

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.447 du 12 septembre 2022

A. 226.733/XV-3920

En cause : **1. GOBLET Pierre,**
2. LE CERCLE D'HISTOIRE, D'ARCHÉOLOGIE
ET DE FOLKLORE D'UCCLE,
ayant, tous deux, élu domicile chez
M^e Cyrille DONY, avocat,
avenue des Mélèzes 31
1410 Waterloo,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme
DROH!ME EXPLOITATION,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS, Charles PONCELET
et Romain VANDERBECK, avocats,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 novembre 2018, Pierre Goblet et le Cercle d'Histoire, d'Archéologie et de Folklore d'Uccle demandent l'annulation du « “permis tacite” accordé, par application de l'article 82, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement à la société anonyme Droh!Me Exploitation visant à exploiter diverses installations classées sur le site de l'ancien hippodrome d'Uccle-Boitsfort, chaussée de La Hulpe, 51 à 61 à Uccle.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 janvier 2019, la société anonyme Droh!Me Exploitation demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 18 février 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 5 juillet 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 septembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Cyrille Dony, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Julien Jouve, loco Me Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} François Tulkens, Charles Poncelet et Romain Vanderbeck, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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. Le 3 novembre 2015, une demande de permis d'environnement est introduite auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par la partie intervenante, portant sur le site de l'ancien hippodrome de Boitsfort qui devrait accueillir un parc récréatif.

2. Le 18 août 2017, la partie intervenante introduit une version amendée du projet, à la suite de la réalisation de l'étude d'incidences déclarée complète le 21 février 2017.

3. L'enquête publique a lieu du 28 août au 26 septembre 2017 sur le territoire de la ville de Bruxelles et des communes d'Uccle et de Watermael-Boitsfort. L'avis de la commission de concertation est émis le 13 octobre 2017.

4. Le 27 octobre 2017, l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE), devenu Bruxelles Environnement, délivre le permis sollicité à la partie intervenante.

5. Le 26 février 2018, le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, saisi de plusieurs recours, confirme le permis d'environnement, sous réserve des modifications qu'il y apporte.

6. Divers recours sont introduits auprès de la partie adverse contre cette décision, dont celui des parties requérantes, le 27 mars 2018.

7. Le 27 juillet 2018, la partie intervenante, bénéficiaire du permis d'environnement, adresse au ministre de l'Environnement une lettre de rappel.

8. Le 26 septembre 2018, le ministre de l'Environnement informe, notamment, le premier requérant que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris de décision sur les recours. Le courrier est rédigé comme il suit :

« Monsieur

Par la présente, j'accuse bonne réception de la lettre recommandée à la poste le 27 juillet 2018 par laquelle la SA Drohme Exploitation adresse un rappel au gouvernement conformément à l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

Suite à l'envoi de cette lettre de rappel, le gouvernement disposait d'un délai de 30 jours prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel pour notifier sa décision. À défaut de décision et de sa notification dans le délai requis, l'ordonnance relative au permis d'environnement prévoit que la décision du Collège environnement qui fait l'objet du recours est tacitement confirmée.

En l'espèce, si le dossier de recours contenant une proposition de décision a bien été déposé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lors de sa réunion du 19 juillet, le gouvernement n'a pas été en mesure de l'analyser dans le délai découlant de la lettre de rappel.

Il résulte de ce qui précède que, par application de l'ordonnance, le gouvernement n'ayant pas statué dans le délai requis, la décision du Collège environnement du 26 février 2018 relative au permis d'environnement délivré par l'IBGE à la SA Drohme Exploitation visant à exploiter diverses installations classées, sur le site de l'ancienne l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort, chaussée de la Hulpe, 51 à 61 à Uccle, est confirmée et que le gouvernement n'est plus saisi des recours introduits contre cette décision.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué en tant qu'il confirme l'existence d'un permis d'environnement tacite.

9. Dans une affaire enrôlée sous le n° 226.663/VII-40.427, une requérante demande l'annulation à la fois de la décision implicite du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui confirme la décision du collège d'Environnement du 26 février 2018 qui octroie un permis d'environnement à la SA Drohme Exploitation ainsi que de la décision dudit collège du 26 février 2018.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 24 janvier 2019, la société anonyme Drohme Exploitation demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

En tant que bénéficiaire du permis attaqué, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir sa requête.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable dès lors qu'il est dirigé contre un « permis d'environnement tacite » qui ne peut être considéré comme un acte administratif susceptible de recours.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève, entre autres, une exception d'irrecevabilité matérielle du recours.

Elle fait valoir qu'elle n'a adopté aucune décision relativement à ce dossier, et n'a, par la force des choses, notifié aucune décision dans le délai

légalement imparti, à la suite de la notification d'une lettre de rappel par le bénéficiaire du permis, ce qui justifie que soit applicable l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (ci-après : « l'ordonnance du 5 juin 1997 »), lequel dispose dans les termes suivants : « [...] Si, à l'expiration d'un nouveau délai de 30 jours, prenant cours à la date du dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, la décision, qui fait l'objet du recours, fût-elle tacite, est confirmée. (...) ». Tenant compte de cette double circonstance, elle estime que le recours, en ce qu'il est dirigé à l'encontre d'un acte inexistant, prétendument adopté par le Gouvernement bruxellois, doit être déclaré irrecevable.

Elle ajoute qu'il n'est nullement question d'un quelconque permis tacite en l'espèce, mais bien d'un permis exprès, formellement motivé et délivré par le collège d'Environnement, le 26 février 2018, tel que confirmé par l'effet de l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997.

Elle rappelle, à cet égard, certains arrêts du Conseil d'État, de la manière suivante :

- « Il ressort de l'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement que, lorsque le Collège d'environnement, saisi d'un recours contre une amende administrative de l'IBGE, n'a pas pris de décision dans le délai imparti, le seul acte administratif existant est la décision de l'IBGE. Le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'abstention du Collège d'environnement (C.E., arrêt n° 220.525 du 7 septembre 2012) ».
- « 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 (C.E., arrêt n° 236.842 du 20 décembre 2016) ».
- « Considérant que la lettre du 19 octobre 2012, objet de la requête, contient une simple information; qu'elle porte à la connaissance du requérant l'effet que l'article 173 du CoBAT attache au silence du Gouvernement au-delà du délai de trente jours qu'il lui assigne pour se prononcer; que la confirmation de la décision du collège des bourgmestre et échevins découle de plein droit de l'article 173, précité; que l'abstention du Gouvernement ne peut pas être considérée comme une décision implicite modifiant l'ordonnancement juridique et dès lors susceptible de recours;

Considérant que, par ailleurs, le recours n'est pas dirigé contre le refus de permis décidé par le collège des bourgmestre et échevins le 13 juillet 2010, seule décision qui fait grief au requérant; que le recours est irrecevable (C.E., arrêt n° 232.233 du 17 septembre 2015) ».

Elle conclut que, de la même manière, la confirmation de la décision du collège d'Environnement du 26 février 2018, en l'absence de décision du gouvernement, découle directement de l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 et est constitutive d'une décision expresse qui, seule, pouvait être soumise à la censure du Conseil d'État. L'abstention du gouvernement ne peut pas, selon elle, être assimilée à une décision implicite modifiant l'ordonnancement juridique et susceptible de recours.

La partie intervenante rappelle le contenu de l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 et souligne que la confirmation de la décision du collège d'Environnement, en l'absence de décision du gouvernement, découle directement de cette disposition, et ne peut donc pas être considérée comme une décision implicite susceptible de recours.

Elle expose que, dans son arrêt n° 143.007 du 12 avril 2005, le Conseil d'État a jugé ce qui suit à propos du mécanisme de l'article 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 :

« Vu la demande introduite le 19 octobre 2004 par la société civile à responsabilité limitée B.D., la société civile à responsabilité limitée E.R. et la société privée à responsabilité limitée P.C., tendant à la suspension de l'exécution de la décision tacite du 19 août 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirmant la décision du collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 octobre 2003 octroyant un permis d'environnement à la société privée à responsabilité limitée T.B. pour l'exploitation d'une discothèque d'une superficie totale de plus de 200 m², 50-54 rue des Chartreux;

[...]

Considérant que l'article 81 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement est rédigé comme suit :

“§ 1^{er}. - Un recours est ouvert à toute personne justifiant d'un intérêt 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 la poste de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de 15 jours.

[...]”;

Considérant que l’article 82, alinéas 1^{er} et 2, de l’ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d’environnement dispose comme suit :

“À défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l’article 81, § 2, le demandeur peut, par lettre recommandée à la poste, adresser un rappel au Gouvernement.

Si, à l’expiration d’un nouveau délai de 30 jours prenant cours à la date du dépôt à la poste de l’envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n’a pas reçu de décision, la décision qui fait l’objet du recours, fût-elle tacite, est confirmée.” ;

Considérant qu’il découle de cette disposition que c’est la décision qui fait l’objet du recours devant le gouvernement qui fait grief aux parties requérantes et qu’elle est, comme telle, susceptible d’être annulée, en vertu de l’article 14, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État coordonnées le 12 janvier 1973, et, s’il échet, d’être suspendue, en application de l’article 17, § 1^{er}, des mêmes lois

Considérant que les parties requérantes ne sollicitent pas la suspension de la décision confirmée mais celle de l’effet législatif la confirmant ; que l’objet de leur demande échappe à la compétence du Conseil d’État ; que la demande est irrecevable. (CE n° 143.007 du 12 avril 2005) ».

Elle se réfère, par ailleurs, à des arrêts du Conseil d’État n° 236.842 du 20 décembre 2016 et n° 232.233 du 17 septembre 2015, statuant de la même manière sur des mécanismes similaires.

En réplique, les parties requérantes font valoir que les considérations de fait et de droit qui ont poussé le Gouvernement bruxellois à décider de ne pas statuer le 19 juillet 2018, se retrouvent toutes exposées dans l’article publié dans « Le Soir » du 9 octobre 2018, sous le titre « Drohme sur le point de sauter l’obstacle – Urbanisme : Le gouvernement a botté en touche et accordé *de facto* le permis ». Selon elles, ces considérations ne constituent toutefois par des motifs valables (légaux) au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui requiert une motivation formelle, c’est-à-dire interne à l’acte administratif, et adéquate, c’est-à-dire qui permette à l’administré de comprendre le pourquoi, les raisons, de la décision prise par l’autorité administrative à son égard.

Elles rappellent que le Conseil d’État a décidé, à ce propos, par son arrêt n° 243.938 du 14 mars 2019, que « la loi du 29 juillet 1991 [précitée] impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre ».

Elles soutiennent que l'obligation de motivation de la décision, qu'elle soit prise par l'autorité administrative ou qu'elle résulte de l'application de la loi, ne ressort pas seulement de la loi du 29 juillet 1991, précitée, même en l'absence de décision positive (explicite) mais de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2014/52/UE, qui devait être transposée dans la législation des États membres au plus tard le 16 mai 2017. Dès lors, elles estiment que cette directive de 2014, à défaut d'avoir été transposée en droit bruxellois, conserve un effet d'application direct en droit national qui impose des décisions administratives dûment motivées à la lumière des critères de dépistage actualisés et que les motifs des décisions d'autorisation soient clairs et transparents pour le public. Pour ce faire, elles expliquent que les autorités administratives doivent mettre à la disposition du public une décision positive contenant les principales raisons de leur approbation et toute condition environnementale ou autre qu'elles ajoutent (voir le nouvel article 8bis inséré par la directive 2014/52/UE dans la directive 2011/92/UE, précitée, ainsi que l'article 9bis qui prescrit aux États membres de « veiller à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présence directive de façon objective et ne se trouvant pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts »).

Elles invitent le Conseil d'État à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle et éventuellement à la Cour de Justice de l'Union européenne, quant à la conformité de l'article 82 précité avec l'obligation de motivation des autorisations accordées à l'administré, « même par l'effet de la loi et sur recours, et d'évitement des conflits d'intérêt par l'autorité administrative compétente, obligation résultant des articles 1^{er}, § 2, y), 8bis et 9bis de la directive 2011/92/UE, précitée, modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014. »

VI.2. Appréciation

Les articles 81 et 82 de l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoient notamment ce qui suit :

« Article 81. Recours auprès du Gouvernement.

§ 1^{er}. 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.

[§ 3...].

Article 82. Défaut de notification de la décision dans le délai.

À défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l'article 81, § 2, le demandeur peut, par lettre recommandée à la poste, adresser un rappel au Gouvernement.

Si, à l'expiration d'un nouveau délai de 30 jours, prenant cours à la date du dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, la décision, qui fait l'objet du recours, fût-elle tacite, est confirmée.

[...] ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, saisi d'un recours contre la décision du collège d'Environnement, n'a pas adressé de décision formelle à la partie intervenante quant à ce recours, dans le délai requis par l'article 82, alinéa 2, précité, de telle sorte qu'au regard de cette même disposition, la décision du collège d'Environnement du 28 février 2018 est considérée comme confirmée.

Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État a déjà décidé que l'article 82, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance du collège d'Environnement, en cas d'absence de décision de l'autorité de recours. La confirmation découle ainsi directement des dispositions de l'ordonnance et ne peut être considérée comme une décision implicite, susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Dans d'autres arrêts, le Conseil d'État ne semble pas avoir suivi un tel raisonnement, considérant que lorsque le gouvernement est saisi d'un recours, par l'effet dévolutif de celui-ci, il n'y a plus lieu de tenir compte de la décision dont il est saisi mais de prendre uniquement en considération la décision du gouvernement même si celle-ci se traduit par une décision implicite de par la disposition de la loi.

Dans le rapport déposé dans l'affaire soumise à une chambre néerlandophone et enrôlée sous le n° 226.663/VII-40.427, l'auditeur rapporteur conclut à la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre la décision implicite du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirmant la décision du collège d'Environnement du 26 février 2018 et à l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre cette décision du collège d'Environnement.

Le rapport déposé dans le présent recours retient la solution inverse et conclut que l'acte ici attaqué ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il ressort de ces développements que la question de la recevabilité du présent recours ne peut, à ce stade de la procédure, être tranchée aux termes de débats succincts et mérite un examen plus circonstancié à la lumière, notamment, de l'évolution de la jurisprudence.

Il s'ensuit qu'en l'état actuel du dossier, les conclusions du rapport ne peuvent pas être suivies. Il convient, dès lors, en application de l'article 93, alinéa 5, du règlement général de procédure, de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Droh!Me Exploitation est accueillie.

Article 2.

L'examen du recours est renvoyé à la procédure ordinaire régie par l'article 12 du règlement général de procédure.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 12 septembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht