

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 219.910 du 21 juin 2012

A. 189.611/XV-822

A. 190.298/XV-874

En cause : **MARTIN** Alain,
ayant élu domicile chez
Me P. MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
2. le Collège d'Environnement de
la Région de Bruxelles-Capitale,
3. l'Institut bruxellois pour la Gestion
de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Me Chr. THIEBAUT, avocat,
avenue Paul Hymans 71
1200 Woluwe-Saint-Lambert.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 septembre 2008 par Alain Martin (affaire A. 189.611/XV-822), qui demande l'annulation de:

- «la décision implicite de rejet du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, aux termes de laquelle est confirmée la décision tacite du Collège d'Environnement du 9 juillet 2007, qui confirme elle-même la décision explicite adoptée le 15 mars 2007 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement [...]»,
- «la décision tacite du Collège d'Environnement du 9 juillet 2007 par laquelle, à défaut pour celui-ci d'avoir statué sur le recours dont le requérant l'avait saisi, la décision de l'I.B.G.E. du 15 mars 2007 s'est trouvée confirmée»,
- «la décision de l'I.B.G.E. du 15 mars 2007 aux termes de laquelle est octroyé à la C.G.O. MOTOR s.a. [...], un permis d'environnement [...] pour l'exploitation d'une carrosserie sise à 1090 Jette, rue Édouard Faes, 89»;

Vu la requête introduite le 7 novembre 2008 par le même requérant (affaire A. 190.298/XV-874), qui demande l'annulation de:

- «la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [du 4 septembre 2008], qui confirme le permis d'environnement délivré le 15 mars 2007 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement [...]»,
- «la décision implicite de rejet du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, aux termes de laquelle est confirmée la décision tacite du Collège d'Environnement du 9 juillet 2007, qui confirme elle-même la décision explicite adoptée le 15 mars 2007 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement [...]»,
- «la décision tacite du Collège d'Environnement du 9 juillet 2007 par laquelle, à défaut pour celui-ci d'avoir statué sur le recours dont le requérant l'avait saisi, la décision de l'I.B.G.E. du 15 mars 2007 s'est trouvée confirmée»,
- «la décision de l'I.B.G.E. du 15 mars 2007 aux termes de laquelle est octroyé à la C.G.O. MOTOR s.a. [...], un permis d'environnement [...] pour l'exploitation d'une carrosserie sise à 1090 Jette, rue Édouard Faes, 89»;

Vu l'arrêt n° 217.890 du 10 février 2012 joignant les causes, rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire;

Vu le rapport, rédigé sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure, de M. B. JADOT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 avril 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me Chr. THIEBAUT, avocat, comparaisant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis, M. B. JADOT, premier auditeur chef de section;

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

Considérant qu'examinant le recours enrôlé sous le n° A. 190.298/XV-874 en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté du 4 septembre 2008, l'arrêt n° 217.890 du 10 février 2012 a rejeté les trois premiers moyens;

Considérant que le quatrième moyen en l'affaire précitée est pris «du détournement de pouvoir et/ou de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 6, 37, 55 et 56 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate et du principe de bonne administration, de l'interdiction pour l'autorité compétente de statuer *ultra petita*, et de l'erreur manifeste d'appréciation»; que le requérant formule deux griefs distincts, qui peuvent être considérés comme constituant deux branches;

qu'en une première branche, il dénonce le fait qu'alors que la demande de permis d'environnement indiquait comme horaire d'exploitation les journées du lundi au jeudi de 8h30 à 17h et le vendredi de 8h30 à 15h, l'acte attaqué a autorisé les activités de l'entreprise ainsi que le chargement/déchargement des véhicules du lundi au vendredi de 8h à 17h30; qu'il estime que, «ce faisant, l'autorité administrative a statué *ultra petita*, au-delà de ce qui lui était demandé sans qu'aucune explication ne soit, de surcroît, formulée à cet égard» et qu'«aucune justification et/ou élément étranger à la demande ne [permet] de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé "utile" d'élargir la plage horaire conférée à l'exploitation concernée alors que l'autorisation environnementale tend à imposer des conditions strictes d'exploitation à une activité et non à étendre celle-ci»;

qu'en une seconde branche, il soutient que l'acte attaqué «dispense» l'installation litigieuse «de l'application de diverses conditions d'exploitation pour une période s'échelonnant du 1^{er} mai 2007 au 1^{er} octobre 2007»; que, selon lui, «en adoptant volontairement une autorisation permettant individuellement à son titulaire de contourner pendant un certain laps de temps les conditions d'exploitation du fait de la mise en activité de son installation, l'autorité statuant a manifestement commis un détournement de pouvoir et à tout le moins un excès de pouvoir»; qu'il fait valoir qu'aucune motivation adéquate n'est attachée à l'octroi de ces dispenses, et déclare que le préambule de l'acte attaqué ne contient à ce sujet que des affirmations non étayées; qu'il ajoute que «l'on peut encore craindre que l'autorité ait fléchi sous le poids du fait accompli, l'[exploitation] ayant eu lieu dans l'illégalité à tout le moins du 16 août 2006 au 15 mars 2007, compte tenu de la tardiveté de l'introduction de la demande de permis litigieuse»;

Considérant que les parties adverses répondent que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 56 de l'ordonnance du 5 juin 1997, le requérant étant, selon elles, en défaut de préciser en quoi cette disposition aurait été méconnue en l'espèce;

que, s'agissant des horaires d'exploitation, elles considèrent que s'il est exact que les horaires autorisés par l'article 4.C.6 du permis d'environnement qu'a confirmé l'acte attaqué sont plus étendus que ceux indiqués dans la demande de permis, ils ne le sont pas beaucoup plus; qu'elles ajoutent que lesdits horaires sont plus restrictifs et contraignants que ceux prévus pour ce type d'établissement par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mai 2003 fixant des conditions d'exploiter à certaines installations de mise en peinture ou retouche de véhicules ou parties de véhicules utilisant des solvants; que, selon elles, la condition litigieuse n'est rien d'autre que la résultante d'une mise en balance des intérêts en présence; que, rappelant que l'article 56, 6°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 autorise explicitement l'autorité qui délivre un permis à prescrire des conditions d'horaire concernant le fonctionnement de l'installation, elles soutiennent que «la faculté, pour l'autorité compétente, d'imposer des conditions d'exploitation implique nécessairement la possibilité, pour elle, d'affecter, d'une manière ou d'une autre, l'objet de la demande de permis d'environnement introduite, pour autant que cela ne constitue pas une modification substantielle» et que l'élargissement des horaires de fonctionnement de l'établissement par rapport à ce que prévoyait la demande de permis est trop limité pour pouvoir être considéré comme une modification substantielle de l'objet de la demande;

que, s'agissant de la seconde branche, les parties adverses soutiennent que les dispositions contestées, qui figurent à l'article 4.A.2 du permis d'environnement confirmé par l'acte attaqué, octroient, non pas des dispenses ou des dérogations, mais un délai pour permettre au bénéficiaire du permis de se conformer à certaines conditions d'exploitation ou de fournir des preuves établissant le respect de ces conditions ou d'autres conditions d'exploitation; qu'elles estiment que lesdites dispositions ne sont rien d'autre que la résultante d'une mise en balance des intérêts en présence, et non pas l'expression d'une faveur accordée à l'exploitant, qui lui aurait permis de passer outre l'application de la réglementation en vigueur; qu'elles ajoutent encore que l'autorité n'a pas fléchi sous le poids du fait accompli en raison de la tardiveté de l'introduction de la demande de permis dont fait état le requérant; que, d'une part, elles déclarent que la demande de permis n'était pas tardive, dès lors qu'elle a été introduite avant l'expiration de la période de validité qui assortissait le permis d'environnement précédent; que, d'autre part, elles exposent qu'«aucun élément du dossier administratif ne permet d'affirmer que l'appréciation de l'autorité délivrante aurait été, d'une quelconque manière, conditionnée, dictée ou influencée par le caractère préexistant des installations classées au moment de l'introduction de

la demande ou par le fait que lesdites installations auraient été exploitées temporairement sans permis après l'expiration du permis initial»;

Considérant que dans le dernier mémoire, les parties adverses maintiennent l'exception d'irrecevabilité formulée dans le mémoire en réponse; qu'elles font valoir que l'exposé des moyens consiste dans l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et la manière dont, à l'estime du requérant, cette règle a été violée; qu'elles estiment que la seconde condition n'est pas satisfaite en l'espèce, le requérant n'ayant pas indiqué les raisons pour lesquelles il estimait que l'acte attaqué avait méconnu l'article 56 de l'ordonnance du 5 juin 1997;

qu'à propos de la première branche, elles soutiennent que la justification de la modification de l'objet de la demande de permis ne doit pas nécessairement apparaître dans la motivation formelle de l'acte attaqué ou dans celle du permis délivré par l'I.B.G.E., mais qu'elle peut figurer seulement dans le dossier administratif; qu'elles se fondent sur l'article 55 de l'ordonnance du 5 juin 1997 qui, selon l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État dans son arrêt n° 211.127 du 8 février 2011, déroge à l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991, notamment en prévoyant que la motivation de la balance entre les intérêts environnementaux et ceux du demandeur en autorisation ne doit pas apparaître dans la motivation formelle mais peut figurer dans le dossier; qu'elles estiment qu'une pièce du dossier, à savoir une note de l'I.B.G.E. du 21 mai 2007 au collègue d'Environnement suffit à apporter la justification requise; qu'elles ajoutent qu'en énonçant qu'il y avait lieu de confirmer en toutes ses dispositions le permis délivré le 15 mars 2007, le Gouvernement a fait sien ce permis et a considéré que la justification donnée par l'I.B.G.E. à propos de l'élargissement limité de l'horaire d'exploitation procédait de la mise en balance des intérêts environnementaux et qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause le bien-fondé de cette mise en balance;

Considérant que l'article 56 de l'ordonnance du 5 juin 1997 règle le pouvoir de l'autorité qui délivre un permis d'environnement d'assortir celui-ci de conditions particulières d'exploitation; que le moyen dénonce, en des termes qui ne sont dépourvus ni de clarté ni de précision, l'irrégularité de certaines des conditions d'exploitation fixées dans le permis d'environnement délivré par l'I.B.G.E. le 15 mars 2007, qu'a confirmé l'acte attaqué; que l'exception d'irrecevabilité du moyen doit être rejetée;

Considérant, quant à la seconde branche, que les dispositions critiquées par le requérant figurent à l'article 4, point A.2, du permis d'environnement délivré par l'I.B.G.E. le 15 mars 2007, qu'a confirmé l'acte attaqué; qu'il en résulte que, par dérogation au principe suivant lequel les conditions d'exploiter fixées aux articles 4

et 5 du permis sont d'application immédiate, des délais sont accordés pour l'application de certaines conditions d'exploitation ainsi que pour la transmission de certains documents, ces délais s'échelonnant du 1^{er} mai 2007 au 1^{er} octobre 2007; qu'ainsi que l'indique la motivation de l'acte attaqué, les délais fixés dans les dispositions litigieuses - qui ne sont que de quelques semaines ou de quelques mois suivant la délivrance du permis par l'I.B.G.E. - n'emportent pas de dispense d'application des conditions d'exploiter auxquelles ils se rapportent, mais tendent seulement à permettre la mise en œuvre concrète de celles-ci; que, partant, il n'apparaît nullement que l'appréciation de l'autorité aurait été déterminée par le poids du fait accompli ou que l'autorité aurait commis un détournement de pouvoir; que le moyen doit être rejeté en sa seconde branche;

Considérant, sur la première branche, qu'en son article 4, au point C.6, le permis d'environnement délivré par l'I.B.G.E. le 15 mars 2007, qu'a confirmé l'acte attaqué, fixe, sous l'intitulé «horaires d'exploitation», une condition libellée en ce sens que «les activités de l'entreprise ainsi que le chargement/déchargement des véhicules sont autorisés du lundi au vendredi de 8h à 17h30»; que, ce faisant, il autorise l'exploitation de l'installation pendant une plage horaire plus importante que celle qui avait été indiquée dans la demande de permis d'environnement, puisque celle-ci faisait état de l'horaire de fonctionnement suivant: du lundi au jeudi de 8h30 à 17h et le vendredi de 8h30 à 15h; que le permis attaqué a donc étendu la durée d'exploitation permise;

Considérant que l'autorité qui est saisie d'une demande d'autorisation pour l'exploitation d'un établissement doit se prononcer sur la demande telle qu'elle lui est soumise; que toutefois, elle peut assortir l'autorisation qu'elle délivre de conditions emportant une modification de l'objet de la demande, pour autant que cette modification ne soit pas substantielle, c'est-à-dire qu'elle se limite à des aspects secondaires ou accessoires du projet présenté dans la demande; que tel est le cas en l'espèce, la condition critiquée par le moyen ne portant que sur un point très particulier de la demande, et le permis attaqué n'étendant que de manière très limitée l'horaire d'exploitation de l'installation par rapport aux indications de la demande;

Considérant qu'aucun passage de la motivation de l'acte attaqué, ni de celle du permis délivré le 15 mars 2007 par l'I.B.G.E., que l'acte attaqué peut raisonnablement être interprété comme ayant fait sienne, n'indique la raison pour laquelle l'autorité a jugé utile d'élargir la plage horaire de l'exploitation de l'installation par rapport aux indications de la demande, alors que le requérant avait contesté cet élargissement, tant dans son recours au collège d'Environnement que dans celui qu'il a adressé au Gouvernement;

Considérant que, dans sa version applicable au présent litige, l'article 55 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement énonce ce qui suit:

« Dans l'élaboration de toute décision, outre les éléments contenus dans la demande ou le recours et sans préjudice de tous autres renseignements utiles, les éléments suivants doivent être pris en considération :

1° les meilleures techniques disponibles pour minimiser les besoins en énergies primaires et réduire les émissions de CO₂, pour éviter, réduire ou remédier aux dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation, et leurs possibilités concrètes d'utilisation;

2° les interrelations entre les dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation envisagées et celles d'installation existantes;

3° les probabilités, les possibilités et les conséquences d'accidents majeurs de l'installation envisagée, ainsi que leurs interrelations avec celles des installations existantes (effet domino);

4° les dispositions impératives applicables, en ce compris les programmes de réduction de la pollution et notamment les prescriptions et les objectifs des plans régionaux de lutte contre le bruit et de préventions et gestion des déchets ayant un caractère obligatoire pour l'autorité délivrante;

5° les avis émis dans les délais par les personnes et services consultés. Quand une étude d'incidences a été réalisée, les données et les conclusions, qui s'en dégagent, sont spécialement prises en considération.

Dans l'élaboration de toute décision, les intérêts visés à l'article 2 et les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance.

Ces éléments doivent soit être valablement rencontrés dans la motivation de la décision, soit apparaître dans le dossier.

6° Pour les sites d'exploitation tenus de restituer des quotas d'émission de gaz à effet de serre en vertu de l'article 12, § 3, de l'ordonnance du établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, la capacité de l'exploitant à surveiller et déclarer ses émissions.

7° La demande d'intervention dans le cadre de la fermeture d'une station-service recevable auprès du Fonds visé par l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service.»;

Considérant que, dans sa version modifiée par l'ordonnance du 6 décembre 2001, l'article 55 comptait trois alinéas, l'alinéa 1^{er} comportant l'énumération des éléments qui, «outre les éléments contenus dans la demande ou le recours» doivent être pris en considération, l'alinéa 2 consacrant l'obligation de mettre en balance les intérêts visés à l'article 2 et ceux du demandeur ou de l'exploitant, et l'alinéa 3 énonçant que «ces éléments» doivent être valablement rencontrés dans la motivation ou apparaître dans le dossier; que les 6° et 7° ont été ajoutés, à la suite de l'alinéa 3, respectivement par un arrêté du Gouvernement de la

Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2004 et par une ordonnance du 9 juillet 2007; que rien n'indique qu'à la suite de ces ajouts, la portée de la disposition contenue dans l'alinéa 3 ait été modifiée et qu'elle ne s'appliquerait plus qu'aux éléments figurant au 5°; que cette disposition déroge à l'obligation de motivation formelle établie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'étant une disposition de nature législative plus récente et plus spécifique, elle prime cette loi, en particulier dans la mesure où la motivation de la balance entre les intérêts environnementaux et ceux du demandeur d'autorisation ne doit pas nécessairement apparaître dans la motivation formelle de l'arrêté attaqué mais peut aussi ne figurer que dans le dossier;

Considérant que dans une note adressée au collège d'Environnement à la suite du recours introduit par le requérant contre sa décision du 15 mars 2007, l'I.B.G.E. indique que les horaires imposés dans le permis attaqué sont plus stricts que ceux prévus par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mai 2003 fixant des conditions d'exploiter à certaines installations de mise en peinture ou retouche de véhicules ou parties de véhicules utilisant des solvants; que le dossier comporte ainsi une justification relative à l'élargissement de la plage horaire de l'exploitation de l'installation litigieuse par rapport aux indications de la demande de permis; que l'objection formulée par le requérant a donc été rencontrée conformément au prescrit de l'article 55 de l'ordonnance du 5 juin 1997;

Considérant qu'à l'audience, le requérant a contesté la constitutionnalité de l'article 55, alinéa 3 de l'ordonnance du 5 juin 1997;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats et de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée dans le dispositif,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle:

«L'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions, en ce qu'il dispense de l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs - plus particulièrement de ses articles 2 et 3 - ou déroge à celle-ci?».

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-et-un juin deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY