

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.125 du 16 mars 2021

A. 227.056/XIII-8540

En cause : **BOZKURT** Mustafa,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie KETTELS, avocat,
rue Henri de Dinant 4
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 24 décembre 2018, Mustafa Bozkurt demande l'annulation de l'arrêté du 22 octobre 2018 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, refusant sa demande de permis unique visant à transformer un bâtiment existant et à régulariser l'exploitation d'un car-wash manuel dans un établissement sis rue Marvie, 5A à Bastogne/Wardin.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Caroline Marchal, *loco* M^e Aurélie Kettels, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgeber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 16 octobre 2017, Mustafa Bozkurt sollicite un permis unique pour la transformation d'un bâtiment sis Marvie, 5A à Bastogne/Wardin et la régularisation de l'exploitation du car-wash manuel dans l'établissement, dont il est locataire.

La parcelle est située en zone d'habitat à caractère rural et en zone agricole au plan de secteur de Bastogne, approuvé par arrêté royal du 5 septembre 1980. Le bâtiment à transformer s'implante exclusivement en zone d'habitat à caractère rural.

Le 10 novembre 2017, le requérant est invité à compléter son dossier de demande par les fonctionnaires délégué et technique. Le dossier est déclaré recevable et complet le 27 mars 2018.

4. Une enquête publique est organisée du 10 au 25 avril 2018. Elle donne lieu à une réclamation, émanant d'un voisin, propriétaire du bâtiment en cause.

Les avis suivants sont émis :

- le 26 avril 2018, avis défavorable de la cellule bruit de la direction de la prévention des pollutions;
- le 26 avril 2018, avis favorable conditionnel de la direction des eaux souterraines du département de l'environnement et de l'eau;
- le 2 mai 2018, avis favorable de la direction des routes du Luxembourg;
- le 8 mai 2018, avis favorable conditionnel de la direction des eaux de surface.

Le 27 avril 2018, le collège communal de Bastogne émet un avis favorable sur la demande de permis.

Le 1^{er} juin 2018, les fonctionnaires technique et délégué déposent leur rapport de synthèse, défavorable, qui, à défaut de notification de la décision du collège communal dans le délai prescrit par l'article 93 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, constitue l'acte de refus du permis sollicité. Il est notifié au demandeur le 31 juillet 2018.

5. Le 9 août 2018, le demandeur de permis introduit un recours contre cette décision auprès de la partie adverse.

Dans le cadre de la procédure de recours, les avis suivants sont émis :

- le 31 août 2018, avis défavorable de la direction des eaux souterraines du département de l'environnement et de l'eau;
- le 10 septembre 2018, avis favorable de la cellule bruit de la direction de la prévention des pollutions.

Le 3 octobre 2018, les fonctionnaires technique et délégué transmettent au ministre leur rapport de synthèse, qui propose le refus du permis sollicité.

Le 22 octobre 2018, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

6. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 4, 6, 7, 32, § 1^{er}, et 64 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de « la disproportion de l'atteinte portée à la liberté d'entreprise et à la liberté de

commerce et d'industrie, consacrées par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 et par l'article II.3 du Code de droit économique consacrant la liberté d'entreprendre et d'exercer l'activité économique de son choix », du défaut de motivation formelle et de motivation interne, adéquate, pertinente, suffisante et légalement admissible et de la contradiction dans les motifs, de la violation du principe de bonne administration selon lequel l'autorité doit statuer en parfaite connaissance de cause et de l'erreur manifeste d'appréciation.

7. Il fait grief à l'acte attaqué de refuser l'autorisation d'exploiter l'établissement litigieux, en se fondant sur une analyse partielle de la situation factuelle en ce qui concerne la récolte des eaux usées via les citernes présentes, sans envisager la possibilité d'imposer des conditions particulières d'exploitation liées à cette problématique, alors que les dispositions du décret du 11 mars 1999 visées au moyen prévoient expressément le recours à l'imposition de pareilles conditions particulières, « lesquelles auraient été extrêmement pertinentes en l'espèce dès lors que la seule problématique retenue par l'autorité pour fonder son refus, est une problématique liée à l'exploitation au quotidien de l'établissement (vidange des citernes), et non à un élément intrinsèque et matériel composant cet établissement, qui ne pourrait pas être exploité de manière conforme aux exigences relatives à la protection des eaux de surface et des eaux souterraines ».

Il admet qu'imposer de telles conditions n'est pas une obligation dans le chef de l'autorité mais il estime toutefois qu'en l'espèce, celle-ci n'a pas même envisagé d'y recourir. Il observe que l'acte attaqué n'est d'ailleurs pas motivé, même formellement, « quant à l'évaluation d'un dispositif conditionnel de vidanges régulières et à l'admissibilité du projet après imposition de pareilles conditions », alors que des vidanges réalisées à une fréquence déterminée et régulière permettraient de répondre à tous les éléments défavorables mis en exergue par la partie adverse.

8. Il fait valoir que l'autorité disposait de toutes les données permettant de tenir compte de la situation, qu'elle savait de manière certaine que la citerne D.2 de 24 m³ était uniquement destinée à recueillir les eaux usées du car-wash, et qu'à supposer qu'elle ne disposait pas d'une information certaine quant à l'utilisation de la citerne D.3, elle pouvait malgré tout statuer en parfaite connaissance de cause, soit en recherchant l'information, soit en considérant qu'à défaut d'information, cette citerne D.3 devait être considérée comme non disponible pour l'exploitation. Il considère qu'ayant admis que les rejets évalués par lui à 1,5 m³ par jour étaient cohérents, la partie adverse était dès lors à même d'évaluer l'augmentation du volume par l'effet du facteur extérieur que constitue la récolte des eaux de pluie et, partant, la fréquence des vidanges nécessaires.

9. Par ailleurs, il considère que l'acte attaqué contient une contradiction dans ses motifs et viole le principe de bonne administration, la partie adverse évaluant d'abord l'adéquation de l'exploitation moyennant des vidanges tous les mois, sur la base d'une estimation du volume des déversements qu'elle a jugée cohérente et de la présence de citernes pour un total de 42 m³, mais abandonnant ensuite toute analyse de pareilles conditions d'exploitation liées aux vidanges au motif que l'usage de la citerne D.3 n'est pas précisé et que des eaux de pluie se déversent dans la citerne D.2.

10. Il estime qu'en s'abstenant de faire une évaluation correcte de l'admissibilité du projet moyennant des conditions d'exploitation particulières et adaptées pour la vidange des citernes, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et porte une atteinte injustifiée ou à tout le moins disproportionnée à son droit d'entreprendre et sa liberté de commerce et d'industrie. Le caractère disproportionné de la décision contestée résulte, à son estime, du fait que l'autorité a choisi d'adopter un refus pur et simple, alors que soumettre le projet à des conditions particulières était manifestement possible et adéquat.

11. En réplique, le requérant insiste sur la nature du reproche fait à la partie adverse, à savoir le fait d'être informée du recours à une société tierce pour effectuer des vidanges de citernes et, partant, de disposer d'informations lui permettant d'envisager d'imposer une plus grande récurrence des vidanges, par exemple, mais de préférer opposer un refus pur et simple à sa demande. Sur la motivation formelle de l'acte, il souligne que les avis émis durant la phase administrative de la demande ne peuvent constituer, comme tels, les motifs de l'acte attaqué et qu'en tout état de cause, il n'est pas, en l'espèce, question de motivation par référence.

IV.2. Examen

12. En l'espèce, l'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« Considérant, en ce qui concerne la pollution des eaux de surface, que selon les données fournies dans la demande, le volume du rejet d'eau usée est estimé à 547,5 m³/an (1,5 m³/jour et exploitation 365 jours/an); que l'eau utilisée pour le car-wash proviendrait de la distribution publique; que la dernière facture d'eau de la SWDE affiche une consommation de 804 m³ pour la dernière période annuelle; que le rejet de 1,5 m³/j déclaré semble sous-évalué en regard de la consommation de 804 m³/an (facture SWDE), mais cohérent vu l'existence de pertes d'eaux au lavage;

Considérant que l'eau serait récupérée dans les citernes à vidanger D2 et D3 dont la capacité totale est de 42 m³; que vu le volume du rejet, la vidange devrait dès lors s'opérer environ une fois par mois; qu'il a été demandé au demandeur de

fournir les preuves des dernières vidanges; que le demandeur n'a fourni la facture que d'une seule vidange, celle du 5 janvier 2018; que selon le demandeur, la citerne D2 recueillerait également des eaux de pluie, ce qui majore encore le volume de rétention nécessaire;

Considérant que l'usage de la citerne D3 présente sur le plan et reliée au circuit d'eau du car-wash, n'est pas précisée;

Considérant que la cour extérieure semblerait être utilisée pour le lavage puisque pourvue de grilles de récupération d'eau;

Considérant que la capacité des citernes ne paraît pas suffisante eu égard au volume des rejets et à la fréquence des vidanges;

Considérant qu'il [se] déduit de l'avis de l'instance des eaux souterraines, du calcul précédent basé sur les données fournies par le demandeur et des éléments de description du dossier, qu'il n'est pas suffisamment démontré que le car-wash n'induit pas de rejet d'eau usée issue du séparateur d'hydrocarbures sur le sol ou en eau souterraine via un éventuel trop-plein des citernes;

Considérant que l'avis de la Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement - Département de l'Environnement et de l'Eau - Direction des Eaux de surface a été sollicité en première instance; que cette Direction a rendu un avis favorable conditionnel en date du 8 mai 2018;

Considérant, en ce qui concerne la pollution des eaux souterraines, l'avis de la Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement - Département de l'Environnement et de l'Eau - Direction des Eaux souterraines a été sollicité sur recours; que cette Direction a rendu un avis défavorable en date du 31 août 2018 motivé comme suit :

“ Considérant que la direction des eaux souterraines a été consultée en première instance, et a remis un avis ‘réserve’;

Considérant qu'après consultation du dossier, il s'avère que le recours déposé par l'exploitant porte sur des conditions ou motivations ne concernant pas, directement, les conditions imposées par la Direction des Eaux souterraines;

Considérant que les données fournies par le demandeur et les éléments de description du dossier ne démontreraient pas, en première instance, que le car-wash n'induit pas de rejet d'eau usée issue du séparateur d'hydrocarbures dans les eaux souterraines via un éventuel trop-plein des citernes;

Considérant que le recours n'apporte pas d'éléments supplémentaires permettant d'infirmer l'existence d'un rejet d'eau usée par un trop plein des citernes;

La Direction des Eaux souterraines remet un avis défavorable au projet du demandeur”;

Considérant, par conséquent, qu'il convient de REFUSER l'autorisation sollicitée ».

13. Pour satisfaire aux exigences de motivation des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux

intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant à l'admissibilité du projet faisant l'objet de la demande de permis. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

14. L'article 32, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme il suit :

« Sur base des avis recueillis, un rapport de synthèse est rédigé par le fonctionnaire technique. Ce rapport comporte les avis recueillis en cours de procédure et contient l'avis du fonctionnaire technique accompagné d'une proposition de décision comprenant, le cas échéant, des conditions particulières d'exploitation ».

Cette disposition permet de subordonner, « le cas échéant », l'octroi d'un permis à des conditions particulières d'exploitation mais n'impose, à cet égard, aucune obligation dans le chef de l'autorité chargée de la délivrance de celui-ci. En affirmant qu'imposer pareilles conditions était, en l'espèce, particulièrement justifié et en faisant grief à la partie adverse de ne pas l'avoir fait, le requérant invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours quant à l'opportunité de lui imposer des conditions particulières d'exploitation, ce pour quoi il n'est pas compétent. Par ailleurs, l'acte attaqué ne devait pas être spécialement motivé quant au fait de ne pas recourir au mécanisme des conditions particulières visées à l'article 32, § 1^{er}, précité.

Partant, le grief que le requérant déduit de l'argument précité et relatif à une atteinte alléguée à son droit d'entreprendre et à sa liberté de commerce et d'industrie n'est pas non plus fondé.

15. Il ressort du dossier administratif que, dans le cadre de l'instruction de la demande, le requérant a été invité à transmettre des informations complémentaires sur le volet environnemental, à savoir déposer « une copie des documents attestant de la vidange des cuves depuis mars 2017 », préciser notamment la manière dont les eaux pluviales sont récupérées et « vérifier si le volume des cuves est suffisant en cas de lavage extérieur ». Faisant suite à cette demande, le requérant a déclaré que « les eaux pluviales vont aussi dans le

séparateur d'hydrocarbures puis dans la citerne D2 », que « la citerne D3 n'est pas utilisée pour le car wash » et que « pour le projet, le lavage se fera uniquement à l'intérieur du bâtiment ». Il a joint à cette déclaration l'attestation d'une société faisant état d'une « vidange deux fois par an » mais n'a communiqué qu'une seule facture quant à ce, émise le 7 février 2018.

16. En première instance de la procédure administrative, l'insuffisance de la capacité des citernes pour récupérer les eaux tant usées que pluviales et, partant, les risques de pollution des eaux souterraines constituaient déjà un motif du refus décidé par les fonctionnaires technique et délégué. Ce motif n'a pas été remis en cause par le requérant dans son recours administratif, celui-ci se bornant à faire état d'un litige judiciaire l'opposant au propriétaire du bâtiment, à stigmatiser l'attitude de celui-ci et à critiquer le motif de l'acte attaqué relatif aux nuisances sonores dues à l'utilisation de deux nettoyeurs à haute pression de type « karcher ».

En l'absence d'éléments nouveaux et sur la base des informations transmises par le requérant lui-même, l'autorité compétente sur recours a pu valablement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décidé de maintenir la position initialement adoptée et d'opposer un refus au permis sollicité, au motif qu'il « n'est pas suffisamment démontré que le car-wash n'induit pas de rejet d'eau usée issue du séparateur d'hydrocarbures sur le sol ou en eau souterraine via un éventuel trop-plein des citernes ».

À cet égard, elle a pu valablement considérer qu'un rejet déclaré de 1,5 m³ par jour fût-il cohérent et à supposer que l'eau soit récupérée dans deux citernes d'une capacité totale de 42 m³, la vidange « devrait dès lors s'opérer environ une fois par mois », mais rejeter malgré tout la demande de permis en raison d'une capacité insuffisante des citernes, sur la base des constats que la fréquence de la vidange des citernes apparaît insuffisante au vu des documents fournis par le demandeur, que l'usage fait de la citerne D3 – dont le requérant a indiqué qu'elle n'était pas utilisée pour le car-wash – est ignoré, que le recueil des eaux de pluie majore encore le volume de rétention nécessaire et qu'enfin, « la cour extérieure semblerait être utilisée pour le lavage puisque pourvue de grilles de récupération d'eau ».

Une telle motivation n'est nullement contradictoire et expose à suffisance les raisons pour lesquelles son auteur a estimé que le projet litigieux n'était pas admissible en ce qui concerne son volet « environnement ».

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 16 mars 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux