CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XVe CHAMBRE

A R R Ê T

nº 267.198 du 24 juin 2026

A. 237.030/XV-5163

En cause : **la société de droit anglais DHL AIR LTD**,
ayant élu domicile chez
Me Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 251 bte19
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 16 août 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 13 juin 2022 de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 24 janvier 2022 de déclarer la requérante coupable d'infractions à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 (dépassements des normes de bruit fixées par l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par les avions) entre septembre 2020 et décembre 2020 et de lui infliger une amende administrative alternative de 7.250 euros. ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

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.

Par une ordonnance du 24 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 juin 2026.

Mme Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

Me Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Zoé Lejeune, *loco* Me 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. Les 12 novembre et 10 décembre 2020 ainsi que le 18 janvier 2021, des agents de Bruxelles Environnement dressent des procès-verbaux à charge de la partie requérante pour méconnaissance des articles 2, 31 et 42 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, pour non-respect des valeurs limites fixées pour le bruit des avions en application de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et de l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

3. Entre le 13 novembre 2020 et le 25 janvier 2021, les procès-verbaux et les rapports de mesures sont transmis à la partie requérante et au Parquet de Bruxelles.

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

5. Par un courrier du 29 novembre 2021, Bruxelles Environnement précise à la partie requérante qu'il est en droit de lui infliger une amende administrative alternative. Il l'invite à présenter ses moyens de défense par écrit ou oralement.

6. Le 17 décembre 2021, en réponse à un courriel de la partie requérante du 16 décembre 2021, Bruxelles Environnement lui transmet une copie du procès-verbal relatif aux infractions commises en septembre 2020 et lui indique qu'elle dispose de toutes les données dont la réglementation impose la communication (procès-verbaux avec en annexe les rapports de mesures) et qu'en outre, un tableau de synthèse par mois des infractions constatées est disponible sur le site internet de Bruxelles Environnement. Les autres informations demandées ne sont pas communiquées dès lors que ces informations ne sont pas « détenues » par Bruxelles Environnement au sens de l'article 4, 10°, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

7. Le 14 janvier 2022, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

8. Le 24 janvier 2022, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 7.250 euros.

9. Le 24 mars 2022, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

10. Le 23 mai 2022, une audition de la partie requérante se tient devant le collège d'Environnement. À cette date, le collège d'Environnement, composé de huit membres, délibère et décide de confirmer l'amende administrative, ainsi que son montant, infligé en première instance. P.W. est chargé de rédiger les projets de décision en ce sens.

11. Lors de sa séance du 30 mai 2022, à défaut de projet de décision, l'approbation de celle-ci est reportée à la prochaine réunion du collège.

12. Lors de la séance du 13 juin 2022, le collège d'Environnement, composé de sept membres, L. D. étant absent, corrige et approuve le projet de décision. Il est décidé de soumettre le projet par courriel, pour approbation, à L.D.

13. Par un courriel du 13 juin 2022, le secrétariat du collège d'Environnement demande à L. D. de lui faire part de ses éventuelles remarques ou corrections « avant ce mercredi 15 juin 2022, 9 h ». Il est précisé qu'à défaut de réponse dans ce délai, il sera considéré que ce membre approuve le projet de décision. Le dossier administratif ne contient aucune réponse.

14. L'acte attaqué est daté du 13 juin 2022.

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

IV. 1. Thèses des parties

1. Le 28 mai 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 s'est référée à ce qu'elle avait plaidé dans les affaires similaires appelées à de précédentes audiences (c'est-à-dire, en substance, qu'il n'y a pas lieu, selon elle, d'attendre une décision des juridictions judiciaires sur l'inscription en faux civil introduite par la partie requérante pour statuer sur le présent recours en annulation et que les sonomètres utilisés par Bruxelles Environnement sont fiables).

IV.2. Appréciation

Il se déduit de l'argumentation de la partie adverse qu'elle ne renonce pas à se prévaloir des procès-verbaux de constat d'infractions.

À ce stade de la procédure, ces pièces, qui ont justifié la mise en œuvre de la procédure qui a abouti à infliger à la partie requérante une amende administrative, constituent des pièces essentielles dans le cadre du présent litige. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la recevabilité, le fondement ou les

conséquences de la demande en inscription de faux de ces pièces introduite devant le juge judiciaire par la partie requérante. Au regard de l'article 51 du règlement général de procédure, il s'impose au Conseil d'État de surseoir à statuer en attendant une décision des instances judiciaires compétentes sur l'inscription en faux civil relative à ces pièces. Une telle décision est de nature à influer sur l'examen de chacun des moyens développés par la partie requérante à l'appui de son recours en annulation dès lors que ceux-ci partent du postulat que la décision attaquée et la procédure qui y a conduit se basent sur la prise en compte des procès-verbaux de constat d'infraction précités.

Toutefois, le quinzième 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 quinzième moyen.

V. Quinzième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante prend un nouveau moyen, le quinzième, de la « violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 relatif au Collège d'environnement ».

Elle affirme que l'examen de la pièce n° 13 du dossier administratif fait apparaître que la composition effective du collège d'Environnement a varié au cours des réunions successives lors desquelles il a connu du dossier. Elle relève que [L.D.] était présent lors de la séance du collège d'Environnement du 23 mai 2022 alors qu'il était absent à celle du 13 juin 2022.

Elle retient qu'en exigeant que la composition du collège d'Environnement ne varie pas d'une séance à l'autre, l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 visé au moyen impose rigoureusement et clairement que les mêmes membres du collège soient présents à chacune des réunions au cours desquelles le collège connaît d'un même dossier et exclut que l'absence de l'un d'eux soit postérieurement « couverte » par un échange de courriels.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère aux arrêts n°s 240.250 du 20 décembre 2017, 243.230 du 13 décembre 2018, 243.777 du 21 février 2019, 232.234 du 17 septembre 2015 et 247.927 du 26 juin 2020, dont elle retire les enseignements suivants quant à la composition du collège d'Environnement :

- l'ensemble des membres qui ont entendu une compagnie aérienne et ont délibéré de son dossier doivent prendre part à l'approbation de la décision finale ;
- les membres du collège qui ne sont pas présents à l'audition d'une compagnie aérienne ne peuvent pas connaître du dossier ultérieurement ;
- le collège d'Environnement n'est pas tenu d'organiser un nombre minimum ou maximum de réunions pour connaître d'un dossier ;
- les exigences de composition identique du collège lors de réunions successives (pour le traitement d'un même dossier) ne ressortent pas d'un principe général de droit, mais uniquement de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 ;
- la décision qui se borne à entériner un procès-verbal ou à confirmer une décision provisoirement arrêtée ne constitue pas une réunion au cours de laquelle le collège a « connu » du dossier ;
- l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 permet aux membres du collège d'Environnement de marquer leur accord sur un projet de décision par le biais de courriers électroniques ;
- lorsqu'un ou plusieurs membres sont invités à approuver un projet de décision par courriel, l'absence d'observations au-delà d'un délai raisonnable peut être interprétée comme un accord sur le projet ;
- l'ensemble des membres qui ont connu d'un dossier (y compris ceux qui se sont abstenus ou qui ont voté contre la décision) doivent pouvoir avoir connaissance de la décision finale (*instrumentum*).

Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 a été respecté. Elle indique que lors de la séance du 23 mai 2022 (délibération), étaient présents sept membres ; que, lors de la séance du 13 juin 2022, le collège a procédé à la correction et l'approbation du projet de décision en l'absence de L. D. mais que celui-ci a été invité à approuver le projet par courriel le même jour avec la précision qu'à défaut de réponse le 15 juin, 9h., son silence vaudrait approbation. Elle en déduit que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié aux différents stades de traitement du dossier.

Elle souligne que suivre la position de la partie requérante rendrait impossible le fonctionnement d'un organe collégial comme le collège d'Environnement.

Quant à la date de la décision, elle soutient que ce membre n'ayant pas réagi explicitement, son approbation tacite remonte bien au 13 juin 2022 et que tout au plus il s'agirait « d'une erreur matérielle qui n'affecte en rien la légalité de l'acte attaqué.

V.2. Appréciation

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 la 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.

S'il peut se concevoir que le collège délibère, dans un premier temps, sans avoir un projet de décision préparé par l'un de ses membres, il convient alors de soumettre, dans un second temps, la décision finale (*negotium* et *instrumentum*) une nouvelle fois aux membres constituant le collège.

Enfin, il peut être admis qu'un membre du collège d'Environnement ayant participé au délibéré de la décision (*negotium*) avec les autres membres qui ont connu du dossier, marque ultérieurement son accord sur un projet de décision

(*instrumentum*) par un courriel envoyé dans le délai accordé par le secrétariat du collège.

En l'espèce, le collège d'Environnement a tenu des séances les 23 et 30 mai et le 13 juin 2022 pour connaître du recours introduit par la partie requérante à l'encontre de l'amende administrative qui lui avait été infligée.

Il ressort des procès-verbaux joints au dossier administratif, que lors de la séance de délibération du 23 mai 2022, huit membres étaient présents et ont décidé de confirmer l'amende administrative alternative infligée par Bruxelles Environnement ainsi que son montant ; que, lors de la séance du 30 mai 2022, à défaut de projet de décision, l'approbation a été reportée à la prochaine réunion et que, lors de la séance du 13 juin 2022, sept membres du collège d'environnement, L. D. étant absent, ont corrigé et approuvé le projet de décision et ont décidé de le soumettre par courriel à L.D. Celui-ci a reçu par courriel, le même jour le projet, le secrétariat lui demandant de faire part de ses éventuelles remarques ou corrections « avant ce mercredi 15 juin 2022, 9h » et précisant qu'à défaut de réponse dans ce délai, il sera considéré qu'il approuve le projet de décision. Il n'est pas contesté que ce membre s'est abstenu de répondre à ce courriel.

L'acte attaqué est pris le 13 juin 2022 et L.D. figure parmi les auteurs de celui-ci. Or, l'approbation implicite du projet de décision par L. D. n'a pu intervenir qu'à la date du 15 juin 2022, à 9 heures, à défaut de réponse de sa part au courriel précité du secrétariat. L'acte attaqué étant daté du 13 juin 2022, l'approbation implicite par ce membre est postérieure à l'adoption de cet acte.

La thèse de la partie adverse, développée au stade du dernier mémoire à titre subsidiaire, selon laquelle il s'agirait tout au plus d'une simple erreur matérielle ne peut être accueillie, dès lors qu'elle ne trouve pas appui dans les pièces du dossier administratif et qu'aucun élément ne permet d'arriver à une telle conclusion.

L'acte attaqué a ainsi été adopté par une autorité incompétente.

Le quinzième 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 juin 2022 confirmant la décision de Bruxelles Environnement du 24 janvier 2022 d'infliger à la partie requérante une amende administrative alternative de 7.250 euros du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 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