

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.412 du 19 février 2025

A. 243.200/XIII-10.525

En cause : **la société anonyme DAVID SURPLUS,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard DELTOUR et
Valérie VANDEGAART, avocats,
boulevard Auguste Reyers 80
1030 Bruxelles,

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 le 9 octobre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 8 août 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la poursuite de l'exploitation d'un atelier d'entretien, de réparation, de reconditionnement et de vente de véhicules militaires d'occasion (300 unités), comprenant une cabine de peinture et une installation de distribution de carburants, et la régularisation des extensions urbanistiques, dans un établissement situé boulevard Industriel, 91B à Mouscron et, d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

2. La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 16 janvier 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 février 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Zoé Thiéry, *loco* M^{es} Valérie Vandegaart et Bernard Deltour, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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. Faits utiles à l'examen de la cause

3. À une date indéterminée, la société anonyme (SA) David Surplus introduit une demande de permis unique visant le renouvellement du permis d'exploiter un atelier d'entretien et de réparation de véhicules automoteurs comprenant une cabine de peinture, et diverses régularisations et extension urbanistiques, dans un établissement situé boulevard Industriel, 91B à Mouscron.

Le bien est situé en zone d'activité économique et industrielle au plan de secteur.

Le 19 juillet 2023, la demande est considérée complète et recevable.

4. Différents avis sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis de l'intercommunale d'étude et de gestion qui sollicite la réalisation d'une étude d'orientation en vertu de l'article 24, § 1^{er}, 1^o, du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols et qu'elle soit jointe à la demande afin de pouvoir émettre un avis sur celle-ci.

5. Une enquête publique est organisée du 3 au 30 août 2023.

6. Le 18 septembre 2023, le collège communal de la ville de Mouscron émet un avis défavorable.

7. Le 22 novembre 2023, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique sollicité.

8. La SA David Surplus introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre ce refus.

9. Le 15 janvier 2024, l'intercommunale d'étude et de gestion expose que son avis « ne peut qu'être conditionné aux résultats de l'étude d'orientation et au respect des recommandations de la direction de l'Assainissement des Sols ». Elle indique que l'étude d'orientation déposée le 20 juillet 2023 a été déclarée incomplète par la direction de l'assainissement des sols et que les compléments devront être transmis pour le 20 mars 2024.

10. Le 29 janvier 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident de proroger de 30 jours le délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

11. Le 4 mars 2024, ils communiquent au ministre de l'Aménagement du territoire un premier rapport de synthèse et proposent de refuser le permis.

12. Le 11 avril 2024, l'étude d'orientation du 30 juin 2023 est approuvée par la direction de l'assainissement des sols.

13. Le 18 juin 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident une nouvelle fois de proroger de 30 jours le délai qui leur est imparti.

14. Le 22 juillet 2024, ils notifient un second rapport de synthèse, aux termes duquel ils proposent de délivrer, sous conditions, le permis unique sollicité.

15. Le 8 août 2024, le ministre refuse la délivrance du permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

16. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les deux moyens étaient fondés.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

17. Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 24 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, du principe général de motivation matérielle, des principes de bonne administration – notamment de l'obligation de motivation matérielle et du devoir de minutie –, ainsi que du défaut de motivation et de la contradiction dans les motifs, du détournement de procédure, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de fait et de droit.

18. La partie requérante fait valoir qu'il ressort de la jurisprudence qu'il est illégal de faire subordonner l'octroi d'un permis unique au respect de la police administrative relative aux sols, sachant que l'article 24 du décret du 1^{er} mars 2018 précité impose la réalisation d'une étude d'orientation au terme du permis.

Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué refuse de délivrer le permis, estimant ne pas pouvoir statuer en connaissance de cause, dans la mesure où la direction de l'assainissement des sols et l'intercommunale d'étude et de gestion n'ont pas donné suite à la demande d'avis du 16 mai 2024.

Elle souligne que l'absence d'avis de la direction de l'assainissement des sols résulte du fait que la procédure relative à la gestion curative du sol du site concerné était toujours en cours. Elle ajoute qu'il ressort de l'acte attaqué que, « suite à un contact entre le fonctionnaire technique et cette instance, il a été confirmé que le cas échéant, cet avis peut être considéré comme favorable par défaut », en sorte que la direction de l'assainissement des sols confirme elle-même que son avis est positif.

Elle fait valoir qu'en motivant le refus de permis sur la base de la police administrative relative à la gestion des sols, l'auteur de l'acte attaqué opère un détournement de procédure en tentant d'intervenir dans la mise en œuvre de la police administrative spéciale destinée à organiser la gestion curative des sols par le biais de la procédure de délivrance de permis unique et, partant, en faisant dépendre implicitement l'octroi du permis unique de l'obligation d'accomplir les obligations imposées par le décret du 1^{er} mars 2018 précité.

Elle souligne que le décret du 1^{er} mars 2018, contrairement au décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ne réserve aucune habilitation en matière de gestion des sols aux autorités compétentes pour la délivrance des permis uniques. Elle en infère que l'auteur de l'acte attaqué n'était pas autorisé à intervenir de la sorte dans le cadre d'une procédure de gestion curative du sol entamée sur la base du décret du 1^{er} mars 2018. Elle fait valoir qu'à supposer qu'il faille tenir compte de l'avis de la direction de l'assainissement des sols, celui-ci est réputé favorable.

Elle estime ensuite que l'auteur de l'acte attaqué se contredit lorsqu'il soutient qu'au vu de l'absence de retour de la direction de l'assainissement des sols et de l'intercommunale d'étude et de gestion, ces deux avis doivent « être considérés comme étant réputé favorable par défaut », pour soutenir ensuite leur inexistence. Elle y voit une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin et en tout état de cause, elle ne perçoit pas en quoi l'autorité n'a pas pu statuer en toute connaissance de cause au vu de la prétendue absence de ces deux avis, alors que les avis des instances consultées constituent, pour les fonctionnaires technique et délégués, un outil à utiliser afin de rédiger une proposition de décision motivée, non une condition d'octroi d'un permis unique. Elle ajoute que l'ensemble des autres instances consultées ont émis un avis favorable, parfois sous conditions, qui ont été intégrés au projet d'arrêté, tout comme les conditions d'exploitation suggérées par ces mêmes instances.

B. La note d'observations

19. La partie adverse soutient qu'il ressort du dossier administratif que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas subordonné l'octroi du permis unique au respect du décret du 1^{er} mars 2018 précité.

Elle estime que la partie requérante ayant elle-même fait établir, dans le cadre du recours administratif, une étude d'orientation du 11 mars 2024, elle ne peut invoquer une violation de l'article 24 du décret du 1^{er} mars 2018 précité.

Elle tire de la motivation de l'acte attaqué que son auteur se rallie à l'analyse du collège communal qui avait refusé le permis unique et qu'il n'a pas pu statuer en parfaite connaissance de cause faute d'avoir obtenu les avis de la direction de l'assainissement des sols et de l'intercommunale d'études et de gestion. Elle souligne que l'intercommunale d'études et de gestion avait émis un premier avis défavorable le 17 août 2023 tout en sollicitant que l'étude d'orientation soit jointe à la demande afin de pouvoir émettre un avis sur celle-ci et un second avis

défavorable considérant que son avis était conditionné aux résultats de l'étude d'orientation et au respect des recommandations de la direction de l'assainissement des sols le 15 janvier 2024.

Elle conteste que l'autorité dût suivre l'avis réputé favorable de la direction de l'assainissement des sols et octroyer le permis sollicité. Elle insiste sur son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué pouvait s'écarter de l'avis réputé favorable et que la motivation de sa décision n'est pas contradictoire dès lors qu'il en ressort que les instances n'ont pas émis d'avis, ce qui a comme conséquence que les avis sont réputés favorables par défaut. Elle soutient qu'il n'appartient pas à la partie requérante de tenter d'imposer sa propre conception du projet litigieux.

V.2. Examen

20. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

La motivation en la forme de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

21. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que, suite à l'introduction d'une étude d'orientation par l'exploitant, une nouvelle enquête publique a été réalisée du 10/04/2024 au 24/04/2024 ; qu'au cours de cette enquête, aucune observation n'a été introduite ;

Vu la demande d'avis en date du 16/05/2024 au SPWARNE- Direction de l'Assainissement des Sols, restée sans réponse à la date du présent arrêté, réputé favorable par défaut ;

Vu la demande d'avis en date du 16/05/2024 à l'Intercommunale d'Étude et de Gestion, restée sans réponse à la date du présent arrêté ;

[...]

Considérant que la majorité des instances interrogées en cours de procédure ont remis un avis favorable ou favorable conditionnel ;

Considérant que suite à l'introduction de l'étude d'orientation, la Direction de l'Assainissement du Sol n'a pas remis d'avis ; que suite à un contact entre le fonctionnaire technique et cette instance, il a été confirmé que le cas échéant, cet avis peut être considéré comme favorable par défaut ;

[...]

Considérant que l'autorité de recours ne se rallie pas à la proposition de décision contenue dans le rapport de synthèse lui transmis en date du 22 juillet 2024 ;

Considérant que l'autorité de recours se rallie à l'analyse du Collège communal, notamment en ce qu'il y a lieu "de proposer un plan des stockages et stationnements conforme à la réalité, d'en limiter le nombre et de préciser les rotations des véhicules" ;

Considérant que les avis des instances suivantes ont été sollicités en date du 16 mai 2024 :

- SPWARNE – Direction de l'Assainissement des Sols
- Intercommunale d'Étude et de Gestion

Considérant qu'aucune de ces deux instances n'a rendu d'avis ; que dès lors ces avis doivent être considérés comme étant réputé favorable par défaut ;

Considérant qu'en l'absence de ces avis, l'autorité de recours ne peut statuer en parfaite connaissance de cause ; qu'en l'état le permis sollicité doit être refusé ».

Par la simple mention que l'autorité « ne peut statuer en parfaite connaissance de cause » en l'absence des avis de la direction de l'assainissement des sols et de l'intercommunale d'étude et de gestion, l'acte attaqué ne motive pas à suffisance les raisons pour lesquels son auteur a estimé qu'il y avait lieu de se départir des avis réputés favorables par défaut de ces deux instances. En effet, sauf à vider de tout effet la présomption légale selon laquelle, à défaut d'avoir émis l'avis dans le délai imparti, cet avis est réputé favorable par défaut, la seule circonstance, non autrement étayée, que l'autorité n'est pas en mesure de statuer en parfaite connaissance de cause ne constitue pas une motivation suffisante pour justifier le refus du permis sollicité. Il en est d'autant moins ainsi qu'il ressort de l'acte attaqué qu'à la suite du dépôt de l'étude d'orientation sollicitée, le fonctionnaire technique a pris contact avec la direction de l'assainissement du sol qui a « confirmé que le cas échéant, cet avis peut être considéré comme favorable par défaut », explicitant ainsi une opinion favorable sur le projet suite à la réception de cette étude.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

En conséquence, les conclusions du rapport peuvent être suivies sur le premier moyen, ce que des débats succincts suffisent à constater. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VI. Confidentialité

VI.1. Thèse de la partie requérante

22. La partie requérante indique, dans son inventaire, que les pièces numérotées 2, 3 et 9 doivent être considérées confidentielles.

VI.2. Examen

23. En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Conformément à son alinéa 1^{er}, la partie qui dépose une pièce dont elle souhaite maintenir la confidentialité doit notamment « exposer les motifs à sa demande dans l'acte de procédure auquel est jointe ladite pièce ». Son alinéa 4 dispose qu'« [à] défaut du respect des conditions du présent paragraphe, la pièce ne bénéficie pas de la confidentialité ».

24. En l'espèce, la partie requérante n'explicite d'aucune manière sa demande de confidentialité, en sorte qu'il y a lieu de la rejeter.

VII. Indemnité de procédure

25. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 8 août 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer à la SA David Surplus un permis unique ayant pour objet la poursuite de l'exploitation d'un atelier d'entretien, de réparation, de reconditionnement et de vente de véhicules militaires d'occasion (300 unités), comprenant une cabine de peinture et une installation de distribution de carburants, et la régularisation des extensions urbanistiques, dans un établissement situé boulevard Industriel, 91B à Mouscron.

Article 2.

La confidentialité des pièces n^{os} 2, 3 et 9 du dossier de la partie requérante est levée.

Article 3.

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^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 février 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders