CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 267.180 du 23 juin 2026

A. 242.443/XV-6036

En cause : **la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH** (EAT),
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 251 bte 19
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 12 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 13 mai 2024 de confirmer l'amende administrative alternative de 125.000 euros infligée le 10 mai 2019 à la requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement ».

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 2 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2026.

Par un avis du 24 février 2026, l'affaire a été remise à l'audience du 17 mars 2026.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Zoé Lejeune, *loco* M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une compagnie aérienne exploitant une ligne aérienne au départ et à destination de l'aéroport de Bruxelles-National.

2. Des agents de Bruxelles Environnement dressent des procès-verbaux à charge de la partie requérante pour des infractions commises entre janvier et avril 2018, en violation de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

3. Le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre les infractions en cause.

4. Par courrier du 8 février 2019, Bruxelles Environnement informe la partie requérante qu'il est en droit de lui infliger une amende administrative alternative.

5. Le 11 avril 2019, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

6. Le 10 mai 2019, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 125.000 euros .

7. Le 8 juillet 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

8. Le 23 septembre 2019, une audition de la partie requérante se tient devant le collège d'Environnement.

9. Le 18 novembre 2019, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant à la partie requérante une amende administrative de 125.000 euros.

10. Le 20 janvier 2020, la partie requérante introduit un recours en annulation contre la décision qui précède.

11. Le 13 mai 2024, la partie adverse retire la décision du 18 novembre 2019.

Par une décision du même jour, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant une amende administrative alternative de 125.000 €.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Demande de mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure

IV. 1. Thèses des parties

1. Le 16 mars 2026, la partie requérante a déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État une requête intitulée « Demande de mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure », dans laquelle elle informe le Conseil d'État qu'elle s'est inscrite en faux civil contre les procès-verbaux qui ont justifié la mise en œuvre de la procédure ayant abouti à infliger à la partie requérante une amende administrative.

Elle l'invite, en conséquence, à titre principal, à annuler l'acte attaqué « pour violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 et, partant, pour incompétence de l'auteur de l'acte » et, à titre subsidiaire, à surseoir à statuer en attendant une

décision des instances judiciaires compétentes sur l'inscription en faux civil relative à ces procès-verbaux.

2. À l'audience, la partie adverse n'a rien ajouté au sujet de la mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure.

IV.2. Appréciation

La partie adverse n'a pas indiqué renoncer à se prévaloir des procès-verbaux de constats d'infractions.

Toutefois, le deuxième moyen, relatif à la composition du collège d'Environnement et par conséquent à la compétence de l'auteur de l'acte, peut être examiné sans avoir égard à ces procès-verbaux.

Il y a donc lieu d'examiner, à titre principal, le deuxième moyen de la requête.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la « violation de l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d'environnement, incompétence de l'auteur de l'acte ».

La partie requérante écrit qu'il est établi que la composition effective du collège d'Environnement a varié au cours des réunions successives lors desquelles il a connu de ce dossier, c'est-à-dire lors des réunions du 27 mai, du 17 juin et du 24 juin 2019.

Elle avance qu'à une date inconnue et dans une composition inconnue, le collège d'Environnement s'est ressaisi du dossier, a délibéré, a corrigé et a approuvé le projet de décision rédigé par l'un de ses membres.

Elle précise que le 13 mai 2024, dans la composition reprise sur la réfection attaquée, le collège d'Environnement ne pouvait pas connaître du dossier dans ces circonstances.

Dans son mémoire ampliatif, elle relève qu'au jour de la réfection attaquée, le collège d'Environnement n'était pas composé comme il l'était lors de l'audition du 27 mai 2019.

Elle précise à titre infiniment subsidiaire que la composition du collège d'Environnement a varié lors de la phase qui a conduit à l'adoption de la décision du 18 novembre 2019 du collège d'Environnement. Elle considère aussi que le dossier administratif n'établit pas que la composition du collège n'a pas varié au cours des réunions ultérieures lors desquelles il a réexaminé ce dossier à la lumière des arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 du Conseil d'État, il a délibéré et il a confié à F.H. le soin de préparer le projet de décision qui a été approuvé le 13 mai 2024.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute ce qui suit (les notes de bas de page sont omises) :

« 46. Les arguments de Monsieur l'Auditeur ne résistent pas à l'analyse.
Le remplacement de plusieurs des membres du collège d'Environnement qui avaient auditionné la requérante le 23 septembre 2019 n'empêchait pas l'adoption d'une décision de réfection dans le respect de l'article 7 précité, qui est une "disposition claire et rigoureuse".
Il était au contraire parfaitement possible, pour le collège d'Environnement nouvellement composé d'adopter une décision de réfection dans le respect de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 1993 relatif au Collège d'environnement : il lui aurait suffi d'utiliser la possibilité de reprendre la procédure *ab initio* !
Le moyen est donc fondé.
47. À titre surabondant, l'absence de dépôt du dossier administratif prive la requérante de la possibilité de [vérifier] la régularité de la composition du collège d'Environnement au cours des réunions lors desquelles il a connu du dossier de la requérante suite aux enseignements des arrêts n° 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 prononcés par le Conseil d'État dans d'autres affaires similaires. La requérante est ainsi empêchée d'exercer pleinement ses droits de la défense
L'absence de dépôt du dossier administratif empêche le Conseil d'État d'exercer le contrôle de pleine juridiction qu'impose l'article 6, § 1er, de la CEDH à défaut de disposer des documents nécessaires permettant de vérifier la régularité de la composition du Collège d'environnement au cours des réunions lors desquelles il a connu du dossier de la requérante et, partant, de la compétence de l'auteur de l'acte, qui relève de l'ordre public ».

V.1.2. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, s'agissant du changement de composition du collège d'Environnement entre l'audition de la requérante le 23 septembre 2019 et l'adoption de la réfection attaquée le 13 mai 2024, la partie adverse renvoie au rapport de l'auditeur.

S’agissant des autres critiques développées par la requérante, elle répond, en substance, que l’acte ou le moment par lequel le président du collège d’Environnement a désigné un membre rapporteur n’est pas une réunion au cours de laquelle ce collège a « connu » du dossier au sens de l’article 7 de l’arrêté du 3 juin 1993.

V.2. Appréciation

À titre liminaire, il convient de constater que le dossier administratif a été déposé tardivement par la partie adverse, au stade du dépôt du dernier mémoire de celle-ci. Ce dépôt tardif permet cependant au Conseil d’État de prendre connaissance de la composition du collège d’Environnement au cours des différentes réunions où il a connu de l’affaire.

L’article 7 de l’arrêté de l’Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d’environnement dispose comme suit :

« Le Collège ne peut connaître d’un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l’une à l’autre ».

L’article 6 du même arrêté dispose comme il suit :

« Le Collège ne siège valablement que si quatre de ses membres au moins sont présents.
Les décisions du Collège sont adoptées à la majorité des voix. En cas de parité, la voix du président est prépondérante ».

Ces deux dispositions sont compatibles et impliquent, d’une part, que le collège d’Environnement doit au minimum être composé de quatre membres lorsqu’il siège (*quorum* de présence) et, d’autre part, que sa composition ne peut varier entre les réunions au cours desquelles un même dossier est examiné et une décision est prise (*negotium*). Cette exigence répond à l’essence même du fonctionnement d’un organe collégial comme l’est le collège d’Environnement, lequel est soumis à un certain nombre de contraintes procédurales qui ont pour but d’authentifier la « volonté collective » de cet organe comme une volonté unique à laquelle imputer l’acte.

Il est de jurisprudence constante que la disposition de l’article 7 précité est rigoureuse et claire et qu’une partie requérante a un intérêt légitime à ce que la décision qui la concerne soit adoptée par les personnes qui l’ont entendue et qui, aux termes de cette disposition, devaient en délibérer toutes ensemble.

Par ailleurs, le retrait d'un acte administratif oblige l'administration, lorsqu'elle est tenue de statuer à nouveau, à reprendre la procédure soit *ab initio* soit

à partir de la phase de la procédure administrative immédiatement antérieure à celle qui est entachée du vice constaté.

En l'espèce, l'illégalité à laquelle le retrait de la décision initiale du 18 novembre 2019 tend à remédier concerne l'application de l'article 52 du Code de l'inspection, soit une augmentation de l'amende pour cause de récidive, alors qu'aucune des sanctions administratives infligées lors des trois années antérieures à la partie requérante n'était définitive. La partie adverse était dès lors autorisée à reprendre la procédure juste après l'audition de la partie requérante par le collège d'Environnement. Lorsque l'autorité reprend la procédure au stade où l'illégalité a été constatée, les actes de procédure accomplis antérieurement subsistent.

Il ressort du procès-verbal de la séance du collège d'Environnement du 13 mai 2024 qu'au cours de celle-ci, les six membres présents ont décidé de retirer la décision antérieure du 18 novembre 2019, ont délibéré à nouveau sur le recours administratif introduit par la partie requérante, ont décidé de confirmer la décision de première instance constatant une infraction aux normes de bruit, de ne plus prendre en considération la récidive et de diminuer en conséquence le montant de l'amende infligée. Ils ont également approuvé le projet de décision rédigé en ce sens.

Certes, la composition du collège d'environnement n'était pas identique le 23 septembre 2019, lors de l'audition de la partie requérante, et le 13 mai 2024, lors de l'approbation du projet de décision de réfection. En effet, entre ces deux dates, les mandats de certains membres sont venus à échéance, d'autres ont démissionnés et de nouveaux membres les ont remplacés. Dans ces circonstances, le principe de la continuité du service public impose de considérer que le remplacement de membres dont le mandat est venu à échéance ou qui ont démissionnés entre deux réunions n'affecte pas la compétence du collège d'Environnement.

Toutefois, un membre du collège d'Environnement ayant participé à l'audition du 23 septembre 2019, et toujours en fonction, était absent lors de la réunion au cours de laquelle la décision de réfection a été adoptée. En conséquence, la composition effective du collège d'Environnement a varié d'une réunion à l'autre, sans que ce changement de composition puisse être justifié par le principe de continuité de service public.

Il en résulte que l'acte attaqué n'a pas été adopté par une autorité compétente.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base indexé. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du collège d'Environnement du 13 mai 2024 de confirmer l'amende administrative alternative de 125.000 euros infligée le 10 mai 2019 à la requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 juin 2026, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Caroline Hugé Anne-Françoise Bolly