

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 72.808 du 26 mars 1998

A.67.000/XIII-157

En cause : 1. **l'Association sans but lucratif
«INTER ENVIRONNEMENT BRUXELLES»,**
2. **STEPHENS** David,
3. **JANS** Jean-François,
4. **PERPETE** Vincent,
ayant tous élu domicile chez
Me Jean-Marc PICARD, avocat,
rue Capouillet 34
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme «PATRIMOINE
DE BELGIQUE»,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles,
2. **la Commune d'Ixelles,**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
avenue A. Lacomblé 8/6
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 décembre 1995 par l'association sans but lucratif «INTER ENVIRONNEMENT BRUXELLES», David STEPHENS, Jean-François JANS et Vincent PERPETE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 1995 octroyant un permis d'environnement à la S.A. «PATRIMOINE DE BELGIQUE» pour un garage-parking de 226 emplacements, situé chaussée de Wavre 29-31 et rue Francart, 18 à 1050 Bruxelles;

Vu les requêtes introduites les 2 et 13 février 1996 par lesquelles la société anonyme «PATRIMOINE DE BELGIQUE» et la commune d'Ixelles demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 10 septembre 1996 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt n° 62.329 du 4 octobre 1996 rouvrant les débats et ordonnant la poursuite des procédures en référé et au fond;

Vu l'arrêt n° 63.229 du 20 novembre 1996 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 23 septembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 février 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mars 1998;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. PICARD, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 62.329 du 4 octobre 1996;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la requête en tant qu'elle est introduite par la première requérante, notamment au motif que son organe compétent n'aurait pas pris en temps utile la décision d'introduire le recours;

Considérant que l'A.S.B.L., première requérante, a déposé, en annexe à la requête et au mémoire en réplique, quatre documents; que le premier, daté du 16 novembre 1995, est la convocation à la réunion du conseil d'administration du 21 novembre 1995, qui mentionne à l'ordre du jour un point 5 libellé comme suit : «Opportunité d'introduire un recours au Conseil d'Etat contre le permis "Francart"»; que le deuxième document est le procès-verbal de cette réunion du 21 novembre; qu'il ne contient aucune mention d'une discussion relative à cet objet, le point 5,

«divers», concernant tout autre chose; que le troisième document est le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 8 décembre 1995, dont le point 6 est rédigé comme suit : «Parking Francart : Nous avons trouvé un avocat (...)»; que le quatrième document est le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 2 février 1996 (la requête ayant été introduite le 29 décembre 1995), dont le point 8, «divers», porte notamment ce qui suit :

« Francart : ayant revu l'ordre du jour de sa réunion du 21 novembre 1995 ainsi que de sa réunion du 8 décembre 1995, de même que les procès-verbaux de celles-ci, le conseil d'administration précise que le principe d'introduire un recours contre la délivrance du permis "Parking Francart" a été adopté le 21 novembre 1995 et qu'instruction a été donnée au secrétaire général de trouver un avocat pas trop cher. Le conseil d'administration précise aussi que le 8 novembre 1995, il a décidé de mandater Maître PICARD pour introduire le recours décidé le 21 novembre 1995»;

Considérant qu'aucun de ces documents n'établit que la décision d'introduire le recours aurait été prise par le conseil d'administration de la première requérante avant le 29 décembre 1995; que la seule indication en rapport avec le parking Francart est la mention, le 8 décembre 1995, que des personnes non identifiées mais vraisemblablement membres du conseil d'administration ont trouvé un avocat; que cette mention ne peut tenir lieu de décision d'introduire le recours; que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard aux mentions insérées dans le procès-verbal d'une réunion postérieure à l'introduction du recours, lesquelles ne peuvent suppléer à l'absence de décision mentionnée dans un procès-verbal antérieur au dépôt de la requête; que le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par la première requérante;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que les requérants n'ont pas attaqué le permis d'urbanisme autorisant, notamment, la construction des infrastructures qui allaient permettre

l'exploitation en cause, de sorte qu'ils auraient perdu leur intérêt à demander l'annulation du permis d'environnement; que la seconde intervenante ajoute que, dans la réalité des choses, le recours remettrait en cause un permis d'urbanisme devenu définitif;

Considérant que le permis d'urbanisme et le permis d'environnement sont des actes distincts qui ont des objets différents; qu'en s'abstenant d'attaquer le permis délivré pour la construction d'un bâtiment, construction dont ils peuvent estimer que, par elle-même, elle ne leur cause aucun préjudice, les requérants ne se privent pas de la possibilité de contester le permis d'environnement qui permet une utilisation déterminée de ce bâtiment, ou qui en permet l'utilisation dans des conditions qu'ils jugent contraires à leurs intérêts; que le recours est recevable;

Considérant que la partie adverse relève, dans le dernier mémoire, qu'aux termes de l'article 49 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, le permis d'environnement est périmé si sa réalisation n'a pas été entamée de façon significative dans le délai maximum de deux ans; qu'elle ajoute que l'article 59 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement dispose de même, tout en prévoyant la possibilité pour le titulaire du permis de solliciter une prorogation d'un an; qu'en l'espèce, le permis d'environnement attaqué date du 19 octobre 1995; qu'il n'a à ce jour pas été mis en oeuvre et n'a, en outre, pas fait l'objet d'une demande de prorogation, à supposer que celle-ci ait pu être demandée; qu'elle soutient que l'acte attaqué est périmé, comme cela a été constaté par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) le 9 janvier 1998, qui en a averti le Gouvernement, la commune et le bénéficiaire du permis; qu'elle en conclut que le recours en annulation est devenu sans objet;

Considérant que l'article 49 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, applicable au permis litigieux, est rédigé comme suit :

« L'autorité qui délivre un permis d'environnement fixe le délai dans lequel celui-ci doit être mis en oeuvre. Ce délai ne peut dépasser deux ans.

Le permis est périmé si, dans le délai imparti, le bénéficiaire n'a pas entamé sa réalisation de façon significative»;

Considérant que lorsque la validité d'une autorisation est subordonnée à la condition qu'elle soit mise en oeuvre dans un délai déterminé, cette condition n'est pleinement valable que si l'autorisation est, elle aussi, pleinement valable; que si l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif à l'égard de l'autorisation attaquée, elle n'en fait pas moins peser une incertitude sur sa validité juridique, puisque l'autorisation devient, par le seul fait de cette introduction, susceptible d'être rétroactivement mise à néant; que cette incidence du recours sur l'autorisation se répercute sur l'obligation qui lui est attachée d'en faire usage dans un certain délai, cette obligation ne devenant certaine que lorsqu'il est acquis que l'autorisation elle-même n'est plus contestable, c'est-à-dire au moment où le recours en annulation est rejeté; que lorsque le bénéficiaire d'une autorisation attaquée devant le Conseil d'Etat s'abstient d'en faire usage en raison de l'incertitude qui pèse sur elle, il ne peut être tenu de respecter les obligations qui en sont le corollaire; qu'il s'ensuit qu'aussi longtemps que subsiste l'incertitude quant à la validité de l'autorisation, et, partant, de l'obligation qui en est le corollaire, le délai imparti pour mettre en oeuvre l'autorisation est interrompu à l'égard de celui qui s'abstient d'en faire usage, et ne commence à courir à nouveau qu'avec la notification régulière du rejet du recours en annulation, à condition toutefois que l'abstention du bénéficiaire soit due à une contestation portée devant une juridiction,

que l'intéressé use des voies de droit qui lui sont offertes pour défendre la validité de l'autorisation, et que rien ne fasse apparaître qu'il aurait renoncé à son intention de la mettre en oeuvre dans des délais normaux;

Considérant qu'en l'espèce, le bénéficiaire du permis d'environnement s'est régulièrement porté partie intervenante dans la procédure en suspension et dans la procédure en annulation, manifestant de la sorte sa volonté de défendre l'acte attaqué; que le permis attaqué ne s'est de ce fait pas périmé par l'expiration du délai fixé par l'article 49 de l'ordonnance du 30 juillet 1992; que la notification par l'I.B.G.E. d'un constat de caducité, qui procède d'une appréciation erronée de cette situation de droit, est impuissante à modifier celle-ci; que le recours conserve un objet;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 46 et 47 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement et de la contradiction entre les motifs et le dispositif, en ce que l'acte attaqué se présente comme un jugement statuant sur le fondement des mérites du recours de l'exploitant et est motivé, en substance, par des considérations tirées de ce que la demande de permis d'environnement ne devait pas contenir de notice d'incidences, de ce que l'I.B.G.E. pouvait légitimement s'appuyer sur des considérations liées à l'urbanisme dans un but de cohérence de la politique d'environnement, de ce que l'I.B.G.E. pouvait motiver sa décision par référence aux problèmes de circulation, mais qu'il devait dans ce cas motiver spécialement sa décision de s'écarter de l'avis de l'administration, et de ce que l'I.B.G.E. pouvait se prononcer sur l'utilité du parking; qu'en une première branche, ils exposent que le Gouvernement sta-

