CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 267.200 du 24 juin 2026

A. 238.028/XV-5276

En cause : **la société de droit anglais DHL AIR LTD,**
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 26 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 2 novembre 2022 de confirmer la décision de la fonctionnaire dirigeante *ad interim* de Bruxelles Environnement du 15 juillet 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 mai 2021 et août 2021 et de lui infliger une amende administrative alternative de 10.665 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.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseillère d'État, 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. Les 26 et 29 juillet 2021 ainsi que les 13 et 29 septembre 2021, des agents de Bruxelles Environnement dressent des procès-verbaux à charge de la partie requérante pour méconnaissance de l'article 31 du Code de l'inspection, 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 29 juillet et le 7 octobre 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 signé le 11 mai 2022, 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 25 mai 2022, en réponse à un courrier de la partie requérante du 24 mai 2022, Bruxelles Environnement 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, 8° et 10°, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

7. Le 29 juin 2022, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

8. Le 15 juillet 2022, la fonctionnaire dirigeante *ad interim* de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 10.665 euros.

9. Le 7 septembre 2022, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

10. Lors de sa séance du 17 octobre 2022, le collège d'Environnement, composé de sept membres, L.D. étant absent, décide de confirmer l'amende administrative infligée par Bruxelles Environnement ainsi que son montant. P.W. est chargé de rédiger un projet de décision en ce sens.

11. Lors de sa séance du 24 octobre 2022, le projet de décision n'étant pas finalisé, il est décidé que l'approbation de celle-ci se fera par courriel.

12. Le 25 octobre 2022, la partie requérante adresse une note au collège d'Environnement.

13. Par un courriel du 2 novembre 2022, le secrétariat du collège d'Environnement fait parvenir aux sept membres présents lors des séances des 17 et 24 octobre la dernière version du projet de décision à approuver. Il est précisé que cette version tient compte des derniers éléments reçus du conseil de la partie requérante. Il est demandé aux membres du collège d'Environnement de faire part des éventuelles remarques ou corrections avant « ce vendredi à 9h » et précisé qu'à défaut de réponse dans ce délai, il sera considéré que le projet est approuvé.

14. Par un courriel du 2 novembre 2022, V.D. indique qu'il marque son accord sur les modifications.

15. L'acte attaqué est daté du 2 novembre 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.

Toutefois, le quatorzième 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 quatorzième moyen.

V. Quatorzième 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 quatorzième, de la « violation de l'article 49 du Code de l'inspection, violation des articles 6 et 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 relatif au collège d'Environnement, incompétence de l'auteur de l'acte, violation des principes de bonne administration, violation du droit à un recours effectif garanti par l'article 6, § 1er, de la CEDH ».

Elle affirme que l'examen du dossier administratif fait apparaître que le collège d'Environnement ne s'est pas réuni pour approuver le projet de décision et qu'il ne s'est pas réuni le jour de l'adoption de l'acte attaqué. Elle en déduit que l'acte a été adopté par la seule présidente.

Elle se réserve le droit de s'inscrire en faux contre l'acte attaqué.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère aux arrêts nos 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 17 octobre 2022 (délibération), étaient présents sept membres, que, lors de la séance du 24 octobre 2022, le projet de décision n'ayant pu être finalisé, le collège a décidé que l'approbation finale de la décision se ferait par courriel ou à la prochaine séance en vue d'une notification au plus tard le 7 novembre 2022, que le 2 novembre, le secrétariat du collège a envoyé le projet de décision finalisé aux membres du collège avec la précision qu'à défaut de réaction avant le vendredi 4 novembre à 9 heures, leur silence vaudrait approbation et que les membres n'ayant pas réagi, à l'exception de V.D., ils ont donc approuvé le projet de décision. Elle en déduit que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié aux différents stades de traitement du dossier.

Elle soutient que six membres n'ayant pas réagi explicitement, leurs approbations tacites remontent bien au 2 novembre 2022.

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

Elle ajoute ce qui suit :

« Quant à la date de la décision (2 novembre 2022) et la critique de la requérante selon laquelle la décision aurait dû être datée au 4 novembre 2022 dès lors que les membres du Collège avaient jusqu'à cette date pour se manifester expressément, la partie adverse estime que dès lors que six membres du Collège n'ont pas réagi explicitement, leur approbation tacite remonte bien au 2 novembre 2022.

Quant au fait que la requérante avait transmis une note au Collège le 25 octobre 2022, soit après la date de délibération du 17 octobre 2022, celle-ci n'a pas pu être prise en compte par le Collège. Sa simple mention formelle dans le résumé des étapes de la procédure n'est pas de nature à remettre ceci en cause. Dès lors que cette note n'était pas recevable, elle ne pouvait en rien justifier qu'une approbation expresse de chacun des membres était nécessaire. Ceci est d'autant plus le cas qu'une approbation tacite ne signifie pas que les membres du Collège n'ont pas pris connaissance du projet final, mais simplement qu'ils estimaient ne pas avoir de remarque à faire vis-à-vis de celui-ci avant de l'approuver ».

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 17 et 24 octobre 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 ces deux séances, sept membres étaient présents et qu'à la dernière séance, ils ont décidé que l'approbation se ferait par courriel. Ces sept membres ont reçu, le 2 novembre 2022, par courriel, le projet de décision adapté à la suite des derniers éléments reçus du conseil de la partie requérante, le secrétariat leur demandant de faire part de leurs éventuelles remarques ou corrections « avant ce vendredi à 9h » et précisant qu'à défaut de réponse dans ce délai, il serait considéré qu'ils approuvent le projet de décision. Il n'est pas contesté que cinq des six destinataires se sont abstenus d'envoyer une réponse à ce courriel.

L'acte attaqué est pris le 2 novembre 2022. Or, l'approbation implicite du projet de décision par plusieurs membres, mentionnés comme composant le collège d'Environnement qui a pris la décision attaquée, n'a pu intervenir qu'à la date du 4 novembre 2022 à 9 heures, à défaut de réponse de leur part au courriel précité du secrétariat. L'acte attaqué étant daté du 2 novembre 2022, l'approbation implicite par ces membres est postérieure à l'adoption de cet acte.

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

Le quatorzième 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 2 novembre 2022 confirmant la décision de Bruxelles Environnement du 15 juillet 2022 d'infliger à la partie requérante une amende administrative alternative de 10.665 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 24 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