CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.500 du 12 novembre 2002

A.70.048/XIII-2495

En cause : **la Commune de Saint-Gilles**,

ayant élu domicile chez
Me Etienne ROYEN, avocat,
rue de Suisse 39 btes 6 et 14
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue F.D. Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme SOCIETE EUROPEENNE DE CARBURANTS, en abrégé **"SECA"**,

ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT,
Michel SCHOLASSE et
Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 juillet 1996 par la commune de Saint-Gilles qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 1996 déclarant irrecevable le recours formé le 4 avril 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles contre la décision du collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 1996 confirmant en toutes ses dispositions la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement du 28 novembre 1995 octroyant un permis d'environnement sous

conditions de classe I.B pour l'exploitation d'une station-service située rue Hôtel des Monnaies 38 à Saint-Gilles;

Vu la requête introduite le 5 février 1997 par laquelle la société anonyme SOCIETE EUROPEENNE DE CARBURANTS, en abrégé "SECA", demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 février 1997 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2002;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie TISON, loco Me Etienne ROYEN, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Geoffroy GENERET, loco Me Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSZKY, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

l. Le 28 novembre 1995, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) accorde à la S.A. SECA un permis d'environnement en vue de l'exploitation d'une station-service sise rue Hôtel des Monnaies 38 (installation de classe I.B). Il s'agit du renouvellement d'une autorisation antérieure.

2 Le 13 décembre 1995, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles décide d'introduire, auprès du collège d'environnement, un recours contre cette décision.

Le 6 mars 1996, le collège d'environnement déclare le recours recevable; il "confirme en toutes ses dispositions" le permis délivré par l'I.B.G.E.

3. Par une lettre du 4 avril 1996, le collège des bourgmestre et échevins introduit, auprès du Gouvernement, un recours contre la décision du collège d'environnement.

Le 13 juin 1996, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide, d'une part, de déclarer ledit recours irrecevable et, d'autre part, d'annuler la décision du collège d'environnement du 6 mars 1996.

Cette décision est motivée comme suit :

" Considérant qu'avant de se prononcer sur le cas d'espèce, l'Autorité doit examiner la recevabilité du recours;

Considérant qu'en réponse à la demande faite à la Commune de recevoir copie ou confirmation de la décision du Conseil communal de la Commune de Saint-Gilles autorisant le Collège des Bourgmestre et Echevins à introduire le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il a été répondu par lettre du 2 mai 1995 (lire 1996) :

« En réponse à votre courrier du 25 avril 1996 relatif au recours introduit par la Commune de Saint-Gilles contre la décision du Collège d'Environnement prise, en date du 6 mars 1996 dans l'affaire SECA (38, rue de l'Hôtel des Monnaies), nous vous faisons savoir qu'une décision du Conseil communal n'est pas nécessaire pour agir en recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En effet, l'article 270 de la nouvelle loi communale concerne les actions en justice et est d'ailleurs repris sous le Titre VIII intitulé "Des actions judiciaires".

Le recours introduit dans le cas qui nous occupe l'est dans le cadre de procédures administratives et non judiciaires»;

Considérant que le Gouvernement a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question de la recevabilité de recours introduits par le Collège des Bourgmestre et Echevins et confirmés ultérieurement par le Conseil communal (décision relative à l'exploitation d'un parking de 25 à 49 emplacements rue du Reigersvliet, 31-33 et rue

Général Bernheim à Etterbeek, point 40 du GRBC du 28/09/1995; décision refusant un permis d'environnement d'un show-room pour 8 véhicules dans l'immeuble situé 44-46, chaussée de Mons à Anderlecht, point 14 du GRBC du 12/10/1995);

Que théoriquement, comme rien n'est prévu au sujet des recours administratifs dans l'énumération des attributions du Collège des Bourgmestre et Echevins à laquelle procède l'article 123 de la nouvelle loi communale, seul le Conseil communal serait compétent pour introduire un tel recours; que cette solution résulte du principe suivant lequel le Collège des Bourgmestre et Echevins n'a d'autres attributions que celles qui lui sont expressément attribuées par la loi, le Conseil communal ayant la compétence résiduelle et générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal (MAST André et DUJARDIN Jean, Overzicht van het Belgische administratief recht, Kluwer, 1994, n° 447, p. 07);

Qu'estimer, comme la Commune dans son courrier, que l'article 270 de la nouvelle loi communale ne concerne que les actions judiciaires conduirait, en vertu du principe précité suivant lequel le Collège des Bourgmestre et Echevins n'a d'autres attributions que celles qui lui sont expressément dévolues par la loi, à rejeter le recours introduit par le Collège sans habilitation légale;

Que le Conseil communal a la plénitude des compétences, les autres organes de l'institution communale ayant pour seules compétences celles qui leur sont expressément attribuées par la loi;

Qu'en pratique, la procédure applicable aux actions judiciaires est transposée mutatis mutandis pour les recours administratifs (combinaison des articles 123, 8° et 270 de la nouvelle loi communale : le recours est introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins moyennant l'autorisation du Conseil communal; que cette autorisation peut intervenir jusqu'à ce que l'instance de recours statue, le Conseil d'Etat n'exigeant pas qu'elle soit préalable à l'introduction du recours;

Que le Gouvernement a considéré que l'article 270 de la nouvelle loi communale s'applique aux recours introduits par les communes devant lui; qu'il a considéré, par analogie à la jurisprudence applicable aux recours en annulation devant le Conseil d'Etat (SALMON Jacques, Le Conseil d'Etat, T. 1, Bruylant, 1994, p. 298), que l'autorisation du Conseil communal peut être donnée à n'importe quel moment avant la clôture des débats;

Que les articles 123, 8° et 270 de la nouvelle loi communale chargent le Collège des Bourgmestre et Echevins d'introduire les actions en justice au nom de la commune moyennant autorisation du Conseil communal;

Que cette autorisation peut être donnée à n'importe quel moment avant la clôture des débats (C.E.,- Commune d'Etterbeek et autres - n° 44.833 du 05/11/1993);

Qu'encore faut-il que l'habilitation par le Conseil communal intervienne à temps (Manuel de droit communal, sous la direction de LAMBERT Pierre, Némésis, Bruxelles, 1992, pp. 525 et 526) :

« La jurisprudence du Conseil d'Etat estime qu'un recours formé par le Collège sans que celui-ci ait été dûment habilité à agir par l'autorisation du Conseil, est irrecevable. Le cas échéant, la haute juridiction administrative soulève d'office cette irrecevabilité.

Le Collège échevinal ne saurait former un pourvoi en cassation sans l'autorisation spéciale du Conseil communal. Le pourvoi a été formé à titre conservatoire, l'habilitation doit l'autoriser à poursuivre la procédure en cassation.

S'agissant du moment auquel l'autorisation doit être produite, il est généralement admis que l'autorisation peut être déposée jusqu'à la clôture des débats. Tel est le sens dans lequel est aujourd'hui fixée la jurisprudence du Conseil d'Etat, alors que des arrêts anciens semblaient indiquer que l'autorisation devait exister préalablement à l'introduction de l'action». (Voir aussi FALYS Jacques, La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs, Bruylant, Bruxelles, 1975, p. 323);

Qu'en vérité, au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le Gouvernement respecte par analogie pour les recours introduits devant lui, force est de constater qu'à la date du 3 juin 1995, aucune autorisation du Conseil communal n'a été donnée;

Considérant que la décision du Collège d'Environnement est viciée pour la même raison, à savoir l'absence d'autorisation du Conseil communal habilitant le Collège des Bourgmestre et Echevins à introduire un recours;

Qu'en conséquence, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit déclarer le recours irrecevable et annuler la décision du Collège d'Environnement".

