CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.262 du 16 décembre 2020

A. 222.635/XIII-8069

En cause : **la société privée à responsabilité limitée SANDRÉA**,
instance reprise par
la société anonyme STEVENS RECYCLING,
ayant élu domicile chez
M^es Antoine GREGOIRE et
Marie VANDERHEYDEN, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Robert JOLY, avocat,
avenue Val Saint Georges 2
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 juillet 2017, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Sandréa demande l'annulation de l'arrêté du 18 mai 2017 par lequel le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire déclare irrecevable son recours administratif dirigé contre la décision du collège communal de Charleroi du 17 janvier 2017 de ne pas lui octroyer le permis unique sollicité pour l'extension d'un site de transbordement en un chantier de récupération et de traitement des métaux sur un bien sis rue Latérale 70 à Dampremy.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante expose que la SPRL Sandréa a été absorbée par la société anonyme (SA) Stevens Recycling suivant un acte de fusion-absorption dressé le 31 décembre 2019 et publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2020.

Par une ordonnance du 21 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 novembre 2020.

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

Les parties n'ont pas comparu.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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. Reprise d'instance

Dans son dernier mémoire, la SA Stevens Recycling déclare reprendre l'instance de la requête de la SPRL Sandréa à la suite de la fusion par absorption de la seconde par la première.

Dès lors que par un acte de fusion-absorption dressé le 31 décembre 2019 et publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2020, la SPRL Sandréa n'a plus d'existence juridique propre au profit de la SA Stevens Recycling, il y a lieu d'accueillir la reprise d'instance.

IV. Faits

1. Le 14 novembre 2013, la SPRL Sandréa, depuis lors absorbée par la SA Stevens Recycling, introduit une demande de permis unique ayant pour objet

l’extension d’un site de transbordement en un chantier de récupération et de traitement des métaux sur un bien sis rue Latérale 70 à Dampremy.

Le 20 décembre 2013, les fonctionnaires technique et délégué décident que la demande est incomplète et invitent la demanderesse à déposer des compléments.

Le 5 février 2014, les compléments déposés par la demanderesse de permis sont transmis par l’administration communale de Charleroi aux fonctionnaires technique et délégué.

Le 25 février 2014, les fonctionnaires technique et délégué considèrent que le dossier de demande est complet et recevable.

Le 6 mai 2014, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur décision de proroger de trente jours le délai d’envoi de leur rapport de synthèse.

Le rapport de synthèse est envoyé le 5 juin 2014. Il y est proposé d’accorder le permis sous conditions.

2. Le 24 juin 2014, le collège communal de Charleroi refuse de délivrer le permis unique sollicité.

3. Le 16 juillet 2014, la demanderesse de permis introduit contre cette décision un recours administratif devant le Gouvernement wallon.

4. Par un courrier du 9 octobre 2014, reçu le 13 octobre 2014, le fonctionnaire technique informe la ville de Charleroi que « le Ministre n’ayant pas transmis au requérant dans le délai prescrit par l’article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement sa décision relativement au recours formulé contre la décision du Collège communal de [...] Charleroi concernant la demande dont objet en rubrique, la décision prise en première instance est confirmée ».

5. Le 8 décembre 2014, la demanderesse de permis introduit un recours en annulation de la décision de refus du collège communal de Charleroi et de l’absence de décision du ministre.

6. Par l’arrêt n° 236.842 du 20 décembre 2016, le Conseil d’État annule la décision du collège communal du 24 juin 2014 et déclare irrecevable le recours introduit contre l’absence de décision du ministre. Cet arrêt est notifié à la ville de

Charleroi par un courrier recommandé dont il est accusé réception le 29 décembre 2016.

7. Le 17 janvier 2017, le collège communal adopte une nouvelle décision de refus.

Cette décision de refus fait l'objet de deux recours de la part de la demanderesse de permis : un recours administratif auprès du Gouvernement wallon et un recours en annulation devant le Conseil d'État.

