

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.578 du 9 septembre 2024

A. 235.860/XIII-9584

En cause : **la société à responsabilité limitée MAISON D.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Camilia DUPRET TORRES et
Thomas EYSKENS, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mars 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 6 janvier 2022 par lequel le ministre de l'Environnement refuse de lui délivrer un permis d'environnement pour maintenir en activité une station-service comprenant 2 pompes, 5 pistolets, 11.900 litres d'essence, 7.000 litres de diesel, 2.200 litres de pétrole, 2.200 litres de gasoil de chauffage, 500 litres de gaz butane/propane, 1.500 kg de charbon, 300 kg d'engrais, 1.000 kg de pellets et 500 kg d'aliments pour animaux, dans un établissement situé Mont 23 à Ellezelles.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint 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 à la partie adverse le 7 mai 2024.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé une note le 17 juin 2024 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 18 juin 2024, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le moyen soulevé d'office par l'auditeur qu'il a considéré comme fondé justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure accélérée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen soulevé d'office par l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur considère que le moyen qu'il soulève d'office est fondé dans les termes suivants :

- « 1. Le moyen est pris de l'article 159 de la Constitution et de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973.

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n'allègue pas la violation de l'article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l'illégalité de l'acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d'écarter l'application. Pour déterminer si un tel moyen revêt un caractère d'ordre public, encore faut-il vérifier si cette illégalité relève ou non de l'ordre public.

Par ailleurs, il est constant que lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus d'une autorisation se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant surabondant et certainement pas déterminant de la décision prise, que le Conseil d'État peut rejeter le moyen pris de l'illégalité de ce motif.

2. Aux termes de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, précitées, tout projet d'arrêté réglementaire doit être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sauf si son auteur motive expressément l'urgence justifiant que cette formalité ne soit pas respectée ; la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État constitue une irrégularité qui touche à l'ordre public et peut être soulevée d'office.

3. En l'espèce, la partie adverse, dans la motivation de l'acte attaqué, reproduit l'avis défavorable de la direction de la protection des sols du 30 novembre 2021 et, notamment, les considérations suivantes de cet avis :

“ Considérant qu'en outre, certaines conditions de l'AGW 'station-service' du 4 mars 1999 ne sont pas respectées, notamment les articles 681 bis/9 -/34, /38, /47 :

- qu'il convient cependant de noter que l'AGW 'station-service' du 4 mars 1999 étant intégré dans le Titre III du RGPT, il est possible de déroger à ses prescriptions, par exemple si l'exploitant considère techniquement impossible le respect de certaines prescriptions de l'AGW (distances minimales de certains éléments p/r aux limites de propriété, etc.) :

Dérogation en vertu de l'arrêté du Régent du 27 septembre 1947 portant approbation des titres III, IV et V du Règlement Général pour la Protection du Travail (ME 3/10/47) modifié par arrêté royal du 18/08/72 (MB 18/10172) qui stipule que : 'Nos Ministres pourront chacun en ce qui les concerne, accordé, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations aux prescriptions faisant l'objet des titres III et IV du Règlement précité. Ces dérogations, qui feront l'objet d'un arrêté motivé seront accordées sur rapport du service ou du fonctionnaire compétent relevant de l'autorité du Ministre intéressé et

moyennant l'observation de toutes conditions spéciales qui seraient jugées nécessaires'.

La demande motivée, comprenant notamment les articles à déroger et toutes les justifications nécessaires, doit être adressée au Ministre qui a l'environnement dans ses attributions - madame Céline TELLIER.

- que le dossier de demande de permis ne fait cependant pas mention de l'obtention d'une telle dérogation qui justifierait les écarts constatés à certaines prescriptions de l'AGW du 4/3/1999 précité.
- qu'en l'état actuel des choses, la continuation de l'exploitation de la station-service ne peut donc être accordée via la délivrance du nouveau permis sollicité ici ;”.

La partie adverse s'approprie ces motifs dans sa propre décision, puisqu'elle considère ensuite qu' “au vu de ces avis énumérant divers manquements pour l'exploitation de cet établissement que le fonctionnaire technique ne peut accueillir favorablement ce projet ; que l'exploitant est invité, s'il le souhaite, à introduire une nouvelle demande, après avoir répondu aux demandes du S.P.W.-A.R.N.E. – département du sol et des déchets – direction de l'assainissement des sols et du S.P.W.-A.R.N.E. – département du sol et des déchets – direction de la protection des sols ainsi qu'à l'argumentation du fonctionnaire technique”.

Il en résulte que l'acte attaqué est notamment fondé sur l'absence de respect, par la requérante, des articles 681bis/9, 681bis/34 et 681bis/47 du règlement général pour la protection du travail, tels qu'insérés par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 modifiant le Titre III du règlement général pour la protection du travail en insérant des mesures spéciales applicables à l'implantation et l'exploitation des stations-service.

Rien ne permet par ailleurs de penser que ce motif serait surabondant et n'aurait pas été déterminant dans l'appréciation de l'admissibilité du projet faite par la partie adverse.

4. Les articles 681bis/9, 681bis/34 et 681bis/47 du règlement général pour la protection du travail précités disposent comme suit :

“ Art. 681bis/9. Les parois des réservoirs enfouis directement dans le sol ou les parois extérieures des cuvelages sont situées à une distance horizontale minimale de :

- 2 mètres par rapport à des caves ;
- 0,75 mètre par rapport à un mur de bâtiment ;
- 3 mètres par rapport à la limite de propriété et par rapport à la limite externe des bandes de circulation automobiles des voiries.

La distance minimale entre deux réservoirs enfouis est au minimum de 0,5 m.

Art. 681bis/34. Les distributeurs de carburant sont placés sur des îlots conçus de manière à minimiser les risques de contact avec des véhicules conduits normalement.

Les îlots sont placés à une distance minimale de 3 mètres des limites de propriété.

Art. 681bis/47. L'aménagement de la station est tel que l'arrêt des véhicules devant les distributeurs de carburant n'empêche pas la circulation publique ou le passage des piétons sur le trottoir.

En aucun cas, le ravitaillement des véhicules ne pourra s'effectuer sur la voie publique, trottoirs compris”.

Ils n'ont pas été modifiés ou remplacés depuis leur adoption par le gouvernement wallon.

Ces dispositions ont indubitablement un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées.

Le préambule de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 modifiant le Titre III du règlement général pour la protection du travail en insérant des mesures spéciales applicables à l'implantation et l'exploitation des stations-service, qui a inséré ces dispositions dans le règlement général pour la protection du travail, est formulé en ces termes :

“ Le Gouvernement wallon,
Vu la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur, modifiée par la loi du 22 juillet 1974 ;
Vu la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique ;
Vu la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit ;
Vu le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution ;
Vu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ;
Vu le Règlement général pour la protection du travail approuvé par les arrêtés du Régent du 11 février 1946 et du 27 septembre 1947, notamment, le titre III relatif aux dispositions particulières applicables dans certaines industries et plus particulièrement la section IX du chapitre II relative aux entreprises commerciales ;
Vu le plan d'environnement pour un développement durable approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1995 ;
Sur la proposition du ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture,
Arrête : (...)”.

Ce préambule ne vise aucun avis de la section de législation du Conseil d'État qui aurait été rendu au sujet de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 précité, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées.

Sur cette base, le Conseil d'État, dans un arrêt n° 237.105 du 19 janvier 2017, S.P.R.L. EFR BELGIUM, a considéré ce qui suit, dans le cadre d'une exception d'illégalité soulevée d'office portant sur l'article 681bis/65 du règlement général pour la protection du travail, également inséré par l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 précité :

“ Considérant qu'en l'espèce, le préambule de l'arrêté du 4 mars 1999, précité, est rédigé de la manière suivante : (...) ;
Considérant que le projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sans qu'aucune justification ne soit donnée ;
(...)
Considérant, par conséquent, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999, qui a inséré l'article 681bis/65, précité, est illégal ; qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu de refuser d'en faire application ; que, dès lors, l'acte attaqué est dépourvu de fondement juridique et est illégal ;
Considérant que le moyen d'ordre public, pris d'office par l'auditeur-rapporteur, est fondé”.

Certes, la section de législation du Conseil d'État a donné, le 9 novembre 1998, un “avis” n° 28.373/4 sur “un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Titre III du Règlement général pour la protection du travail en insérant des

mesures spéciales applicables à l'implantation et l'exploitation des stations-service”.

Cependant, cet “avis” n'est pas mentionné dans le préambule de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 précité.

Par ailleurs et surtout, dans cet “avis”, le Conseil d'État a considéré ce qui suit :

“ L'arrêté en projet contient des dispositions parmi lesquelles figurent de nombreuses ‘règles techniques’ au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Conformément à cette directive, les règles techniques en projet doivent être notifiées à la Commission européenne. Il ressort des explications du délégué du Gouvernement que ladite notification n'a pas eu lieu. En conséquence, l'arrêté en projet n'est pas en état d'être examiné”.

Or, dans son arrêt n° 101.557, du 6 décembre 2001, S.A. Rossel Outdoor, le Conseil d'État a considéré ce qui suit au sujet de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale :

“ Considérant que la question qui se pose en l'espèce est de savoir si un ‘avis’ de la section de législation du Conseil d'État selon lequel un projet d'arrêté n'est pas en état d'être examiné, peut être considéré comme un avis motivé au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;

Considérant que l'avis de la section de législation porte sur l'accomplissement des formalités prescrites, sur la légalité et la forme du projet ; qu'il contient d'éventuelles observations de légistique ;

Considérant que l'avis donné le 26 mai 1999, cité au préambule de l'arrêté attaqué, expose en quoi la partie adverse n'a pas respecté les formalités préalables qui s'imposaient à elle ; qu'il conclut dans les termes suivants :

‘ Il résulte des observations formulées ci-dessus que le projet d'arrêté n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'État ;

Considérant qu'une telle conclusion signifie seulement mais nécessairement que l'autorité administrative doit d'abord accomplir et apprécier correctement toutes les formalités préalables, selon les indications éventuellement données par le Conseil d'État, section de législation, et ensuite demander à nouveau l'avis motivé de cette section qui, alors seulement, pourra examiner le projet d'arrêté sous tous les aspects, notamment de légalité, mentionnés ci-dessus et ainsi donner l'avis motivé prévu par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant qu'il est constant que le projet devenu l'arrêté du 3 juin 1999 n'a pas été soumis à nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, après complet accomplissement des formalités préalables, ni que l'arrêté précité n'invoque l'urgence en lui donnant une justification spéciale ; que, dès lors, le moyen est fondé”.

Il peut en être déduit qu'un ‘avis’ de la section de législation du Conseil d'État, dans lequel cette dernière se limite à constater que le projet d'arrêté qui lui est soumis n'est pas en état d'être examiné au motif que des formalités préalables

doivent être accomplies, ne constitue pas l'avis requis par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées, de sorte que l'autorité doit solliciter à nouveau l'avis de législation du Conseil d'État après l'accomplissement de ces formalités pour se conformer au prescrit de cette disposition.

Or, en l'espèce, rien n'indique que le gouvernement wallon a sollicité à nouveau l'avis de la section de législation du Conseil d'État postérieurement à l'avis n° 28.373/4 précité, sans motiver formellement d'urgence, de sorte que l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 viole l'article 3 des lois coordonnées précitées.

L'application des articles 681bis/9, 681bis/34 et 681bis/47 du règlement général pour la protection du travail tels qu'insérés dans ce dernier par ledit arrêté doit par conséquent être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution.

Partant, dans la mesure où l'acte attaqué est fondé sur des dispositions illégales dont il convient d'écarter l'application, l'acte attaqué est lui-même illégal.

Le moyen soulevé d'office est fondé ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur.

Le moyen soulevé d'office est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14quinquies du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du 6 janvier 2022 par lequel le ministre de l'Environnement refuse de délivrer à la SRL Maison D. un permis d'environnement pour maintenir en activité une station-service comprenant 2 pompes, 5 pistolets, 11.900 litres

d'essence, 7.000 litres de diesel, 2.200 litres de pétrole, 2.200 litres de gasoil de chauffage, 500 litres de gaz butane/propane, 1.500 kg de charbon, 300 kg d'engrais, 1.000 kg de pellets et 500 kg d'aliments pour animaux dans un établissement situé Mont 23 à Ellezelles est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 septembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders