CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.486 du 22 novembre 2016

213.475/XV-2635

En cause : **BALLIEU** Jean-Luc,
ayant élu domicile
rue Zwartebeek 30
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Br. LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles («STIB»),
ayant élu domicile chez
Mes Fr. MAUSSION
et B. GORS, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 août 2014 par Jean-Luc Ballieu, qui tend:

- à l'annulation «de l'arrêté du 6 juin 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclarant les recours introduits par Philippe Queroles, la commune de Drogenbos, Gregory Boen, Pierre Goblet, Raoul Godar, Yvan Coppens, Jean-Luc Ballieu, Jean Rossitto et André Robe contre la décision du Collège d'Environnement du 19 septembre 2011 concernant le permis délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt de tramways, chaussée de Ruisbroek, 52-54 à Uccle, recevables et non fondés;

- et à ce que le Conseil d'État «ordonne la réalisation d'une étude d'incidence, assortie en cas de non-exécution d'une astreinte»;

Vu la requête, introduite le 12 novembre 2014, par laquelle la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (en abrégé la «STIB»), demande à intervenir dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2015 accueillant cette requête en intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. Y. DELVAL, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 11 octobre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 8 novembre 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me O. DI GIACOMO, *loco* Me Br. LOMBAERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me R. GODTS, *loco* Me Fr. MAUSSION et B. GORS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. Y. DELVAL, auditeur;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 24 septembre 2010, la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (en abrégé «STIB») introduit une demande de permis d'urbanisme et une demande

de permis d'environnement pour un projet mixte, accompagnées d'un rapport d'incidences, en vue de la construction et de l'exploitation d'un dépôt de tramways sis chaussée de Ruisbroek, 52-54 à Uccle, sur le site dit «Marconi».

Une enquête publique est organisée du 31 janvier au 1er mars 2011.

Le 16 mars, la commission de concertation donne un avis favorable conditionnel sur les demandes de permis.

Le 16 juin, l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) délivre le permis d'environnement moyennant le respect de plusieurs conditions. Le 8 juillet, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme autorisant la construction du dépôt de trams. Un recours en annulation est introduit, notamment par le requérant, contre ce permis. Par un arrêt n° 230.668 du 26 mars 2015, le Conseil d'État a rejeté ce recours, pour défaut d'intérêt, en tant qu'il était introduit par le requérant, et a rouvert les débats pour le surplus.

Le permis d'environnement fait l'objet de plusieurs recours introduits devant le Collège d'Environnement qui décide, le 19 septembre, de déclarer ces recours pour partie irrecevables et pour partie non fondés, de sorte qu'il confirme intégralement la décision de l'I.B.G.E. du 16 juin.

Plusieurs recours sont introduits devant le Gouvernement contre la décision du Collège d'Environnement. L'un de ces recours émane notamment du requérant.

Par une décision du 16 février 2012, le Gouvernement déclare lesdits recours recevables, mais non fondés, et confirme le permis d'environnement du 16 juin 2011.

Saisi d'un recours par la commune de Drogenbos, le Conseil d'État annule l'arrêté précité du 16 février 2012 par un arrêt n° 227.412 du 15 mai 2014.

Le 6 juin 2014, le Gouvernement déclare recevables les recours dont il est saisi, notamment celui du requérant. Toutefois, il les rejette et confirme le permis d'environnement du 16 juin 2011, tout en imposant, en sus des conditions prescrites par celui-ci, la limitation du nombre d'emplacements de parking à 113.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été notifié au requérant le 10 juillet 2014.

Fond

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation «des articles 33, 39 et 122 de la Constitution, de la violation des articles 70 et 73 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles limitant la compétence d'un exécutif régional aux affaires courantes en cas de dissolution des parlements régionaux, du non-respect des principes de bonne administration, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence de motivation tant formelle qu'interne et de la prise présumée d'intérêt»; qu'il expose:

- en ce qui s'analyse comme une première branche, que
  - l'acte attaqué, par la difficulté qu'a connue son élaboration et par son impact notoire, ne relève pas de la routine ou de la gestion journalière de la Région de Bruxelles-Capitale,
  - il n'est pas allégué qu'il présente une urgence telle qu'il aurait dû être pris avant la mise en place d'un nouveau gouvernement jouissant de la confiance du parlement et qu'il n'a d'ailleurs été notifié qu'un mois plus tard;
  - la partie adverse n'avait pas le pouvoir de le prendre hors du contrôle du parlement puisqu'il a été pris le 6 juin 2014 alors que la dernière séance du parlement de la session 2013-2014 a eu lieu le 25 avril 2014, les élections le 25 mai 2014 (et non en juin, comme le mentionne la requête), le nouveau parlement a été installé le 10 juin 2014 sur une convocation du 4 juin, le Gouvernement a présenté sa démission le 20 juillet 2014 et le nouveau a été installé à la même date;
- en ce qui s'analyse comme une seconde branche, que «le dossier a été piloté par le directeur-adjoint du ministre-président qui cumulait alors les fonctions de vice-président du conseil d'administration de la STIB, de titulaire des dossiers mobilité chez le ministre-président, de chancelier et de futur parlementaire bruxellois, ce qui est symptomatique, à tout le moins, d'une certaine confusion d'intérêt, voire d'une prise d'intérêt dans son chef; de plus, son installation rapide comme parlementaire provoque à nouveau une situation de contrôleur-contrôlé qui est difficilement tolérable dans notre régime parlementaire»;

qu'en réplique, il fait valoir que:

- la personne concernée s'est exprimée comme porte-parole de la STIB en affirmant qu'il fallait que le précédent arrêt d'annulation soit contré;
- la partie adverse a estimé, lors de l'adoption de l'acte attaqué, qu'il y avait urgence;
- dans son mémoire en réponse, elle expose qu'il s'agit d'une affaire en cours;
- en se référant à l'arrêt n° 197.522 du 29 octobre 2009, il s'agit d'un choix politique de contrer l'arrêt d'annulation plutôt que de procéder à une étude d'incidence;
- il ne s'agit pas non plus d'une affaire banale puisqu'elle est remontée en conseil de Gouvernement;

- elle n'est pas urgente en ce que les trams sont hébergés dans un dépôt provisoire;
- il y a à tout le moins un «problème de déontologie, de contrôleur contrôlé et de doute légitime quant à l'existence de l'arrêté du 6 juin 2014 authentifié par la chancellerie dirigée par le vice-président de la STIB»;
- l'acte attaqué est entaché d'illégalité, aux motifs que:
  1. «la décision du Gouvernement se substitue à la décision du Collège d'environnement qui s'est préalablement substituée à la décision de l'I.B.G.E. Le permis d'environnement du 16 juin 2011 n'existe plus puisqu'il a été remplacé par la décision du Collège d'environnement du 19 septembre 2001 et la décision du Gouvernement du 16 février 2012 ne ressuscite pas le permis d'environnement du 16 juin 2011 mais adopte son dispositif par référence» de sorte qu'une nouvelle demande de permis d'environnement aurait dû être introduite par la STIB;
  2. il est peu vraisemblable qu'un Conseil de gouvernement se soit tenu le 6 juin 2014 pour délibérer sur le projet ou qu'une décision ait été prise le jour même et l'urgence n'est pas motivée dans le préambule de l'acte attaqué et est démentie par le délai mis pour le notifier; au lieu de modifier les plans, «il aurait fallu utiliser la technique du retrait d'acte et reprendre un nouveau permis réduisant à 188 le nombre d'emplacements»; s'agissant d'une demande mixte de permis et vu l'absence de réduction du nombre d'emplacements de stationnement pour le permis d'urbanisme, une étude d'incidence aurait dû être réalisée pour le permis d'environnement confirmé et modifié le 6 juin 2014;
  3. l'acte attaqué est inadéquatement motivé quant au report des emplacements de parking supprimés;
  4. une modification marginale du projet après l'enquête afin d'éviter une étude d'incidence ne peut être admise d'autant plus que l'article 12 de l'ordonnance sur le permis d'environnement ne permet pas qu'un projet soit pour son volet urbanisme soumis à une étude d'incidences et pas pour son volet environnement;

Considérant, sur la première branche, que l'arrêté attaqué a été adopté le 6 juin 2014; qu'il clôture une procédure administrative engagée le 24 septembre 2010 par une demande de permis d'environnement, au cours de laquelle des décisions ont été prises le 16 juin 2011 par l'I.B.G.E., le 19 septembre 2011 par le Collège d'Environnement, le 16 février 2012 par le Gouvernement et le 15 mai 2014 par le Conseil d'État (arrêt n° 227.412);

Considérant que l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement dispose comme suit en son article 81:

> « **Art. 81**. Recours auprès du Gouvernement.
>
> **§ 1er.** Un recours est ouvert au demandeur et à tout membre du public concerné auprès du Gouvernement contre la décision du Collège d'environnement ou, en application de l'article 80, § 3, contre la

confirmation de la décision attaquée, fût-elle tacite, de l'autorité compétente.

Par dérogation au premier alinéa, aucun recours n'est ouvert auprès du Gouvernement contre la décision du Collège d'environnement relative à la délivrance, la modification, la suspension ou le retrait d'un agrément.

Le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin entend, à leur demande, le requérant ou son conseil et le Collège d'environnement ou son délégué. Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties au recours sont invitées à comparaître.

§ 2. La décision du Gouvernement est notifiée aux parties dans les 60 jours de la date du dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de 15 jours»;

Considérant que l'arrêt du Conseil d'État n° 227.412 a été notifié le 27 mai 2014; que cette notification a eu pour effet d'ouvrir un nouveau délai de 60 jours dans lequel le Gouvernement devait se prononcer;

Considérant que la délivrance d'un permis d'environnement est, en règle, un acte administratif qui relève de la gestion courante de l'administration; qu'un tel acte émane en premier ressort d'une autorité administrative (l'I.B.G.E.), sur recours d'un collège administratif (le Collège d'Environnement) et, sur second recours, du Gouvernement; que, par lui-même, l'exercice de ces voies de recours n'altère pas la nature d'acte administratif de routine d'un tel permis; que ce ne serait que dans des circonstances exceptionnelles qu'une décision ayant un tel objet cesserait d'être une affaire courante, notamment si son adoption devenait l'enjeu de débats politiques à l'occasion desquels la responsabilité du Gouvernement pourrait être engagée;

Considérant qu'en l'occurrence, si les différents actes administratifs relatifs au réaménagement du site dit «Marconi», et notamment à l'installation et à l'exploitation d'un dépôt de trams à cet endroit ont donné lieu à de multiples recours administratifs et juridictionnels émanant d'habitants du quartier concerné ou de ses environs, il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'ils auraient été l'enjeu de controverses politiques ni que leur impact susciterait des oppositions en dehors du voisinage proche; que la circonstance que l'arrêté attaqué fait suite à l'annulation par le Conseil d'État d'une précédente décision ayant un objet similaire n'y change rien; que le dossier dont l'arrêté attaqué fait partie n'a pas cessé de relever de la gestion quotidienne de l'administration; que l'arrêté attaqué relève des «affaires courantes» sur lesquelles un Gouvernement peut se prononcer pendant la période consécutive aux élections, alors que l'assemblée parlementaire qui le contrôle n'est pas en mesure de se réunir;

Considérant, en outre, que l'acte attaqué s'inscrit dans la ligne d'options politiques au niveau régional arrêtées depuis 2008 et non remises en cause ultérieurement; que le dossier a été traité selon un rythme normal et apparaît comme le résultat final d'une opération administrative qui a été entamée en septembre 2010, réglée et conclue normalement compte tenu des aléas de la procédure, et non comme la suite surprenante d'une opération rapidement mise sur pied et exécutée de manière forcée, afin d'éluder autant que possible le contrôle démocratique; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa seconde branche, le moyen repose sur des allégations relatives au fait qu'un membre du cabinet du ministre-président était vice-président de l'intervenante; qu'il en déduit qu'il existe une certaine confusion, voire une prise d'intérêt dans son chef et cite, parmi les dispositions dont il invoque la méconnaissance, la «prise d'intérêt»; que ce faisant, il n'identifie pas la règle de droit qui aurait été enfreinte par la partie adverse; qu'à supposer que le requérant entende dénoncer un détournement de pouvoir lié à un comportement délictueux dans le chef d'un des acteurs de la procédure administrative, le Conseil d'État ne pourrait y avoir égard que si une juridiction répressive avait établi l'infraction pénale; qu'en cette branche, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que le requérant prend un second moyen «de la violation de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison ou non avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et les articles 1 à 11 de la Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 79 à 84 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (OPE), de l'article 101, § 3, du CoBAT, du principe de l'utilité des procédures de recours administratifs organisés, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de bonne administration qui impose à l'autorité administrative de statuer en pleine connaissance de cause et avec impartialité après avoir entendu les parties requérantes et procédé à un examen complet et sérieux du dossier, du détournement de procédure et du détournement et de l'excès de pouvoir,

en ce que le Gouvernement a considéré, après en avoir délibéré, que les recours introduits par le requérant contre la décision du Collège d'Environnement du 19 septembre 2011 concernant le permis d'environnement délivré à la STIB pour l'exploitation d'un dépôt de tramways, chaussée de Ruisbroek, 52-54 à Uccle, sont recevables et non fondés,

alors que le requérant n'a jamais été auditionné alors qu'il l'avait pourtant demandé, cette audition étant obligatoire par application de l'article 81, § 1er, alinéa 3, de l'Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (OPE) et que la décision gouvernementale déclarant son recours non fondé ne fait l'objet d'aucun considérant motivant pourquoi et en quoi celui-ci n'est pas fondé en ses griefs;

que, dans les développements du moyen, après un exposé des règles applicables, il indique que:

- la décision du 6 juin 2014 a été prise 3 jours après le dépôt par la STIB de plans modificatifs et sans audition du requérant;
- elle ne fait l'objet d'aucune motivation interne à l'acte exposant les considérations de droit et de fait servant de fondement à celle-ci;
- elle a pour seul objet de confirmer le permis d'environnement délivré le 16 juin 2011 par l'I.B.G.E. à la STIB pour «by passer» son annulation par le Conseil d'État, de faire disparaître le fait générateur de la réalisation d'une étude d'incidence et de relever de caducité en violation de l'article 101, § 3, du CoBAT les permis d'urbanisme autorisant la construction du dépôt-atelier Marconi, comme en témoigne le courrier du 13 août 2014 qui liste lesdits permis d'urbanisme, adressé par Monsieur Albert Goffart, fonctionnaire délégué, à Monsieur Pierre Goblet;
- ce courrier démontre également que la STIB a introduit à une date non déterminée et non mentionnée dans la chronologie précédant le dispositif de l'arrêté du 6 juin 2014 une demande de permis d'environnement modificatif dans lequel elle supprime des places de parking;
- ce faisant, le recours administratif organisé auprès du Gouvernement par l'article 81 OPE est vidé de toute utilité pratique, ce qui constitue une violation flagrante de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison ou pas avec la convention d'Aarhus et la directive 2011/92/UE, précitée;

qu'en réplique, il expose:

- qu'il n'a pas été entendu le 10 février 2011 et qu'il n'a pas assisté à cette séance car il n'a pas été convoqué;
- que la partie adverse a exposé dans le cadre du recours qui a entraîné l'arrêt d'annulation, précité, qu'elle a estimé qu'il n'avait rien d'intéressant à raconter;
- qu'aucun des considérants de l'acte attaqué ne répond à son recours alors que la partie adverse a précédemment estimé qu'il avait déposé un recours circonstancié;
- que l'argument selon lequel il n'y pas lieu de procéder à une étude d'incidence renvoie à un rapport de l'auditeur rédigé dans une autre cause dans laquelle il n'était pas partie;
- que l'autorité statuant dans le cadre d'un recours administratif doit statuer avec impartialité et que c'est le même collège qui est juge et partie et que le dossier tenu par le collaborateur de la Ministre de l'Environnement en charge de l'instruction des recours en 2e degré ne contient aucun procès-verbal de l'audition qui a été tenue, ni même de l'instruction;

Considérant, sur la première branche, qu'à l'origine de l'arrêté attaqué figure une demande de permis d'environnement introduite le 24 septembre 2010 par la STIB; que cette demande a fait l'objet d'un permis d'environnement délivré le 16 juin 2011 par l'I.B.G.E.; que deux recours au Collège d'Environnement ont été

introduits les 2 et 4 août, celui du 4 août étant formé par le requérant et deux autres personnes; que le Collège d'Environnement s'est prononcé le 19 septembre, et que sept recours au Gouvernement ont été formés entre le 5 et le 21 octobre, l'un d'eux, daté du 19, l'ayant été par le requérant et Gregory Boen; qu'une séance d'audition a eu lieu au cabinet de la ministre compétente le 10 février 2012[1], au cours de laquelle quatre requérants, dont Gregory Boen, ont été entendus; que le Gouvernement a statué une première fois sur ce recours le 16 février 2012, mais que son arrêté a été annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 227.412, rendu sur requête de la commune de Drogenbos; qu'après cette annulation, le Gouvernement a repris l'examen du dossier dans l'état où il se trouvait avant l'annulation, et a approuvé le projet après qu'une modification y a été apportée afin de réduire le nombre d'emplacements de parking;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué porte ce qui suit au sujet de cette modification:

> « Considérant qu'à cette fin, il a été jugé nécessaire de faire application de l'article 57 de l'Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement; Que, selon cette disposition, "lorsque les conditions d'exploiter, que l'autorité compétente a l'intention d'imposer, impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande qui n'affectent pas son objet, le permis d'environnement peut être octroyé dès réception des plans modifiés sans avoir à soumettre ceux-ci, à nouveau, aux actes d'instruction auxquels la demande a donné lieu".
>
> Qu'en raison de son objet limité et de sa faible ampleur, la réduction du nombre de places de parking imposée en l'espèce satisfait aux conditions prévues par cette disposition.»;

Considérant que ce motif de l'arrêté attaqué n'est pas critiqué; que l'arrêté attaqué se prononce ainsi sur le recours dans l'examen duquel une audition de leurs auteurs a été organisée le 10 février 2012; que le requérant ne peut être suivi quand il soutient qu'il n'aurait pas reçu l'opportunité d'être entendu à cette occasion, lors de laquelle l'autre signataire de son recours l'a été; qu'eu égard à l'objet limité de la modification apportée au projet initial, une nouvelle audition n'était pas requise; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'arrêté attaqué comporte onze pages, dont sept de motivation; que le requérant n'indique pas à quel argument qu'il aurait soulevé la motivation de cet arrêté omettrait de répondre;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite que le requérant soit condamné à lui verser une indemnité de procédure fixée au taux de base de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

---

1 Cette séance est datée du 10 février 2011 au préambule de l'arrêté attaqué, mais il s'agit manifestement d'une erreur matérielle.

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge du requérant.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le vingt-deux novembre deux mille seize par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY