

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.031 du 11 février 2020

A. 220.739/XIII-7842

En cause : **SUBAY** Erdogan,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien XHAYET, avocat,
avenue Louise 54, 3^{ème} étage, boîte 06/c
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

la Société privée à responsabilité limitée
ATELIERS CECI,
ayant élu domicile chez
M^e Benoit HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 novembre 2016, Erdogan SUBAY demande l'annulation de l'arrêté du 19 septembre 2016 par lequel le ministre ayant notamment l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions déclare irrecevable son recours dirigé contre la décision du 14 juin 2016 du collège communal de Saint-Ghislain octroyant un permis unique à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) ATELIERS CECI qui autorise la régularisation de l'extension d'un bâtiment et l'exploitation d'un atelier d'artisanat métallique comprenant divers équipements sur un bien sis rue Olivier Lhoir 17-19 à Tertre (Saint-Ghislain).

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 janvier 2017, par laquelle la S.P.R.L. ATELIERS CECI a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 février 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2020 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sébastien XHAYET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Yvan TOURNAY, *loco* M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Romain VINCENT, *loco* M^e Benoit HAVET, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Au cours de l'année 1988, Franco CECI construit un entrepôt sans autorisation aux numéros 17 et 19 de la rue Olivier Lhoir à Tertre. Un atelier de chaudronnerie y est aménagé en méconnaissance du règlement général sur la protection du travail.

Au plan de secteur de Mons-Borinage, arrêté par l'Exécutif régional wallon le 9 novembre 1983, le terrain est situé en zone d'habitat sur une profondeur de cinquante mètres à compter du bord de la voirie et en zone d'espaces verts au-delà. Du fait de leur implantation en recul, les installations empiètent sur cette zone sur une profondeur de douze mètres cinquante. Au-delà se trouve encore une aire de stockage de matériaux au revêtement « en dur ».

En outre, la partie de la parcelle inscrite en zone d'habitat semble avoir fait l'objet d'un permis de lotir, délivré à une famille SARTILIOT le 10 septembre 1984. Aux termes de la prescription I.A.1., alinéa 2, le petit commerce et l'artisanat y sont autorisés pour autant que les activités ne dégagent aucun bruit ni aucune odeur.

2. Le 22 mars 1988, l'administration communale fait savoir à Franco CECI qu'elle ne s'oppose pas à la construction d'un hangar à cheval sur deux lots pour autant qu'une procédure de dérogation soit entamée.

Le 20 mars 1989, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Ghislain délivre un permis de bâtir régularisant la construction litigieuse (ci-après, le « bâtiment B1 »). La décision est muette sur les affectations prévues au plan de secteur et indique que la zone n'est pas couverte par un lotissement. Elle indique l'existence d'un avis favorable, sans plus, du fonctionnaire délégué.

Cette première décision n'a pas fait l'objet de recours.

3. Suivant un avis de réception délivré le 4 février 1998, la S.P.R.L. ATELIER CECI introduit une nouvelle demande de permis de bâtir pour l'extension des bâtiments servant d'atelier, plus précisément l'adjonction d'un second hangar, de mêmes dimensions et caractéristiques, le long de l'entrepôt existant (ci-après, le « bâtiment B2 »). Le projet, soumis à enquête publique, suscite trois réclamations dont celle du requérant.

Le 31 mars 1999, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable à la demande en raison de la situation d'une partie des installations en zone d'espaces verts et de l'importance de l'activité, jugée incompatible avec le caractère résidentiel de la zone.

En conséquence, le 19 avril 1999, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis de bâtir.

Le 18 mai 1999, la S.P.R.L. ATELIER CECI forme un recours contre cette décision devant la députation permanente du conseil provincial du Hainaut qui l'accueille, le 15 juillet suivant, considérant, après la visite des lieux, qu'il s'agit d'une entreprise familiale et artisanale aux nuisances limitées pour le voisinage.

Cette décision est annulée par l'arrêt n° 131.427 du 13 mai 2004.

4. Entre-temps, le 16 juillet 1998, la S.P.R.L. ATELIER CECI a demandé la régularisation de l'exploitation.

Une autorisation lui est accordée le 19 août 1999 par la députation permanente malgré l'opposition des mêmes riverains.

Le 13 décembre 1999, ces mêmes riverains saisissent le ministre de l'Environnement d'un recours en réformation. Un recours est aussi formé par le directeur de la direction de Mons de la division de la prévention et des autorisations de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.).

Le 13 août 2002, le ministre de l'Environnement confirme le permis d'exploiter délivré par la députation permanente, moyennant une modification de son annexe 2 portant sur les conditions d'exploitation relatives aux nuisances sonores.

Cette décision est annulée par l'arrêt n° 120.081 du 28 mai 2003 pour violation manifeste du plan de secteur.

5. Le 31 mars 2003, sans attendre le résultat des procédures engagées, la S.P.R.L. ATELIER CECI dépose une demande de permis unique pour la régularisation tant du second bâtiment que de l'exploitation.

Le 18 août 2003, le collège des bourgmestre et échevins accorde l'autorisation sollicitée.

Le 29 août 2003, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision.

Le 5 novembre 2003, le ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions accorde, sur recours, le permis unique sollicité. Le dispositif confirme les conditions visées par le collège des bourgmestre et échevins et en ajoute d'autres.

Cette décision est annulée par l'arrêt n° 208.070 du 12 octobre 2010, constatant en particulier qu'il n'en ressort pas que l'administration aurait procédé à une appréciation *in concreto* de l'intégration à l'environnement bâti qu'exige pourtant l'article 111, alinéa 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

6. Le 9 décembre 2010, le département de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme - direction juridique des recours et du contentieux, adresse au département des permis et autorisation (DGO3) l'avis de la DGO4 à la suite de l'arrêt susmentionné.

Cet avis est favorable, sauf en ce qui concerne l'arrière du terrain qui devra être débarrassé du dépôt sauvage existant, et planté, dans l'année de la délivrance du permis, d'essences régionales. Il est particulièrement argumenté quant à l'intégration au bâti existant et repris pour l'essentiel par le ministre.

Le 3 janvier 2011, le ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions accorde à nouveau le permis sollicité. Cette décision est annulée par l'arrêt n° 230.607 du 24 mars 2015 en raison de l'absence de justification du caractère exceptionnel de la dérogation au plan de secteur.

7. Le requérant est averti, par une lettre de l'administration régionale du 29 juin 2015, que le ministre ne s'est pas prononcé à nouveau sur le recours administratif dont il avait été saisi avant l'arrêt d'annulation du 24 mars 2015, en conséquence de quoi la décision d'instance, prise le 18 août 2003, est devenue définitive.

8. Le 27 août 2015, le requérant introduit un recours en annulation contre cette autorisation. Le rapport de l'auditeur concluant au bien-fondé du recours, le permis unique délivré le 18 août 2013 est retiré par une délibération du collège communal du 14 juin 2016. Par l'arrêt n° 237.443 du 22 février 2017, il est

constaté que le retrait est devenu définitif et qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en annulation.

9. Le 14 juin 2016, le collège communal délivre à la S.P.R.L. ATELIERS CECI un nouveau permis unique.

10. Le 12 juillet 2016, le requérant introduit un recours administratif contre cette décision.

11. Par une requête introduite le 22 août 2016, le requérant introduit également un recours en annulation contre le permis unique octroyé le 14 juin 2016 (affaire A. 220.218/XIII-7783).

Par un arrêt n° 247.032 prononcé ce jour, le Conseil d'État déclare que ce recours en annulation est irrecevable dès lors que la décision d'octroi du 14 juin 2016 n'est pas définitive.

12. Par un arrêté du 19 septembre 2016, le ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions déclare irrecevable le recours administratif introduit par le requérant. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est principalement motivé comme suit :

« Considérant qu'en ne statuant pas suite à l'arrêt du 24 mars 2015 du Conseil d'État n° 230.607 susvisé, la décision de première instance du 18 août 2003 susvisée a été confirmée par l'effet du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (article 95, § 8); que cette décision du 18 août 2003 a été retirée par le Collège communal de Saint-Ghislain en date du 14 juin 2016; que cette nouvelle décision n'ouvre pas un nouveau recours administratif devant le ministre; qu'en effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (voir par exemple l'arrêt n° 214.890 du 30 août 2011), le ministre a perdu sa compétence en s'abstenant, comme indiqué ci-dessus, de statuer; que le recours introduit le 12 juillet 2016 par Monsieur Subay Erdogan est dès lors irrecevable ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur dans les motifs de l'acte attaqué, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir considéré que son recours administratif était irrecevable.

Il fait valoir que l'autorité communale a, le même jour, procédé au retrait de la décision du 18 août 2003 et adopté un nouveau permis unique. Il en déduit que, étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle décision, l'article 95 du décret précité du 11 mars 1999 « exige qu'un nouveau recours soit ouvert [...] afin de permettre au requérant d'épuiser les voies de recours internes prévues et de faire valoir ses arguments sur cette nouvelle décision dans le cadre du recours administratif organisé avant de soumettre le dossier » au Conseil d'État.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que, le ministre s'étant abstenu de prendre une nouvelle décision à la suite de l'arrêt n° 230.607 du 24 mars 2015 qui a annulé l'arrêté du 3 janvier 2011, il a définitivement perdu sa compétence d'autorité de recours.

À son estime, il est indifférent que la décision du 18 août 2003, confirmée par l'effet du décret, ait été retirée puis remplacée par l'autorité communale. Elle soutient que l'enseignement de l'arrêt n° 230.607, mentionné dans l'acte attaqué, est bien pertinent et qu'il n'existe aucun principe général de droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un double examen en opportunité.

C. Le mémoire en réplique

Le requérant soutient que l'article 95 du décret du 11 mars 1999 n'exclut pas qu'un recours administratif soit ouvert contre une décision qui, fondée sur une motivation nouvelle, a été adoptée à la suite du retrait d'un permis confirmé par l'effet de ce décret. Il ajoute que l'avis d'affichage de la décision du 14 juin 2016 mentionnait d'ailleurs la possibilité d'introduire un recours administratif.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que le permis du 14 juin 2016, adopté à la suite au retrait de la décision du 18 août 2003, prend la place qu'avait l'acte qu'il remplace, « c'est-à-dire la place d'une décision confirmée par le Gouvernement par l'effet de l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ». Ainsi, selon elle, le retrait confère à la nouvelle décision les

mêmes effets que ceux attachés à la décision retirée, l'autorité de recours ayant définitivement perdu sa compétence de statuer sur cette demande de permis.

E. Le dernier mémoire du requérant

Le requérant soutient qu'un retrait a les mêmes effets qu'une annulation et que l'acte refait après une telle opération s'avère autonome et distinct de l'acte retiré. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 242.587 du 10 octobre 2018.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante estime que les enseignements de l'arrêt n° 242.587 sur lequel le requérant appuie son raisonnement n'ont pas autorité de chose jugée en ce que cette décision a été rendue dans une procédure en référé.

Elle fait valoir que la jurisprudence est fixée en ce sens que le retrait d'un acte oblige l'administration, lorsqu'elle est tenue de statuer à nouveau, à reprendre la procédure non *ab initio*, mais bien à partir de la phase de la procédure administrative immédiatement antérieure à celle qui est entachée du vice constaté. Elle en déduit que l'autorité d'instance se retrouve dans la situation dans laquelle elle se trouvait après que le ministre ait négligé de statuer dans le délai qui lui était imparti.

IV.2. Examen

L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose notamment comme il suit :

« § 1^{er}. Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 93, contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 94, alinéa 1^{er}, ou contre le refus visé à l'article 94, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés.

[...]

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :

1° la décision prise en première instance est confirmée;

[...] ».

Cette disposition organise, notamment au profit des tiers, un recours administratif auprès du Gouvernement wallon. Ce recours constitue une voie de contestation préalable à la saisine du Conseil d'État.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de Saint-Ghislain du 18 août 2003, qui délivre le permis unique sollicité par la partie intervenante, a fait l'objet d'un recours administratif. Le ministre a délivré le permis par un arrêté du 5 novembre 2003. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. L'arrêt n° 208.070 du 12 octobre 2010 a annulé cet arrêté. Le ministre a délivré un nouveau permis par un arrêté du 3 janvier 2011. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. L'arrêt n° 230.607 du 24 mars 2015 a annulé cet arrêté.

Le ministre, à qui il appartenait de statuer à nouveau, ne l'a pas fait dans les délais impartis, faisant ainsi revivre la décision d'instance du collège des bourgmestre et échevins de Saint-Ghislain du 18 août 2003, confirmée par l'effet du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (article 95, § 8, 1^o). Le requérant a introduit un recours en annulation contre cette décision. Le 14 juin 2016, soit en cours de procédure, la commune de Saint-Ghislain a décidé de retirer sa décision du 18 août 2013. Le même jour, elle a délivré un nouveau permis unique.

Une décision de retrait a la même portée qu'un arrêt d'annulation, dès lors qu'elle a pour conséquence de faire disparaître rétroactivement la décision retirée de l'ordonnancement juridique. En d'autres termes, le retrait d'un acte administratif a pour conséquence que ce dernier est censé n'avoir jamais existé. Il fait ainsi disparaître la décision du collège des bourgmestre et échevins de Saint-Ghislain à la date où elle a été prise, soit le 18 août 2003, et non à la date de sa confirmation par l'effet du décret. L'affirmation de la partie adverse selon laquelle la procédure d'instruction serait désormais gelée au niveau de la décision de première instance, contre laquelle seul un recours devant le Conseil d'État serait ouvert, ne repose sur aucune base légale.

La décision de l'autorité communale du 14 juin 2016 constitue ainsi la seule décision prise sur la demande de permis unique introduite le 31 mars 2003. Elle est adoptée en application de l'article 93 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. L'article 95 du même décret ouvre un recours administratif auprès du Gouvernement wallon « à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ». Le dispositif de l'arrêté du collège communal mentionnait explicitement cette voie de recours en son article 7.

Par conséquent, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de droit en estimant que le recours administratif introduit par le requérant était irrecevable au motif que, s'étant abstenue de statuer sur un recours dirigé contre une décision ultérieurement retirée, l'autorité de recours avait définitivement perdu sa compétence.

Il s'ensuit que le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 19 septembre 2016 par lequel le ministre ayant notamment l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions déclare irrecevable le recours d'Erdogan SUBAY dirigé contre la décision du 14 juin 2016 du collège communal de Saint-Ghislain octroyant un permis unique à la S.P.R.L. ATELIERS CECI qui autorise la régularisation de l'extension d'un bâtiment et l'exploitation d'un atelier d'artisanat métallique comprenant divers équipements sur un bien sis rue Olivier Lhoir 17-19 à Tertre (Saint-Ghislain).

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

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

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Pascale VANDERNACHT