

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.618 du 13 septembre 2024

A. 233.068/XV-4695

En cause : **1. la société à responsabilité limitée ECA-INVEST,**
2. la société à responsabilité limitée EXAGO,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK et
Lancelot JACOB, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 février 2021, les sociétés à responsabilité limitée (SRL) Eca-Invest et Exago demandent, d'une part, l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale déclarant recevable et fondé le recours introduit par la SPRL Aldimmo Anderlecht contre la décision du collège d'Environnement du 2 décembre 2019 déclarant recevable mais non fondé son recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht de refuser de lui délivrer un permis d'environnement visant à exploiter une boucherie avec un atelier de découpe de viande et installations annexes, boulevard Sylvain Dupuis, 231-233 à Anderlecht » et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 251.041 du 23 juin 2021 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué introduite le 26 février 2021 et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Un arrêt n° 252.553 du 24 décembre 2021 a rejeté une nouvelle demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, introduite selon la procédure d'extrême urgence le 18 décembre 2021, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport concluant à l'annulation a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 mars 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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

Les faits ont été exposés dans les arrêts n^{os} 251.041 et 252.553 précités. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 24 et 28 du CoBAT, du principe de légalité et du principe de la hiérarchie des normes, des articles 55 et suivants de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, des prescriptions générales 0.9 et 0.11 du Plan régional d'affectation du sol (PRAS), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation matérielle, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes contestent la conformité du permis d'environnement visant à exploiter une boucherie avec un atelier de découpe de viande et des installations annexes, accordé par l'acte attaqué, avec les prescriptions du PRAS. Elles soutiennent que l'acte attaqué viole le principe de la hiérarchie des normes en autorisant une nouvelle exploitation qui n'était pas antérieurement couverte par un permis d'environnement, contrairement à ce que stipule la prescription générale 0.11 du PRAS.

Selon elles, cette prescription permet théoriquement la prolongation, le renouvellement ou la modification d'une autorisation existante pour des installations nécessaires à une affectation non conforme aux prescriptions du plan, à condition que ces installations aient été préalablement régulièrement autorisées. Elles rappellent que la jurisprudence enseigne que cette prescription doit être appliquée de manière stricte et ne peut concerner que des activités existantes préalablement autorisées. Elles relèvent que l'acte attaqué ne concerne pas une telle situation mais porte sur une nouvelle demande pour des installations non antérieurement couvertes, ce qui ne permet pas l'application de la clause de sauvegarde.

Elles font valoir que la partie adverse a commis une erreur en estimant que le projet était conforme au PRAS, se basant sur des autorisations de police administrative relatives à des affectations commerciales du passé. Elles allèguent que l'existence antérieure d'une activité commerciale ne constitue pas une justification suffisante pour appliquer la clause de sauvegarde prévue par la prescription générale 0.11, car aucune activité classée similaire n'avait précédemment été autorisée dans les lieux concernés.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique qu'il résulte des pièces déposées par le demandeur de permis que le rez-de-chaussée de l'immeuble concerné est affecté à l'usage de commerce depuis avant l'adoption du PRAS. Elle soutient que l'acte attaqué se fonde sur l'existence d'une activité commerciale légale dans les lieux litigieux avant l'adoption du PRAS mais qui s'exerce sur une superficie supérieure à ce qui est admissible depuis l'entrée en vigueur de ce dernier.

Elle souligne que les installations autorisées par l'acte attaqué sont nécessaires à la poursuite d'une telle activité commerciale et qu'elles n'étaient pas soumises à un permis d'environnement avant l'adoption du PRAS. Elle considère que le fait que les installations classées litigieuses n'aient pas été autorisées préalablement à l'adoption du PRAS n'empêche pas d'appliquer la prescription 0.11 de celui-ci lorsque les activités exercées dans ces installations ne nécessitaient pas l'obtention d'un permis avant l'adoption du PRAS. Elle fait valoir que l'interprétation de la prescription 0.11 du PRAS proposée par les requérantes « serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, sans lien raisonnable avec l'objectif poursuivi par la clause de sauvegarde environnementale que constitue la prescription générale 0.11, dont l'objectif consiste en effet à permettre le maintien d'activités (commerciales en l'espèce) préexistantes ».

Dans son dernier mémoire, elle renvoie à l'argumentation développée dans son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

La prescription générale 0.11 et la prescription particulière 2.3 du PRAS, entré en vigueur le 29 juin 2001, disposent comme suit :

« 0.11. L'exploitation des installations soumises à permis d'environnement et nécessaires à une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan, peut être poursuivie conformément à l'autorisation reçue.

L'autorisation peut être prolongée, renouvelée ou modifiée dans le respect de la réglementation applicable aux permis d'environnement ».

« 2.3. En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Le premier étage peut également être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 150 m².

Cette superficie peut être portée à 300 m², par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques ;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone ;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité ».

L'article 7 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, dans sa version applicable lors de l'entrée en vigueur du PRAS, est libellé de la manière suivante :

- « § 1^{er}. Les actes suivants sont soumis à un permis d'environnement lorsqu'ils concernent des installations de classes I.A, I.B et II :
- 1° l'exploitation d'une installation ;
 - 2° le déplacement d'une installation ;
 - 3° la mise en exploitation d'une installation dont le permis n'a pas été mis en œuvre dans le délai prescrit conformément à l'article 59 ;
 - 4° la remise en exploitation d'une installation dont l'exploitation a été interrompue pendant deux années consécutives ;
 - 5° la poursuite de l'exploitation d'une installation dont le permis arrive à échéance ;
 - 6° la poursuite de l'exploitation d'une installation non soumise à permis qui vient à être intégrée dans une classe.

Le permis requis en vertu de l'alinéa 1^{er}, 6° doit être demandé au plus tard dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté classant l'installation dans la liste. L'exploitation peut être poursuivie sans permis pendant ce délai et jusqu'à notification de la décision portant la demande de permis.

§ 2. Un permis d'environnement peut également être requis lorsque :

- 1° la transformation ou l'extension de l'installation autorisée entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de la liste des établissements classés ou est de nature à aggraver les dangers, nuisances ou inconvénients inhérents à l'installation autorisée ;
- 2° la destruction ou la mise hors d'usage de l'installation autorisée résulte de dangers, nuisances ou inconvénients générés par l'exploitation qui n'ont pas été pris en compte lors de la délivrance du permis initial.

Préalablement à toute transformation ou extension d'une installation résultant de la modification d'un des éléments contenus dans la demande de permis, sauf en ce qui concerne l'article 10, 1° et 2°, et préalablement à toute remise en exploitation d'une installation détruite ou mise temporairement hors d'usage par une cause résultant de l'exploitation, l'exploitant notifie par lettre recommandée ces circonstances à l'autorité compétente.

Dans le mois qui suit la réception de cette notification, l'autorité compétente détermine si une demande de permis d'environnement doit être introduite.

§ 3. - Les actes suivant sont soumis à déclaration préalable lorsqu'ils concernent des installations de classe III :

- 1° l'exploitation d'une installation ;
- 2° le déplacement d'une installation ;
- 3° la remise en exploitation d'une installation dont l'exploitation a été interrompue pendant deux années consécutives ;
- 4° la poursuite de l'exploitation d'une installation non soumise à déclaration qui vient à être intégrée dans la liste ; la déclaration requise dans ce cas doit être envoyée au plus tard dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté classant l'installation dans la liste ; l'exploitation peut être poursuivie sans déclaration préalable pendant ce délai ;
- 5° la transformation ou l'extension d'une installation soumise à déclaration pour autant qu'elle n'entraîne pas le passage de l'installation à la classe supérieure ;
- 6° la remise en exploitation d'une installation détruite ou mise temporairement hors d'usage ».

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III, dans sa version applicable au moment de l'entrée en vigueur du PRAS, le 29 juin 2001 classe notamment les installations suivantes :

- « - les boucheries, triperies, ateliers pour la découpe de la viande dont la force motrice est inférieure ou égale à 20 kW et qui occupent moins de 7 personnes, en classe 2, sous la rubrique 127, a) ;
- les dépôts d'os, de déchets d'origine animale ou de sous-produits de l'abattage de 25 à 500 kg, à l'exception des déchets d'animaux à haut risque, en classe 2, sous la rubrique 106, a) ;
- les installations de refroidissement, réfrigération : comportant 2 kg ou plus de substances appauvrissant la couche d'ozone reprises à l'annexe I du Règlement CE n° 3093/94 du Conseil du 15 décembre 1994 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ou dont la puissance électrique nominale est supérieure à 10 kW mais inférieure à 100 kW, en classe 3, sous la rubrique 132, a) ;
- les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteurs, en dehors de la voie publique comptant de 10 à 50 véhicules automobiles ou remorques, en classe 2, sous la rubrique 152, a) ».

En l'espèce, les installations autorisées par l'acte attaqué sont implantées au rez-de-chaussée d'un immeuble situé en zone d'habitation, en dehors d'un liseré de noyaux commerciaux, ce qui implique, conformément à la prescription particulière 2.3. du PRAS, que la superficie commerciale ne peut en principe dépasser 300 m². La superficie de la surface commerciale au rez-de-chaussée de l'immeuble, dans laquelle s'implantent ces installations, est de 460 m².

Selon le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le PRAS, les prescriptions générales 0.9 et 0.11 sont des « clauses de sauvegarde » destinées à « permettre le maintien des activités économiques existantes et d'éviter ainsi d'importantes délocalisations suivies d'une déstructuration du tissu urbain » (*M.B.*, 14 juin 2001, p. 19794) et la « non-conformité aux affectations [de ce] plan doit s'apprécier tant au niveau du type d'activités y autorisées qu'au niveau des limites et restrictions apportées à ces affectations par les prescriptions particulières du plan » (*M.B.*, 14 juin 2001, p. 19803).

Le champ d'application de ces deux dispositions n'est toutefois pas identiques puisque la prescription 0.9 concerne les « immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan » tandis que la prescription 0.11 implique nécessairement qu'un permis ait été délivré puisqu'elle prévoit que « l'exploitation des installations soumises à permis d'environnement et nécessaires à une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan, peut être poursuivie conformément à l'autorisation reçue ».

Les installations autorisées par l'acte attaqué sont :

- un atelier de découpe de viandes dont les machines ont une puissance cumulée de 7,75 kW ;
- un dépôt de 400 kg d'os et de suifs ;

- des installations frigorifiques d'une puissance cumulée de 44,11 kW ;
- un parking de 13 places.

Ces installations étaient déjà classées lors de l'entrée en vigueur du PRAS et, à l'exception des installations frigorifiques (qui étaient alors de classe III et n'étaient donc soumises qu'à déclaration préalable), leur exploitation était d'ores et déjà soumise à un permis d'environnement. Il n'est pas allégué qu'un tel permis ait été délivré avant le 29 juin 2001 et que l'acte attaqué pourrait en constituer la prolongation, le renouvellement, ou la modification. La clause de sauvegarde prévue par la prescription 0.11 du PRAS, qui est destinée au maintien des activités économiques existantes à ce moment, ne pouvait par conséquent être appliquée à une nouvelle activité économique soumise à un permis d'environnement.

Le premier moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2020, déclarant recevable et fondé le recours introduit par la sprl Aldimmo Anderlecht contre la décision du collège d'Environnement du 2 décembre 2019 et octroyant à cette dernière un permis d'environnement visant à exploiter une boucherie avec un atelier de découpe de viande et installations annexes, boulevard Sylvain Dupuis, 231-233 à Anderlecht, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1200 euros, la contribution de 60 euros, et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 septembre 2024, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly