

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.241 du 25 juin 2026

A. 243.745/XV-6147

En cause :

**la société anonyme
BRUSSELS AIRLINES,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocate,
avenue Louise, 251, boîte 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 16 décembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 octobre 2024 de confirmer l'amende administrative alternative de 125.000 euros que lui a infligée le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement le 23 juillet 2019 dans son principe ».

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 chacune un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mars 2026.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Tamara Leidgens, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Zoé Lejeune, *loco* M^e François Tulkens, avocate, 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 28 juin, 20 août, 18 septembre et 4 octobre 2018, 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, 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 3 juillet et le 9 octobre 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 du 16 mai 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 26 juin 2019, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

7. Le 23 juillet 2019, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 125.000 euros.

8. Le 23 septembre 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

9. Le 25 novembre 2019, le Collège d'environnement organise l'audition de la partie requérante et de Bruxelles Environnement. Un délai ayant été accordé aux parties pour l'envoi d'éventuels compléments d'information au collège, la délibération définitive sur le dossier est reportée à la prochaine réunion de celui-ci.

10. Le 27 novembre 2019, Bruxelles Environnement transmet des informations complémentaires à la demande du collège d'Environnement.

11. Le 29 novembre 2019, la partie requérante écrit au collège d'Environnement qu'elle n'a rien à ajouter aux observations précitées de Bruxelles Environnement.

12. Le 16 décembre 2019, le collège d'Environnement décide que les infractions du mois d'août 2018 ne doivent pas être retenues dans le chef de la partie requérante mais confirme pour le reste la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant une amende administrative de 125.000 euros.

13. Le 14 février 2020, la partie requérante introduit au Conseil d'État un recours en annulation contre la décision qui précède.

14. Le 14 octobre 2024, le collège d'Environnement décide de retirer sa décision du 16 décembre 2019.

Le même jour, le collège prend une nouvelle décision confirmant la décision du 23 juillet 2019 du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant une amende administrative alternative de 125.000 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. Le 2 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 lui infliger 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 incompetence 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 a indiqué qu'il n'y a pas lieu d'attendre une décision des juridictions de l'ordre judiciaire sur l'inscription en faux civil introduite par la partie requérante pour statuer sur le présent recours en annulation.

Elle a affirmé que les sonomètres utilisés par Bruxelles Environnement sont fiables et a conclu qu'aucune raison ne justifie la mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure.

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 ainsi que de l'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.

Elle précise que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente dès lors qu'elle n'était pas régulièrement composée.

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, dès lors, d'ordre public, de sorte que son intérêt à l'invoquer ne peut être contesté.

À titre principal, elle soutient que la composition effective du collège d'Environnement a varié au cours des différentes réunions lors desquelles celui-ci a connu de l'affaire et fait valoir que l'interprétation défendue par la partie adverse est contraire au texte même de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993. Elle s'autorise à cet égard de l'arrêt n° 212.328 du 30 mars 2011, par lequel le Conseil d'État a jugé que « les 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 ».

À titre subsidiaire, elle soutient que le dossier administratif n'établit pas que la composition du collège est demeurée inchangée lors des réunions ultérieures au cours desquelles celui-ci a réexaminé le dossier à la lumière des arrêts n° 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, a délibéré sur celui-ci et a confié à O.K. le soin de préparer le projet de décision approuvé le 14 octobre 2024.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute ce qui suit (la note de bas de page est omise) :

« Les arguments de Monsieur l’Auditeur ne résistent pas à l’analyse.

Le fait que la première décision adoptée par le Collège d’environnement ait été retirée ne contrevient pas au constat, fait par l’acte attaqué lui-même, qu’il repose sur l’audition du 25 novembre 2019. L’article 7 exige que la composition du Collège ne varie pas au cours des différentes réunions lors desquelles il traite un dossier, en l’occurrence l’audition du 25 novembre 2019 et les réunions lors desquelles le Collège a connu du dossier pour adopter la décision querellée.

Le fait que la composition du Collège d’environnement varie inévitablement au cours des années ne le prive pas de la possibilité d’adopter une décision de réfection dans le respect de l’article 7 précité, qui est une “disposition claire et rigoureuse”, même des années plus tard.

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 3 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. ».

V.1.2. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que la partie requérante n’a pas intérêt au moyen car l’annulation de l’acte attaqué aurait comme conséquence de faire renaître la décision retirée du 16 décembre 2019 qui lui est moins favorable.

Elle soutient 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, *etc.*) ; que l’article 7 de l’arrêté du 3 juin 1993 précité 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 celle-ci, comme en l’espèce.

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 14 octobre 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, précité, 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 de cet 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 au cours desquelles 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 16 décembre 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 14 octobre 2024 que les six membres présents au cours de cette séance ont décidé de retirer la décision antérieure du 16 décembre 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 et de ne plus prendre en considération la récidive. 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, deux membres du collège d'Environnement ayant participé à l'audition du 25 novembre 2019, et toujours en fonction, étaient absents 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.

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 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 octobre 2024 de confirmer l'amende administrative de 125.000 euros infligée à la société anonyme Brussels Airlines par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement le 23 juillet 2019 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 25 juin 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly