

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.035 du 16 février 2012

A. 199.021/XIII-5793

En cause : 1. **HOOGSTOEL** Max,
 2. **DAUBIE** Mickaël,
 3. **BERGER** Franck,
 4. **BONTE** Eveline,
 5. **PILLER** Bernard,
 ayant tous élu domicile chez
 Me Jacques SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} février 2011 par Max HOOGSTOEL, Mickaël DAUBIE, Franck BERGER, Eveline BONTE et Bernard PILLER qui demandent l'annulation du rapport de synthèse du fonctionnaire technique du 30 septembre 2010 qui vaut permis d'environnement autorisant l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) ROYAL MONS AUTO MOTO CLUB à "organiser les 13, 14 et 15 novembre 2010 :

- un trial international comportant 3 x 18 km sur la voie publique (motos de $\pm 250 \text{ cm}^3$) et 12 zones de 20 m sur terrains privés (zones 1 et 2 sur le bois de Mesvin, zones 3 à 10 sur le terail de Ciply et zones 11 et 12 sur le terail de l'Héribus à Cuesmes);
- un trial de motos d'avant 1965 sur le terail de Ciply, 15 zones à parcourir 3 fois";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 29 novembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 2012 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. DONNAY, 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 demande se présentent comme suit :

1. Le 13 août 2010, l'A.S.B.L. ROYAL MONS AUTO MOTO CLUB introduit une demande de permis d'environnement ayant pour objet l'organisation, les 13, 14 et 15 novembre 2010, d'un trial international comportant 3 x 18 km sur la voie publique (motos de $\pm 250 \text{ cm}^3$) et 12 zones de 20 mètres sur terrains privés et d'un trial de motos d'avant 1965 sur le terroir de Ciply, 15 zones à parcourir 3 fois.

La partie adverse précise dans son mémoire en réponse qu'il s'agit d'un établissement temporaire situé en partie en zone forestière, en zone d'espace vert, en zone de parc avec intérêt paysager au plan de secteur.

2. Par un courrier du 1^{er} septembre 2010, cette demande est jugée complète et recevable.

3. Le 6 septembre 2010, le département de la ruralité et des cours d'eau du service public de Wallonie (S.P.W.) donne un avis favorable.

4. Le 14 septembre 2010, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, de l'urbanisme et de l'énergie du S.P.W. émet un avis favorable conditionnel.

5. Le 24 septembre 2010, le département de la nature et des forêts du S.P.W. prononce un avis favorable conditionnel.

6. Par un courrier du 30 septembre 2010 et réceptionné le 1^{er} octobre, le fonctionnaire délégué transmet au collège communal de Mons un rapport de synthèse favorable.

7. En sa séance du 7 octobre 2010, le collège communal de Mons octroie le permis sollicité et, par un affichage du 13 octobre 2010, le bourgmestre porte à la connaissance du public la délivrance de cette autorisation.

8. Toutefois, par un affichage du 20 octobre 2010, il est précisé qu'en l'absence de notification de la décision du collège communal dans le délai imparti, le rapport de synthèse du fonctionnaire technique vaut décision. Ce rapport valant permis d'environnement constitue l'acte entrepris par les requérants dans l'affaire A. 198.550/XIII-5749.

9. Les requérants indiquent avoir formé, le 9 novembre 2010, un recours en réformation à l'encontre du rapport de synthèse. Ils estiment que la voie du recours administratif leur était ouverte et constatent que la Région wallonne n'a pas statué sur ce recours. Ils postulent qu'en l'absence de décision, conformément à l'article 40, § 8, 1^o, du décret relatif au permis d'environnement, la décision de première instance est confirmée. Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours;

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non recevoir pour tardiveté de la requête; qu'elle estime qu'aucun recours en réformation devant le Gouvernement wallon n'est ouvert à l'encontre des décisions environnementales relatives aux établissements temporaires et que le délai de recours devant le Conseil d'Etat avait déjà expiré au moment de l'introduction de la requête, à savoir le 2 février 2011, dans la mesure où le rapport de synthèse favorable valant permis d'environnement a été affiché le 20 octobre 2010;

Considérant que la partie adverse soulève une seconde fin de non recevoir pour défaut d'intérêt dès lors que l'acte a déjà sorti ses pleins et entiers effets bien avant la date de l'introduction du recours à l'examen;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants font valoir, sur la première fin de non recevoir soulevée par la partie adverse, que le libellé de l'article 40, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement "n'exclut plus, comme dans sa version originale, un recours contre les décisions prises à l'égard des établissements temporaires" de telle sorte que le délai de recours devant le Conseil d'Etat n'a pu commencer à courir qu'à partir du moment où a expiré le délai qui, à leur estime, était imparti à la Région wallonne pour statuer sur le recours en réformation qu'ils avaient introduit;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants estiment que l'article 40, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, précité, modifié par le décret du 22 novembre 2007, n'exclut plus le recours contre les décisions prises à l'égard des établissements temporaires; qu'ils soutiennent que les trois hypothèses visées à l'article 40, § 1^{er}, modifié, concernent aussi les permis temporaires et qu'une référence aux travaux préparatoires ne peut prévaloir sur le texte légal qui ne limite pas les trois hypothèses qu'il vise à certains types de permis; qu'ils constatent que les permis relatifs aux établissements temporaires faisaient déjà l'objet de la disposition spécifique de l'article 39, avant la modification de l'article 40 par le décret du 22 novembre 2007, et que, à ce moment, le législateur exprimait à l'article 40 que le recours organisé ne s'appliquait pas aux permis relatifs aux établissements temporaires; qu'ils tirent de cette observation que la persistance de la disposition spécifique de l'article 39, sans le maintien de l'exclusion des permis relatifs aux établissements temporaires au nouvel article 40, a pour conséquence que le recours est ouvert contre les décisions relatives à ces permis; qu'ils notent aussi que l'article 39 ne contient que quelques exceptions à la procédure ordinaire qui est applicable pour le surplus et que "les dispositions de l'article 39 ne dérogent nullement aux dispositions de l'article 40"; que, à l'appui de leur raisonnement, ils citent un commentaire des nouvelles dispositions publié sur Internet; qu'ils ajoutent que toute autre interprétation violerait les articles 10, 11 et 23 de la Constitution; qu'ils expliquent que le permis temporaire qu'ils attaquent a "des effets qui ne sont pas limités dans le temps en manière telle qu'un recours effectif doit être ouvert à l'encontre d'une telle autorisation", que le fait que les permis temporaires constituent une catégorie spécifique ne peut justifier l'absence de recours administratif et que le recours en annulation au Conseil d'Etat ne peut pallier l'absence de recours administratif; qu'ils invoquent enfin l'article 9, § 3 et § 4 de la Convention d'Aarhus; qu'à leurs yeux, si le Conseil d'Etat devait retenir l'interprétation du décret qui exclut le recours, une question préjudicielle devrait être posée à la Cour constitutionnelle; qu'ils en proposent un libellé; qu'ils concluent que l'exercice de la voie de recours administrative s'imposait et que leur requête est recevable *ratione temporis*;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants font valoir, sur la seconde fin de non recevoir soulevée par la partie adverse, que l'on ne peut négliger l'atteinte portée à l'intégrité des milieux naturels concernés par le projet autorisé, lequel s'inscrit, à leur estime, dans le cadre d'une activité structurelle et permanente qui se pratiquerait chaque samedi et chaque dimanche de l'année; que, selon eux, "si la thèse de la partie adverse devait être retenue, elle serait susceptible d'être source d'une grave inégalité de traitement [étant donné que] les délais de procédure, dans le cas d'une demande de permis temporaire, sont tels que la même temporalité (introduction de la demande le 13 août, affichage de la décision le 20 octobre et activité autorisée les 13, 14 et 15 novembre 2010) peut intentionnellement être reproduite d'année en année et créer ainsi une fenêtre de temps dans laquelle un demandeur, mal intentionné, peut toujours se situer (d'année en année) pour échapper au respect de la loi et se mettre à l'abri de tout recours";

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants prétendent que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat admet "le maintien de l'intérêt au recours en présence d'un acte à portée temporaire ayant produit ses effets à l'égard du requérant"; qu'ils citent plusieurs arrêts à l'appui de leur affirmation; qu'ils ajoutent que la création du référé doit demeurer sans incidence sur le maintien de leur intérêt sous peine d'opérer une confusion entre la condition d'intérêt à agir et celle, propre au contentieux de la suspension, du risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant, sur les deux fins de non recevoir, que pour trancher à la fois la question de l'actualité de l'intérêt au recours contre l'acte attaqué et celle de la tardiveté de la requête, il est nécessaire de vérifier d'abord que le recours administratif organisé à l'article 40 du décret relatif au permis d'environnement est ouvert contre les décisions relatives aux demandes de permis d'établissements temporaires; que, en effet, le recours en annulation dirigé contre le rapport de synthèse, en ce que celui-ci serait confirmé par l'effet du silence du Ministre, n'est recevable *ratione temporis* que si le recours administratif était ouvert contre le rapport de synthèse valant permis d'environnement relatif à un établissement temporaire; qu'en revanche, le recours en annulation n'est pas tardif si le recours administratif organisé est ouvert contre le rapport de synthèse puisque dans ce cas, les requérants devaient d'abord utiliser la voie de ce recours avant de saisir le Conseil d'Etat; qu'en outre, dans cette dernière hypothèse encore, le recours administratif ayant été exercé par eux, le recours en référé au Conseil d'Etat n'était pas recevable contre ce rapport de synthèse alors insusceptible de recours en annulation tant qu'il n'était pas devenu définitif;

Considérant que, avant sa modification par l'article 9 du décret du 22 novembre 2007, l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement excluait très clairement la possibilité d'introduire un recours en réformation devant le Gouvernement wallon à l'encontre des permis d'environnement relatifs à des établissements temporaires; qu'il était en effet rédigé comme suit :

- " Un recours contre les décisions des autorités visées à l'article 13, alinéas 1^{er} 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 la rédaction du nouvel alinéa 1^{er}, § 1^{er}, de l'article 40 du décret du 11 mars 1999, tel qu'il a été modifié par le décret du 22 novembre 2007, est la suivante :

- " Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 35, contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 37, alinéa 1^{er}, ou contre le refus visé à l'article 37, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique et au collègue communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé";

Considérant qu'il faut encore observer que le second alinéa du paragraphe 1^{er} de cette disposition n'a, quant à lui, pas été modifié en 2007 et qu'il dispose comme suit :

- " L'absence de décision des autorités visées à l'article 13 relative à la délivrance ou au refus des permis d'environnement autres que temporaires entraîne l'impossibilité pour celles-ci d'introduire un recours";

Considérant qu'en présence de ce deuxième alinéa, le texte du décret n'est pas clair; qu'il n'exclut ni n'étend certainement et sans interprétation la voie du recours administratif organisé contre les décisions relatives aux permis d'établissement temporaire; que, dans un tel cas, le recours aux travaux préparatoires est admissible; que les travaux préparatoires à la modification de l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, exposent comme suit le motif de ce changement :

- " Il est opportun de modifier l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 afin de préciser plus explicitement les hypothèses dans lesquelles un recours peut être introduit auprès du Gouvernement. Le texte vise limitativement trois situations ouvrant un droit au recours. Il s'agit de l'existence d'une décision prise en première instance et envoyée dans les délais requis pour ce faire, de la décision censée être arrêtée conformément à l'article 37, alinéa 1^{er}, ou du refus tacite" (Doc. Parl. w., sess. 2006-2007, n° 645-1, pp. 9 et 10);

Considérant qu'il est vrai que les termes de cette disposition n'excluent plus aussi clairement qu'auparavant que les décisions relatives à des établissements temporaires puissent faire l'objet d'un recours en réformation; que, toutefois, ces mêmes termes n'imposent pas nécessairement qu'un tel recours soit ouvert dès lors que les établissements temporaires font l'objet d'une disposition spécifique, à savoir l'article 39 du décret, et sont dès lors soumis à un régime distinct auquel aucune des "trois situations ouvrant un droit de recours" visées à l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne fait référence; que si l'on ajoute à ce constat qu'il ne semble ressortir des travaux préparatoires aucune volonté de créer, à l'inverse de ce qui existait précédemment, un recours administratif concernant les établissements temporaires, il faut conclure que la modification de l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret relatif au permis d'environnement par le décret du 22 novembre 2007 ne peut être interprétée comme ouvrant un recours en réformation des autorisations relatives à ce type d'établissements;

Considérant que les requérants soutiennent, dans leur dernier mémoire, que si le Conseil d'Etat devait suivre la thèse de la partie adverse et conclure que la voie du recours administratif réglé à l'article 40, précité, n'est pas ouverte contre les décisions relatives aux établissements temporaires, cette thèse "serait susceptible d'être source d'une grave inégalité de traitement"; qu'ils affirment que le décret violerait ainsi les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 "sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement" en ce qu'il priverait les justiciables du recours administratif organisé contre les décisions relatives aux établissements temporaires; qu'ils demandent au Conseil d'Etat de poser à la Cour constitutionnelle une question dont il proposent le libellé suivant : "Les articles 39 et 40 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dans la mesure où ils excluraient la possibilité d'un recours administratif en réformation auprès du Gouvernement, violent-ils les articles 10, 11 et 23 de la Constitution pris conjointement avec l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus ?";

Considérant que, en règle, la juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours doit poser la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle lorsque le requérant soutient qu'une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, applicable au litige, viole des articles du Titre II de la Constitution (article 26, §§ 1^{er}, 3^o, et § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle);

Considérant que l'article 26, § 4, de la loi spéciale précitée dispose comme suit :

- " § 4. Lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution.
- Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas :
- 1° dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3;
 - 2° lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée;
 - 3° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt d'une juridiction internationale fait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée;
 - 4° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée";

Considérant que l'article 23 de la Constitution dispose notamment comme suit :

- " Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
- A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
- Ces droits comprennent notamment :
- [...]
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain";

Considérant que l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 "sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement" dispose comme suit :

- " 3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.
4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public";

Considérant qu'en l'espèce les requérants invoquent le droit au recours administratif en matière d'environnement qu'ils placent dans l'article 23 de la Constitution et dans l'article 9 de la Convention d'Aarhus, précitée; qu'ils font ainsi l'hypothèse que le droit fondamental revendiqué est garanti de manière partiellement analogue par une disposition du Titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international; que, dans un tel cas, l'article 26, § 4, précité, habilite le Conseil d'Etat à ne pas poser la question préjudicielle évoquée s'il "estime que la disposition du Titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée"; qu'il convient, partant, que le Conseil d'Etat vérifie que le dispositif décrétoal contesté ne viole manifestement pas la disposition du Titre II de la Constitution;

Considérant que les requérants revendiquent contre les permis d'environnement relatifs aux établissements temporaires le même recours administratif en réformation que celui qui est organisé contre les autres permis d'environnement; qu'ils ne revendiquent pas de modalités spécifiques;

Considérant qu'il suffit d'observer que l'application de la procédure de recours et les consultations qu'elle requiert doivent avoir lieu dans des conditions de délais réglées à l'article 40 dont le respect ne permet pas de procurer un remède "suffisant et effectif" à la contestation élevée par les requérants; qu'en effet, en introduisant, comme ils l'ont fait, le recours organisé non suspensif le 9 novembre 2010 contre un permis affiché le 20 octobre 2010 qui devait sortir ses effets les 13, 14 et 15 novembre, ils ne pouvaient mettre le Ministre en mesure de prendre une décision avant que l'acte entrepris n'ait sorti les effets que leur recours tendait à prévenir; qu'il s'ensuit qu'en n'ouvrant pas, contre les permis d'environnement temporaires et en particulier contre le permis contenu dans le rapport de synthèse affiché le 20 octobre 2010, le recours administratif en réformation organisé à l'article 40, précité, le législateur tient compte de la nature particulière de ces permis et ne viole manifestement pas la disposition invoquée de la Constitution; qu'il n'y a donc pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question libellée dans le dernier mémoire;

Considérant, en outre, que si l'ordre juridique n'ouvre pas, contre ce permis, le recours administratif en réformation organisé à l'article 40 au bénéfice de toute personne physique ou morale intéressée, il procure en revanche aux intéressés la voie du recours juridictionnel en annulation devant le Conseil d'Etat à combiner le cas échéant avec une demande de suspension en référé, de nature à procurer, éventuellement selon la procédure d'extrême urgence, la suspension en temps opportun des effets négatifs pour l'environnement que les requérants imputent à l'acte attaqué; que les dispositions précitées de la Convention d'Aarhus laissent aux

parties le choix de permettre aux intéressés d'engager des procédures administratives ou judiciaires; qu'il n'est pas soutenu que cette procédure juridictionnelle n'est pas "objective, équitable et rapide" au sens de l'article 9, précité de la Convention d'Aarhus; que, après l'affichage du 20 octobre et en tout cas, le 9 novembre, jour de l'introduction prétendue du recours en réformation irrecevable, un recours en suspension d'extrême urgence aurait permis au Conseil d'Etat d'utilément examiner les prétentions des requérants et, si celles-ci avaient été jugées sérieuses, d'offrir un remède "suffisant et effectif"; que, contre le rapport de synthèse affiché le 20 octobre, les requérants ont d'ailleurs choisi d'exercer, sans faire le détour du recours organisé irrecevable, un autre recours au Conseil d'Etat, en annulation, et introduit seulement le 20 décembre 2010; que ce recours est examiné dans l'affaire A. 198.550/XIII-5749;

Considérant qu'il est établi que les requérants avaient connaissance de l'acte avant le 9 novembre 2010, date à laquelle ils soutiennent avoir introduit leur recours administratif; que la requête introduite le 1^{er} février 2011 l'a été plus de soixante jours après la prise de connaissance de l'acte attaqué par les requérants; qu'elle est tardive et partant irrecevable; que cette conclusion dispense d'examiner en l'espèce l'autre fin de non recevoir,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 875 euros, sont mis à la charge des requérants à concurrence de 175 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize février deux mille douze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
	BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.