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours. Cette décision a été notifiée à la commune de Saint-Gilles par une lettre du 27 juin 1996;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité tirée de ce que le collège aurait agi en dehors de toute habilitation du conseil communal et aurait méconnu de la sorte l'article 270 de la nouvelle loi communale;

Considérant que la décision d'agir a été prise par le collège des bourgmestre et échevins le 10 juillet 1996; que la délibération du conseil communal du 26 septembre 1996 autorise le collège des bourgmestre et échevins à introduire le présent recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que les parties adverse et intervenante excipent de l'irrecevabilité du présent recours au motif que les recours introduits par le collège des bourgmestre et échevins successivement contre la décision de l'I.B.G.E. et celle du collège d'environnement n'étaient pas recevables; que, selon elles, dans chacune de ces hypothèses, la requérante a omis d'obtenir l'autorisation du conseil communal; qu'elles en déduisent que, puisque ces recours administratifs n'étaient pas recevables, le présent recours ne l'est pas non plus, la requérante n'ayant pas épuisé régulièrement les recours administratifs qui lui étaient ouverts;

Considérant que cette exception est liée au fond; que les deux moyens contestent en effet l'irrecevabilité du recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins auprès du Gouvernement;

Considérant que dans le système des recours mis en place par le chapitre V de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, alors en vigueur, la décision de chaque autorité qui statue sur un recours se substitue à la décision de l'autorité dont il est fait recours; qu'en effet, ces recours sont des recours en réformation et non des recours en annulation;

Considérant d'office qu'il s'ensuit que la décision d'octroi du permis d'environnement émanant de l'I.B.G.E. a été remplacée par celle du collège d'environnement qui, certes avec des termes inadéquats ("confirmé"), a en réalité accordé, sur recours, le permis sollicité; que l'arrêté attaqué du Gouvernement a estimé devoir, en son article 2, "annuler" la décision du collège d'environnement, alors qu'en son article 1er, il déclare irrecevable le recours introduit par la commune de Saint-Gilles;

Considérant qu'à partir du moment où la partie adverse déclare irrecevable le recours de la commune, à peine d'une contradiction flagrante, elle ne peut plus, par la suite, annuler la décision dont il est fait recours; qu'en effet, après avoir décidé l'irrecevabilité du recours, elle n'a plus compétence pour examiner quand même celui-ci et "annuler" la décision dont il est fait recours; qu'il s'ensuit que le dispositif de l'arrêté attaqué contient une contradiction telle que l'article 2 doit être tenu pour inexistant;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 148, 149 et 161 de la Constitution, de l'article 270 de la nouvelle loi communale et des articles 33 et 38 à 41 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement; qu'elle fait valoir que c'est à tort que la partie adverse a appliqué l'article 270 de la nouvelle loi communale, lequel ne concerne que les recours juridictionnels, ni le collège d'environnement, ni le Gouvernement régional ne constituant des juridictions administratives;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas que le collège d'environnement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale statuent en qualité d'autorité administrative et que les recours ouverts auprès de ces organes ne sont pas des recours juridictionnels; qu'elle expose que le raisonnement suivi par l'acte attaqué consiste à constater que rien n'est prévu par l'article 123 de la nouvelle loi communale à propos de l'intentement des recours administratifs et qu'aucune autre disposition légale fédérale ne lui attribue une compétence en cette matière; qu'il s'ensuit, à son estime, qu'en raison de la compétence générale dont dispose le conseil communal pour tout ce qui concerne l'intérêt communal en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, ainsi que de l'article 117 de la nouvelle loi communale, c'est ce dernier qui est seul compétent

pour décider de l'intentement du recours; qu'elle ajoute que l'ordonnance du 30 juillet 1992 ne pourrait constituer l'habilitation légale permettant au collège des bourgmestre et échevins d'agir sans autorisation du conseil communal à peine de déroger au principe contenu dans la nouvelle loi communale, conférant au conseil communal une compétence de principe; qu'elle rappelle que, selon l'article 162 de la Constitution, les institutions communales ne sont réglées que par la loi, à l'exception des compétences reconnues aux Régions en matière de tutelle; qu'elle en déduit qu'il n'appartenait pas au législateur régional de porter atteinte à une compétence réservée au législateur fédéral;

Considérant qu'en l'espèce, le Gouvernement constate que rien n'est prévu au sujet des recours administratifs dans l'énumération des attributions du collège des bourgmestre et échevins à laquelle procède l'article 123 de la nouvelle loi communale pour en déduire que "seul le conseil communal serait compétent pour introduire un tel recours" car "le collège des bourgmestre et échevins n'a d'autres attributions que celles qui lui sont expressément attribuées par la loi, le conseil communal ayant la compétence résiduelle et générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal"; que, toutefois, il considère qu'il convient d'appliquer par analogie l'article 270 de la nouvelle loi communale, lequel concerne les actions en justice; que ces dernières sont introduites par le collège des bourgmestre et échevins moyennant l'autorisation du conseil communal, laquelle peut être donnée à tout moment, mais avant la clôture des débats; qu'ainsi, dès lors qu'à la date du 3 juin 1995, aucune autorisation n'a été donnée par le conseil communal, le Gouvernement déclare que le recours intenté devant lui par le collège des bourgmestre et échevins est irrecevable;

Considérant qu'il ressort tant du libellé de l'article 270 de la nouvelle loi communale que de l'intitulé du Titre VIII dans lequel celui-ci s'insère que les actions qu'il vise sont les actions en justice, c'est-à-dire les actions devant une juridiction, que celle-ci soit judiciaire ou administrative; que cette disposition ne concerne pas les recours administratifs quelconques exercés par la commune devant une autorité administrative non juridictionnelle; qu'il en va de même de l'article 123, 8°, de la nouvelle loi communale; que c'est donc à tort que le Gouvernement a cru devoir appliquer l'article 270 de la nouvelle loi communale, fût-ce par analogie;

Considérant que, contrairement à ce que soutient l'acte attaqué, la décision d'introduire l'un des recours administratifs prévus au chapitre V de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement ne relève pas de la sphère des intérêts communaux au sens de l'article 117 de la nouvelle loi communale; qu'en effet l'ordonnance organise une police spéciale prévoyant l'intervention de plusieurs autorités,

parmi lesquelles figurent, pour la délivrance des permis d'environnement, en première instance le collège des bourgmestre et échevins ainsi que l'I.B.G.E.; que l' I.B.G.E. statue sur la demande de permis pour les installations de classe I.A et I.B; que le collège des bourgmestre et échevins statue, quant à lui, sur les demandes relatives aux établissements de classe II et donne un avis sur les demandes portant sur les établissements de classe I.A et I.B;

Considérant que les recours au collège d'environnement et au Gouvernement sont ouverts "à toute personne justifiant d'un intérêt" (art. 39, § 1er, al. 1er, et 40, § 1er, al. 1er, de l'ordonnance du 30 juillet 1992); que cette formulation large vise également les autorités intéressées; que l'article 43 de l'ordonnance envisage d'ailleurs explicitement ces recours, en prévoyant qu'ils sont suspensifs lorsqu'ils sont introduits notamment par la "commune pour les installations de classe I.A et I.B" comme c'est le cas en la présente espèce, ou par "l'Institut pour les installations de classe II et les installations temporaires"; que, si cette disposition n'identifie pas explicitement l'autorité communale chargée de l'introduction de tels recours, il apparaît que celle-ci intervient non au titre de l'intérêt communal, mais bien en sa qualité d'autorité chargée de la police spéciale organisée par l'ordonnance; que, de l'économie du texte de cette dernière, il résulte qu'il ne peut s'agir que du collège des bourgmestre et échevins; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 1996, qui déclare irrecevable le recours formé le 4 avril 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles contre la décision du collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 1996 confirmant en toutes ses dispositions la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement du 28 novembre 1995, octroyant un permis d'environnement sous conditions de classe I.B pour l'exploitation d'une station-service sise rue Hôtel des Monnaies 38 à Saint-Gilles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 99,16 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 74,37 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le douze novembre deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M[me]	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M[me]	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.