8. Le recours administratif est réceptionné le 8 février 2017.

9. Le 29 mars 2017, les fonctionnaires technique et délégué notifient leur décision de proroger de trente jours le délai dont ils disposent pour notifier leur rapport de synthèse.

10. Le 19 avril 2017, le conseil de la ville de Charleroi transmet à l'administration wallonne les observations de sa cliente relatives au recours.

11. Le 28 avril 2017, les fonctionnaires technique et délégué notifient leur rapport de synthèse au ministre. Cet envoi est réceptionné le 2 mai 2017.

12. Par un arrêté du 18 mai 2017, le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne déclare le recours administratif irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué. Le ministre justifie sa décision de la manière suivante :

> « Considérant que la nouvelle décision du Collège communal n'ouvre pas un nouveau recours administratif devant le Ministre; qu'en effet, conformément à la jurisprudence du Conseil, le Ministre a perdu sa compétence en s'abstenant, comme indiqué ci-dessus, de statuer; que le recours introduit le 08 février 2017 par le Conseil du demandeur est dès lors irrecevable; qu'il appartient à l'intéressé d'introduire un recours au Conseil d'État contre la décision du Collège communal de la ville de Charleroi du 17 janvier 2017 lui refusant l'autorisation sollicitée ».

L'acte attaqué est notifié le jour-même, notamment à la requérante.

13. Par l'arrêt n° 239.163 du 19 septembre 2017, le Conseil d'État estime que le recours dirigé contre la décision du 17 janvier 2017 est prématuré et, partant, irrecevable. Cet arrêt énonce notamment ce qui suit :

> « Si le Conseil d'État annule la décision ministérielle du 18 mai 2017, le Ministre sera à nouveau saisi du recours en réformation et devra statuer sur le fond. Soit le Ministre prendra une décision expresse, laquelle se substituera à celle du collège communal. Soit, il décidera une fois de plus de ne pas statuer, avec pour conséquence que la décision de première instance sera confirmée.

> Si, par contre, le Conseil d'État rejette le recours, confirmant ainsi l'incompétence du Ministre, la décision du collège communal de Charleroi produira ses effets et le requérant disposera d'un nouveau délai à dater de la notification de l'arrêt pour introduire un éventuel recours en annulation de cette décision de première instance ».

Cet arrêt est notifié à la Région wallonne par courrier recommandé dont il est accusé réception le 27 septembre 2017.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, du principe général de bonne administration et du principe de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation, de l'insuffisance des motifs, du défaut de fondement légal, de l'erreur de droit, de l'excès de pouvoir ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante relève tout d'abord que l'auteur de l'acte attaqué indique se fonder sur la jurisprudence du Conseil d'État sans citer d'arrêt précis alors que, selon elle, aucun arrêt ne valide son raisonnement.

Elle estime ensuite que la décision attaquée viole le principe de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation du Conseil d'État en ce que son auteur déclare son recours irrecevable en raison d'une procédure antérieure à l'issue de laquelle a été adopté un arrêt d'annulation. À son estime, ni le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne contiennent de disposition prévoyant que le ministre qui s'abstient d'adopter une décision en vertu du mécanisme confirmatif de l'article 95, § 8, du décret, perd définitivement sa compétence pour statuer sur un recours administratif postérieur, dans la même affaire, à la suite d'un arrêt d'annulation de la décision communale par le Conseil d'État.

Elle estime à cet égard que la recevabilité d'un recours administratif doit s'apprécier au regard des textes qui établissent ce recours. Elle ajoute que le recours administratif organisé par l'article 95 du décret précité est un recours en réformation, ce qui implique que le ministre examine l'ensemble de l'affaire et prenne une

nouvelle décision qui se substitue à la décision communale. Elle en déduit qu'à la suite de l'annulation par l'arrêt du 20 décembre 2016, le collège communal devait statuer de nouveau sur la demande de permis unique et qu'une nouvelle procédure administrative a commencé.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que le Conseil d'État ne considère pas « qu'un arrêt de rejet d'un recours dirigé contre l'absence de décision ministérielle confirmative d'une décision communale suivant l'article 95, § 8, du décret implique que cette absence de décision est définitive » et que le ministre a définitivement perdu sa compétence. Selon elle, l'arrêt d'annulation fait disparaître l'acte annulé de l'ordonnancement juridique *ex tunc* et cet effet rétroactif entraîne la disparition des actes administratifs *ab initio*, de sorte que les parties sont remises dans l'état où elles se trouvaient avant la décision annulée.

B. La partie adverse

La partie adverse soutient tout d'abord que l'obligation de motivation formelle n'impose pas à l'autorité d'indiquer les arrêts du Conseil d'État sur lesquels elle se base, une référence générale à la jurisprudence établie étant suffisante.

Elle insiste sur le fait que le destinataire de l'acte connaissait le contenu de l'arrêt n° 236.842 qui déclare irrecevable le recours en ce qu'il était dirigé contre l'absence de décision ministérielle, ce qui avait pour conséquence de rendre opérante la décision du collège communal en vertu de l'article 95, § 8, du décret. Elle en déduit que l'arrêt rétroactif d'annulation n'a d'incidence que sur la décision annulée, soit celle du collège et que, dès lors, la nouvelle décision du collège ne rétablit pas le pouvoir du ministre de réformer ou de confirmer cette nouvelle décision.

Elle soutient que, dans le cas contraire, le recours en annulation contre l'absence de décision du ministre dans le délai aurait dû être déclaré recevable.

V.2. Examen

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

« § 1er. 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 1er, 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.

L'absence de décision des autorités visées à l'article 81 relative à la délivrance ou au refus de permis unique entraîne l'impossibilité pour celles-ci d'introduire un recours.

[…]

§ 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 ;
[…] ».

Le recours organisé à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est un recours en réformation. En raison de l'effet dévolutif du recours administratif en réformation, l'autorité saisie de celui-ci doit statuer à nouveau sur le dossier de demande de permis unique en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation et en considérant tous les aspects de l'affaire en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

L'arrêt n° 236.842 du 20 décembre 2016 décide ce qui suit à l'égard de la recevabilité du recours, en ce qu'il était dirigé contre la confirmation de la décision du collège communal de Charleroi du 24 juin 2014 :

« Considérant que l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 précité établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence de décision de l'autorité de recours; que la confirmation découle donc directement du décret et ne peut être considérée comme une décision implicite susceptible de recours; que, dès lors, le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué ».

Il découle de cet arrêt que, dans une telle hypothèse, il n'y a pas de décision de rejet du ministre puisque c'est l'effet du décret qui confirme la décision de première instance.

Cet arrêt annulant la décision de l'autorité communale du 24 juin 2014 a fait disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique, *erga omnes* et *ex tunc*, soit à la date où il a été pris, le 24 juin 2014, 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 attaquée par le présent recours, décision nouvelle prise dans le cadre de la réfection d'un acte annulé par le Conseil d'État et relative à la demande de permis dont le collège communal était donc à nouveau saisi en première instance, était, en conséquence, susceptible d'un recours administratif préalable en

application de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité, de sorte que, saisi d'un tel recours, le Gouvernement wallon eut dû statuer sur le fond de la demande et non le déclarer irrecevable.

Par conséquent, le premier moyen est fondé.

VI. Second moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. 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 1er.

La demande de reprise d'instance introduite par la SA Stevens Recycling est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 18 mai 2017 par lequel le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne déclare irrecevable le recours administratif introduit par la SPRL Sandréa contre la décision du collège communal de Charleroi du 17 janvier 2017 de ne pas lui octroyer le permis unique sollicité pour l'extension d'un site de transbordement en un chantier de récupération et de traitement des métaux sur un bien sis rue Latérale 70 à Dampremy.

Article 3.

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

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 16 décembre 2020 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux