

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.224 du 24 juin 2026

A. 242.451/XV-6040

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 12 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 13 mai 2024¹ de confirmer en son principe l'amende administrative alternative infligée le 10 mai 2019 à la requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement, tout en réduisant son montant à 65.724 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. Marc Joassart, conseiller 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 15 et 29 mars 2018, le 25 avril 2018 ainsi que le 6 juin 2018, des agents de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'environnement (IBGE), devenu Bruxelles Environnement dressent des procès-verbaux à charge de la partie requérante pour méconnaissance des article 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 19 mars et le 7 juin 2018, 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 9 et daté du 11 février 2019, 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 11 avril 2019, la partie requérante adresse un mémoire en défense à l'attention de Bruxelles Environnement.

7. Le 10 mai 2019, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 75.802 euros.

8. Le 9 juillet 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

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

10. 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 75.802 euros.

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

12. 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 en son principe la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement mais estime que l'argument développé par la partie requérante selon lequel Bruxelles Environnement ne pouvait augmenter le montant de l'amende pour récidive est fondé et réduit par conséquent le montant de l'amende infligée à 65.724 euros.

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. Dans son dernier mémoire, introduit le 12 juin 2025, la partie requérante a formulé une « 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.

2. 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.

3. 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 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 23 septembre 2019, du 21 octobre 2019 et du 18 novembre 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 en réplique, elle relève que le moyen est tiré de la composition de l'auteur de l'acte et qu'il est d'ordre public ; que l'intérêt au moyen n'est pas contestable.

Elle relève à titre principal qu'au jour de la réfection attaquée, le collège d'Environnement n'était pas composé comme il l'était lors de l'audition du 23 septembre 2019.

Elle fait valoir que l'interprétation de la partie adverse est contraire au texte même de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993.

Elle s'autorise de l'arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015 du Conseil d'État qui considère que « la 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 la réglementation applicable, devaient en délibérer toutes ensemble » d'une part, et de l'arrêt n° 212.328 du 30 mars 2011 du Conseil d'État qui considère que « [l]es droits de la défense ne doivent pas être appliqués différemment sous prétexte que l'acte

attaqué s'inscrit dans le cadre d'une procédure de réfection d'un acte annulé par le Conseil d'État ».

La partie requérante précise à titre infiniment subsidiaire que le dossier administratif n'établit pas que la composition du Collège n'a pas varié au cours des réunions 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) :

- « 41. Les arguments de Monsieur l'Auditeur ne résistent pas à l'analyse.
42. 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 !
L'acte attaqué a donc été pris en 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
43. Par ailleurs, le dossier administratif ne permet pas d'établir que la composition du Collège n'aurait pas aussi varié au cours de la seconde phase de la procédure identifiée par la partie adverse.
La requérante observe que, à la suite des enseignements des arrêts du Conseil d'État n^o 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, le Collège d'environnement s'est spontanément ressaisi du dossier pour procéder au retrait et à la réfection de sa décision initiale.
En l'absence de production du procès-verbal de la séance au cours de laquelle le membre rapporteur a fait rapport, l'affaire délibérée, de la séance au cours de laquelle le projet de décision préparé suite aux délibérations a été corrigé et signé, et la séance du 13 mai 2024, date à laquelle la décision querellée a été adoptée.
Le fait que le Président nomme le membre du Collège appelé à exercer les fonctions de rapporteur n'exclut pas que le Collège ait procédé comme à son habitude.
44. Le moyen est fondé ».

V.1.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen car l'initiative du Collège d'environnement de retirer la décision du 18 novembre 2019 pour prendre une nouvelle décision qui vide l'amende infligée de l'irrégularité commise lui est favorable.

Elle indique qu'en tout état de cause, le moyen est manifestement non fondé ; que la composition d'un organe collégial est amenée à évoluer au cours du temps qui s'écoule au regard des événements de la vie (décès, démission, absence prolongée, fin de mandat, etc.) ; que l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 ne peut s'interpréter dans le sens retenu par la partie requérante, qui plus est lorsque la réfection intervenue plusieurs années après l'adoption de l'acte initial est favorable à la partie requérante, comme en l'espèce, puisque le montant de l'amende est réduit.

Elle précise qu'il n'existe aucun principe absolu en vertu duquel la composition d'une autorité sanctionnatrice doit nécessairement être la même au moment de l'audition et au moment de la décision pourvu que l'autorité ait pu avoir connaissance des éléments ressortis d'une audition antérieure. Elle s'autorise de l'arrêt Ancu c./ Roumanie du 23 février 2021 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la critique tirée d'un éventuel changement de composition du collège d'Environnement avant la réunion du 13 mai 2024 n'est pas fondée. Elle fait valoir que la désignation du membre rapporteur relève, en vertu des articles 10 et 11 de l'arrêté du 3 juin 1993, de son président, assisté ensuite par le secrétariat, et non du collège lui-même. Elle en déduit que cette désignation ne constitue pas une réunion au cours de laquelle le collège d'Environnement aurait « connu » du dossier au sens de l'article 7 du même arrêté, de sorte que la question d'un changement de composition ne se pose pas à ce stade.

Elle ajoute qu'aucun texte n'impose au président d'organiser une séance particulière pour désigner un membre rapporteur, cette désignation pouvant intervenir en dehors de toute réunion. Elle invoque à cet égard l'arrêt n° 243.777 du 21 février 2019, selon lequel le collège d'Environnement n'est pas tenu d'organiser un nombre minimum ou maximum de réunions pour connaître d'un dossier. Elle se réfère également à l'enseignement de l'arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015, dont elle déduit que la composition du collège ne doit être examinée que lors des réunions où celui-ci a effectivement connu du dossier, et non lorsqu'il se borne à entériner un procès-verbal ou à confirmer une décision provisoirement arrêtée.

Elle affirme encore que la décision de réfection attaquée s'est limitée à retrancher de l'amende initiale la part majorée pour cause de récidive, sans réanalyse du fond du dossier. Elle expose que, dans les affaires similaires, le secrétariat du collège a préalablement calculé le nouveau montant de l'amende dans le cadre de son soutien au membre rapporteur, puis le collège a délibéré et approuvé la nouvelle décision en une seule réunion.

Elle conteste enfin la nécessité de produire un éventuel procès-verbal relatif à la désignation du membre rapporteur. Elle estime qu'un tel document est sans pertinence, dès lors que la composition du collège ne doit pas être vérifiée à ce stade, et ajoute qu'il pourrait ne pas exister si le président a procédé à cette désignation en dehors de toute réunion.

V.2. Appréciation

Sur la recevabilité

Le moyen est relatif à la compétence de l'auteur de l'acte et est dès lors d'ordre public. La partie requérante ne doit pas démontrer son intérêt au moyen.

Par ailleurs, le présent recours est dirigé contre la décision confirmant l'amende administrative, tout en en réduisant le montant, et non contre la décision de retrait. Cela ressort à la fois de l'objet du recours, des développements relatifs à sa recevabilité et des moyens qui sont développés. Dès lors, y faire droit n'aurait pas pour effet de faire renaître la décision retirée.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

Sur le fond

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 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 24 juin 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 25 novembre 2019, lors de l'audition de la partie requérante, et le 14 octobre 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 démissionné 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 démissionné 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 du service public.

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

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 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement du 13 mai 2024 de confirmer en son principe l'amende administrative alternative infligée le 10 mai 2019 à la requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement, tout en réduisant son montant à 65.724 euros, 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 XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly