CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 171.017 du 10 mai 2007

A.159.628/XIII-3640

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif LES VERSANTS DE LA DYLE,**
2. **FLAMANT** Albert,
3. **THOREAU** Benoît,

ayant tous élu domicile chez
Me Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Ottiamont 9
5140 Sombreffe,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement**,**

ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue des Gaulois 33
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme BELPARK,

ayant élu domicile chez
Mes Emmanuel de CANNART d'HAMALE et
Bénédicte RAEVENS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 31 janvier 2005 par l'association sans but lucratif LES VERSANTS DE LA DYLE, Albert FLAMANT et Benoît THOREAU qui demandent l'annulation de "la décision du ministre de l'Environnement du 29 novembre 2004 déclarant irrecevable le recours introduit le 21 septembre 2004 contre l'arrêté du

collège des bourgmestre et échevins de Wavre modifiant les conditions d'exploitation imposées dans l'arrêté ministériel du 21 mars 2002 modifié par l'arrêté ministériel du 30 avril 2002 accordant à la S.A. WALIBI, rue Dechamps, 9 à 1300 Wavre, l'autorisation de réaménager le parc d'attractions et d'exploiter 19 nouvelles attractions";

Vu la requête introduite le 23 mai 2005 par laquelle la société privée à responsabilité limitée BELPARK demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 31 mai 2005 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 février 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 21 mars 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me D. BRUSSELMANS, avocat, comparaissant pour les requérants, Me A. MEUR, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me B. RAEVENS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Par une délibération du 24 août 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre abroge les conditions d'exploitation en matière de bruit fixées par l'arrêté ministériel du 21 mars 2002, modifié par l'arrêté ministériel du 30 avril 2002, qui autorise la S.A. WALIBI à réaménager le parc d'attractions existant, sis rue J. Dechamps à Wavre, et à y implanter 19 attractions nouvelles.

Par ailleurs, la même décision du 24 août 2004 remplace les conditions abrogées par de nouvelles conditions d'exploitation. Cette décision est prise sur pied des "mesures de police administrative énoncées au chapitre IX du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et plus particulièrement l'article 65 permettant à l'autorité compétente, sur avis du fonctionnaire technique, de compléter ou de modifier les conditions particulières d'exploitation afin de rencontrer de manière appropriée les objectifs définis par l'article 2 du décret".

L'article 4 de la décision précise, en outre, ce qui suit :

" Un recours suspensif contre les décisions complétant ou modifiant les conditions d'exploitation est ouvert :

- à l'exploitant;
- aux autorités et administrations consultées au cours de la procédure de délivrance du permis;
- au titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau;
- au titulaire d'un permis de prise d'eau potabilisable octroyé antérieurement et non périmé si cette prise d'eau est ou risque d'être altérée en quantité ou en qualité".

2. Le 21 septembre 2004, six riverains (dont les deuxième et troisième requérants) et l'A.S.B.L. LES VERSANTS DE LA DYLE (l'actuelle première requérante) introduisent un recours administratif devant la Région wallonne, en application de l'article 40, § 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Il en est accusé réception le 23 septembre 2004.

3. Le rapport de synthèse du fonctionnaire technique "relatif à l'instruction d'un recours exercé à l'encontre d'une mesure sur permis en l'absence d'infraction" est rédigé le 9 novembre 2004.

4. Les requérants adressent, le 9 novembre 2004, un argumentaire complémentaire à leur recours.

5. Le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme statue, par un arrêté du 29 novembre 2004, sur le recours. Celui-ci est déclaré irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

"

(...)

Vu le recours introduit, en date du 21 septembre 2004, par Maître BRUSSELMANS Denis, conseil de l'A.S.B.L. «Les Versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9 à 5140 SOMBREFFE, contre l'arrêté du 24 août 2004 du Collège des Bourgmestre et Echevins de Wavre susvisé;

(...)

Considérant que le Collège échevinal de WAVRE était bien l'autorité compétente pour prendre l'acte attaqué; qu'en effet, l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose que : «Les permis délivrés avant l'entrée en vigueur du présent décret restent valables pour le terme fixé, sans préjudice de l'application des chapitres VIII, IX et X»; que les mesures de police administrative concernées par le présent dossier relèvent bien du chapitre IX, section 2, dudit décret;

Considérant, par ailleurs, que l'article 182 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement abroge la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres et incommodes en ce qui concerne les établissements visés par ledit décret; que cette abrogation ne concerne pas les mesures de police interne relatives à la protection du travail;

Considérant que le recours introduit par Maître BRUSSELMANS Denis, conseil de l'A.S.B.L. «Les Versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9 à 5140 SOMBREFFE, l'a été dans les forme et délai réglementaires;

Considérant cependant que le recours organisé par l'article 69 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, n'est ouvert qu'aux personnes, autorités ou institutions énumérées à l'article 67 du même décret, soit à l'exploitant, aux autorités et administrations consultées au cours de la procédure de délivrance du permis, au titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau et au titulaire d'un permis de prise d'eau potabilisable octroyé antérieurement et non périmé si cette prise d'eau est ou risque d'être altérée en quantité ou en qualité;

Considérant que Maître BRUSSELMANS Denis, conseil de l'A.S.B.L. «Les Versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9 à 5140 SOMBREFFE, tierce personne, ne peut se prévaloir d'appartenir à une de ces 4 catégories;

Considérant, par conséquent, qu'il y a lieu de DECLARER IRRECEVABLE le recours introduit par Maître BRUSSELMANS Denis, conseil de l'A.S.B.L. «Les Versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9 à 5140 SOMBREFFE, contre l'acte querellé;

Considérant par contre, qu'il lui est loisible au requérant (sic) d'adresser ses doléances auprès du fonctionnaire chargé de la surveillance (Direction de Charleroi de la Division de la Police de l'Environnement), seul compétent pour instruire les plaintes visant les conditions d'exploitation d'une autorisation environnementale; qu'au besoin, après instruction de la plainte, ce dernier peut proposer, par l'intermédiaire du fonctionnaire technique, de modifier à nouveau les conditions d'exploitation dans le respect des dispositions décrétales".

L'acte attaqué est notifié par courrier recommandé avec accusé de réception du 29 novembre 2004 aux sept requérants et à leur conseil;

Considérant que, sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité, la partie adverse "réserve (...) ses observations" sur la question; qu'elle relève, en effet, que "le recours du 21 septembre 2004 semble refléter une confusion entre les intérêts de la première requérante, de ses administrateurs, de ses membres et de divers sympathisants"; qu'elle relève également que la requête en annulation "fait quant à elle explicitement état de ce que la première requérante a été constituée à l'occasion de l'installation dans le parc d'attractions litigieux de 19 nouvelles attractions"; qu'elle conclut ainsi que les requérants devraient s'expliquer davantage "sur la différence qui existerait, au-delà du seul énoncé des statuts de la première requérante, entre, d'une part, l'intérêt de celle-ci et, d'autre part, l'intérêt des deuxième et troisième requérants";

Considérant que l'association requérante a pour objet social "la qualité et la protection du cadre de vie et de l'environnement de la vallée de la Dyle et de ses versants sur les communes du grand Wavre (Wavre, Limal et Bierges) et les communes environnantes"; que le but statutaire ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de ses membres; que la partie adverse, à qui incombe la charge de la preuve, reste en défaut de démontrer l'existence d'une confusion entre l'intérêt de l'A.S.B.L. requérante et celui des autres requérants;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation de l'article 40 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte attaqué et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, ils reprochent à l'acte attaqué de prétendre que le recours administratif a été introduit par leur conseil, qui est leur mandataire, alors qu'il l'a été par l'A.S.B.L. LES VERSANTS DE LA DYLE et par six personnes physiques; que, dans leur mémoire en réplique, ils ajoutent que "l'intérêt au moyen dans le cadre d'un recours en annulation au Conseil d'Etat ne s'évalue pas en fonction du résultat que pourrait donner le réexamen du recours administratif interne en suite d'un éventuel arrêt d'annulation" mais qu'"il s'analyse en regard des éléments actuels du dossier administratif"; que, dans leur dernier mémoire, ils soutiennent qu'"en passant complètement sous silence les six requérants personnes physiques, en omettant totalement de livrer le moindre élément de motivation en relation directe avec les sept requérants et en déclarant le recours irrecevable sur le seul examen de la situation du conseil des requérants qui n'est de toute évidence pas requérant lui-même, l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en plus de la violation des dispositions

vantées en exergue du moyen"; qu'ils rappellent que ce n'est ni l'accusé de réception du recours qui vise les sept requérants, ni le rapport de synthèse qui vise bien dans son examen de l'intérêt les sept requérants, qui constituent l'acte attaquable et attaqué; qu'ils ajoutent que la notification de l'arrêté attaqué à tous les requérants ne peut non plus exercer une quelconque influence sur la légalité de la décision; que, dans une seconde branche, ils reprochent à l'acte attaqué d'avoir fait application de l'article 69 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, alors que l'article 40 du même décret était applicable en l'espèce; qu'ils observent que l'article 40 établit le régime ordinaire des recours contre les décisions visées à l'article 13, alinéas 1er et 2, du décret du 11 mars 1999, alors que l'article 69 du même décret organise un régime dérogatoire à celui de l'article 40, dans le cas particulier des mesures de police administrative décidées en l'absence d'infraction; qu'ils font valoir que, dans le cas de l'article 40, un recours administratif peut être introduit par toute personne justifiant d'un intérêt, alors que l'article 69 limite la possibilité de recours au Gouvernement wallon à certaines catégories de personnes limitativement énumérées; que, par ailleurs, selon eux, "s'il est indéniable que le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre constitue bien l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement en première instance, on peut se poser la question de la légalité d'une décision prise par une autorité administrative différente et de rang inférieur de celle qui a accordé une autorisation conditionnelle", alors que cette dernière, c'est-à-dire le Ministre wallon compétent, "tenait sa compétence, pour la délivrance des autorisations d'exploiter des 21 mars et 30 avril 2002, de l'article 2, al. 3, du Règlement général pour la Protection du Travail qui indique que «la demande concernant des établissements à annexer à des établissements déjà autorisés relève de l'autorité qui a autorisé l'établissement primitif»"; qu'ils constatent qu'en l'espèce, l'établissement "primitif" a été autorisé "par le ministre par un arrêté du 12 août 1998 confirmant l'arrêté de la députation permanente du 23 avril 1996 et modifiant les conditions particulières d'exploitation en matière de bruit"; qu'ils estiment "que le ministre n'avait pas épuisé sa compétence dans ces autorisations d'exploiter des 21 mars et 30 avril 2002 dans la mesure où un des éléments des conditions particulières d'exploitation en matière de bruit n'est pas définitivement fixé mais dépend de la bonne fin d'un processus que les autorisations en question initient"; qu'ils soutiennent qu'en fixant définitivement les conditions particulières d'exploitation en matière de bruit, la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre "empiète manifestement sur une compétence que le ministre s'était réservée en postposant sa décision définitive sur ce point"; qu'ils affirment dès lors que la ville de Wavre n'était pas compétente "pour adopter l'acte attaqué, que ce soit sur base de l'article 67 ou de toute autre disposition du décret du 11 mars 1999 ou du Règlement général pour la Protection du Travail"; qu'ils développent enfin une série d'arguments tendant à démontrer l'irrégularité de la décision du 24 août

2004 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre (le dossier ne contient pas l'avis du fonctionnaire technique; la décision ne tient pas compte des avis émis par la division de la police de l'environnement et par le bureau d'étude A.T.S. et ne justifie pas cette position; la décision admet un dépassement d'un décibel des valeurs limites établies au tableau 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement); que, dans leur mémoire en réplique, ils soutiennent que la question posée "est en réalité de savoir s'il est admissible, pour une autorité administrative quelconque, de se prévaloir - à tort - d'une disposition légale ou réglementaire spécifique pour prétendre appliquer une procédure particulière, nonobstant les éléments du dossier administratif et l'absence manifeste des conditions d'application de cette procédure"; que, dans leur dernier mémoire, ils soulignent qu'il est patent que la partie adverse s'est appropriée purement et simplement la position du collège des bourgmestre et échevins quant à la détermination des dispositions procédurales applicables, justifiant l'irrecevabilité du recours organisé; qu'ils rappellent que les parties adverse et intervenante n'apportent aucune dénégation étayée quant à l'argumentaire de fond concernant l'inadéquation de la procédure prévue à l'article 65 du décret à la décision du collège du 24 août 2004, qui peut être considérée comme manifestement établie; qu'ils estiment qu'ils n'avaient pas à introduire directement un recours au Conseil d'Etat contre une décision dont la conséquence des motifs d'illégalité est précisément, sur le plan procédural, l'exercice obligatoire et préalable du recours organisé, parce que, ce faisant, ils auraient en quelque sorte nié leur propre argumentaire de fond; qu'ils écrivent qu'"il aurait alors été justifié que le Conseil d'Etat, après avoir constaté le fondement procédural erroné de l'acte du collège, déclare le recours irrecevable car prématuré en l'absence d'exercice du recours organisé par l'article 40 du décret du 11 mars 1999, faisant avec justesse prévaloir le fond sur la forme";

Considérant, quant à la première branche, que l'acte attaqué vise "le recours introduit, en date du 21 septembre 2004, par Maître BRUSSELMANS Denis, Conseil de l'A.S.B.L. «Les Versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9, à 5140 Sombreffe, contre l'arrêté du 24 août 2004 du Collège des Bourgmestre et Echevins de Wavre"; que l'arrêté attaqué précise que le recours organisé par l'article 69 du décret du 11 mars 1999 précité n'est ouvert qu'aux personnes, autorités ou institutions énumérées à l'article 67; que l'arrêté constate que "Maître BRUSSELMANS Denis, Conseil de l'A.S.B.L. «Les versants de la Dyle», rue Ottiamont, 9 à 5140 Sombreffe, tierce personne, ne peut se prévaloir d'appartenir à une de ces 4 catégories"; que cette phrase peut se comprendre comme voulant dire soit que c'est le conseil de l'A.S.B.L. qui ne remplit pas la condition de l'article 69, soit que c'est l'A.S.B.L. qui ne la remplit pas; qu'il reste

que la vérification de la qualité des autres requérants n'a pas été faite par l'acte attaqué, même si le rapport de synthèse y a procédé; qu'à cet égard, l'arrêté attaqué est irrégulier; que, cependant, les requérants sont sans intérêt à invoquer cette irrégularité puisqu'ils ne soutiennent à aucun moment que l'un ou l'autre remplirait cette condition; que la première branche du moyen unique est irrecevable;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'article 40, § 1er, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit :

" Un recours contre les décisions des autorités visées à l'article 13, alinéas 1er et 2, relatives à la délivrance des permis d'environnement pour des établissements autres que temporaires et contre l'absence de décision de ces autorités à l'expiration des délais visés à l'article 35 est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique";

Considérant que les autorités visées à l'article 13, alinéas 1er et 2, du même décret sont, notamment, le collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement en projet, qui introduit une déclaration ou une demande de permis d'environnement;

Considérant que l'article 65 du décret du 11 mars 1999 disposait comme suit au jour de l'adoption de l'acte attaqué :

" § 1er. L'autorité compétente, pour délivrer le permis d'environnement en première instance, peut, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation :

1° si elle constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier;

2° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement.

§ 2. L'autorité compétente en première instance, sur avis du fonctionnaire technique, suspend temporairement ou retire le permis s'il apparaît que, même en complétant ou modifiant les conditions d'exploitation, l'exploitation cause des dangers, nuisances ou inconvénients présentant une menace grave pour l'homme ou pour l'environnement";

Considérant que l'article 67 du décret prévoit que "l'autorité compétente exerce les pouvoirs prévus à l'article 65, soit de sa propre initiative, soit sur demande : 1° de l'exploitant; 2° des autorités et administrations consultées au cours de la procédure de délivrance du permis; 3° du titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau; 4° du titulaire d'un permis de prise d'eau potabilisable octroyé antérieurement et non périmé si cette prise d'eau est ou risque d'être altérée en quantité

ou en qualité"; qu'enfin, l'article 69 du décret permet aux personnes visées à l'article 67 d'exercer un recours devant le Gouvernement wallon "contre les décisions complétant ou modifiant les conditions d'exploitation, suspendant ou retirant le permis";

Considérant qu'il ressort de la lecture de ces textes que les articles 13 et 40 visent les demandes de permis d'environnement, alors que les articles 65, 67 et 69 concernent la modification, la suspension temporaire et le retrait définitif des permis délivrés; qu'en l'espèce, il est manifeste que la décision adoptée le 24 août 2004 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre l'a été en application de l'article 65, § 1er, 1°, du décret du 11 mars 1999; qu'en témoigne le visa relatif aux "mesures de police administrative énoncées au chapitre IX du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et plus particulièrement l'article 65 permettant à l'autorité compétente, sur avis du fonctionnaire technique, de compléter ou de modifier les conditions particulières d'exploitation afin de rencontrer de manière appropriée les objectifs définis par l'article 2 du décret";

Considérant qu'il importe peu de savoir si le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre a erronément ou correctement fondé sa compétence sur cette disposition du décret du 11 mars 1999, dès lors que l'acte attaqué n'est pas la décision de cette autorité du 24 août 2004, mais celle du Ministre de l'environnement du 29 novembre 2004 déclarant irrecevable le recours administratif introduit par les requérants; qu'à cet égard, le constat d'irrecevabilité ne viole pas les dispositions visées au moyen, puisque les requérants introduisaient un recours en leur qualité de riverains et non en une quelconque des qualités prévues à l'article 67 du décret du 11 mars 1999; qu'il appartenait donc aux requérants, s'ils entendaient contester la compétence du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre ou critiquer la légalité de cette décision pour toute autre raison, de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le Conseil d'Etat, s'il estimait le fondement légal de la décision erroné, n'aurait eu d'autre choix que d'annuler celle-ci; qu'il n'a pas en effet le pouvoir de substituer un autre fondement légal à un acte administratif et, par voie de conséquence, de déclarer en l'espèce, le recours prématuré en l'absence de recours organisé par l'article 40 du décret précité; qu'en tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'examiner le fondement d'un recours en annulation d'un acte administratif dont il n'est pas saisi; que, dès lors, les griefs énoncés contre la décision du collège des bourgmestre et échevins sont irrecevables; que la seconde branche du moyen unique n'est pas fondée,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge des requérants.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix mai deux mille sept par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.