tuant sur recours n'a pas compétence juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle pour déclarer fondés ou non les arguments invoqués dans le recours, que sa compétence est plus large et qu'il lui appartient d'adopter une décision nouvelle en tant qu'administration active, après examen de l'ensemble du dossier; qu'ils indiquent que le recours qui saisit le Gouvernement fait partie du dossier administratif au même titre que les autres éléments du dossier, mais qu'il ne peut circonscrire le champ d'investigation et d'appréciation du Gouvernement, qu'en d'autres termes, le Gouvernement ne voit pas sa saisine limitée par les moyens du recours, mais qu'il doit procéder à un examen complet du dossier, et que s'il est nécessaire de répondre aux moyens invoqués dans le recours, une réponse limitée à ces seuls éléments ne suffit pas; qu'ils font valoir qu'il en va d'autant plus ainsi que l'acte attaqué accorde le permis après avoir rejeté plusieurs arguments invoqués dans le recours et après avoir indiqué que les motivations retenues par l'I.B.G.E. pour refuser le permis étaient bien de celles auxquelles il pouvait avoir égard, et sans indiquer pourquoi il s'écarte de ces critères; qu'à leur estime, si la décision attaquée permet à ses destinataires de savoir dans quelle mesure l'I.B.G.E. pouvait avoir égard aux arguments qui ont été les siens pour refuser le permis, elle ne leur apprend rien sur les raisons qui ont conduit la partie adverse à accorder le permis;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle ne s'est pas contentée d'analyser la position de l'I.B.G.E., sans prendre elle-même position; qu'elle explique que, saisie d'un recours administratif contre un refus de permis d'environnement, elle avait l'obligation de répondre aux différents moyens formulés dans ce recours et que c'est au regard de l'ensemble du dossier administratif en possession du collège d'environnement, et transmis par celui-ci au Gouvernement, qu'elle a examiné les arguments qui étaient formulés, et qu'elle a statué d'une part sur le refus contre lequel le recours était

introduit, et d'autre part sur la demande de permis d'environnement que contenait ce recours; qu'elle soutient qu'en l'espèce, elle a certes analysé le bien ou le mal-fondé de la décision de l'I.B.G.E. critiquée devant elle, mais que, ce faisant, et spécialement en rejetant les positions prises par l'I.B.G.E. pour refuser le permis d'environnement sollicité, elle a adopté une position qui lui est propre, après examen de l'ensemble du dossier; qu'elle relève, au sujet des liens entre la police de l'urbanisme et la police de l'environnement, un passage de l'acte attaqué qui, par une motivation formelle précise, répond d'une part au recours et d'autre part se prononce en faveur de la délivrance du permis d'environnement dans un souci de cohérence avec la délivrance du permis d'urbanisme du 12 janvier 1994; qu'elle indique qu'au sujet de la circulation, l'acte attaqué mentionne expressément que le Gouvernement accorde le permis d'environnement sollicité parce que le refus opposé au demandeur par l'I.B.G.E. n'a pas tenu compte, et ce sans motivation, de l'avis favorable donné en matière de circulation par l'administration de l'équipement et de la politique des déplacements; qu'elle estime ainsi avoir tout à la fois répondu aux arguments formulés par le demandeur de permis, examiné la position prise par l'I.B.G.E. et, rejetant cette position, délivré le permis d'environnement sollicité en se fondant d'une part sur la cohérence nécessaire entre la police de l'urbanisme et la police de l'environnement, et d'autre part sur les avis émis au cours de l'instruction du dossier;

Considérant, sur la première branche, que la décision attaquée vise en son préambule la législation applicable, ce qui constitue la motivation en droit, succincte mais adéquate; qu'elle cite la décision de l'I.B.G.E., mentionne l'absence de décision du collège d'environnement, et reproduit le recours introduit auprès du Gouvernement; qu'ensuite figure le passage suivant, qui constitue la motivation de l'acte attaqué :

« Considérant que le recours de la S.A. "PATRIMOINE DE BELGIQUE" se justifie par les éléments suivants :

- Concernant la notice d'incidences du 1^{er} juillet 1992 :

Son contenu n'était pas à l'époque fixé de façon précise puisque d'une part la demande de permis a été introduite avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement et à l'évaluation des incidences et d'autre part la circulaire ministérielle n° 006 du 20 juillet 1993 n'en précise pas non plus le contenu de façon impérative, elle se contente de prescrire que "l'autorité administrative invite le demandeur à compléter, dans son intérêt, le dossier de sa demande de permis ou certificats par des renseignements qui s'inspireront largement du texte de la nouvelle ordonnance du 30 juillet 1992";

De plus, l'I.B.G.E. ne peut se prévaloir de lacunes dans les informations mises à sa disposition pour refuser le permis d'environnement car il lui appartenait d'user de son pouvoir d'exiger des renseignements complémentaires ce dont il s'est abstenu;

- Concernant les considérations basées sur les données urbanistiques et sur l'autonomie des polices administratives :

Si la police relative aux permis d'environnement et celle relative à l'aménagement du territoire sont 2 polices différentes, il ne faut cependant pas en déduire que chaque autorité prend ces décisions de façon totalement cloisonnée.

En effet, comme le rappellent les documents du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (...), "les questions d'environnement sont par nature globales; il est malaisé et absurde de vouloir séparer les nuisances, il est tout aussi vain de vouloir séparer, voire opposer les préoccupations d'urbanisme et d'environnement".

C'est d'ailleurs pourquoi l'avis de l'administration de l'urbanisme était requis sous l'ancien régime du permis d'exploiter (...) et l'est encore dans la procédure d'instruction des demandes de permis d'environnement (...).

De plus, dans l'évaluation des incidences relatives au permis d'environnement on retrouve ces considérations : au cadre VIII 2, un inventaire des incidences prévisibles du projet sur son environnement immédiat est demandé notamment "l'impact sur la préservation et la mise en valeur du paysage, des plantations et du patrimoine immobilier" (...);

De surcroît, la jurisprudence admet le refus de permis d'environnement motivé par des considérations tirées du droit de l'urbanisme (...).

Par conséquent, l'I.B.G.E. reste libre de s'appuyer sur des considérations liées à l'urbanisme dans un but de cohérence de la politique d'environnement.

Cependant dans le cas où il décide de se prononcer dans un sens contraire à la décision relative au permis d'urbanisme, il se doit de justifier ce changement de position de façon expresse à l'instar de l'exigence du Conseil d'Etat d'une motivation formelle des décisions contenant un revirement d'attitude ou s'écartant d'avis donnés par d'autres administrations (...). Or en l'espèce, l'I.B.G.E. ne l'a pas fait.

- Concernant la référence aux problèmes de circulation :

Par sa motivation faisant référence aux problèmes de circulation routière, l'I.B.G.E. n'est pas sorti de ses compétences puisque l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 1994 relatif à la composition du dossier de la demande de certificat et permis d'environnement prescrit en ce qui concerne l'évaluation des incidences à réaliser, de tenir compte "du trafic, des problèmes de chargement, de déchargement et de stationnement générés" ainsi que de "l'impact sur la qualité de vie du quartier»" (espaces publics, trafic, sécurité, ...) (...).

Cependant, si l'I.B.G.E. choisit de s'écarter de l'avis du service de l'administration de l'équipement et de la politique des déplacements, il se doit de motiver expressément ce changement de position dans un souci de cohérence à l'instar de l'exigence du Conseil d'Etat d'une motivation formelle des décisions contenant un revirement d'attitude ou s'écartant d'avis donnés par d'autres administrations ce qu'il n'a pas fait en l'occurrence ici.

- Concernant l'utilité du parking :

"L'autorité qui délivre l'autorisation en apprécie souverainement l'opportunité" (...).

L'I.B.G.E. n'a donc pas excédé ses compétences en se prononçant sur l'utilité du parking»;

Considérant que cette motivation constitue une analyse et une appréciation de la décision prise par l'I.B.G.E., appréciation dont il n'est pas nécessaire de vérifier le bien-fondé pour l'examen du présent recours; qu'elle revient, globalement, à indiquer que l'I.B.G.E. a tort quand il reproche au demandeur de permis d'avoir fourni une notice d'incidences et des informations insuffisantes, quand il se prononce en sens contraire à l'autorité qui a délivré le permis d'urbanisme sans en expliquer les raisons, et quand il s'écarte sans indiquer pourquoi de l'avis d'un service administratif, mais qu'il a raison quand il se fonde sur des considérations d'ordre urbanistique et quand il se prononce sur l'utilité du parking; qu'une telle motivation pourrait être adéquate si l'acte attaqué se prononçait sur la régularité de la décision de l'I.B.G.E. dans une tutelle de légalité; que telle n'est pas la portée de l'arrêté attaqué; que celui-ci, pris au terme d'une procédure de réformation sur recours, se substitue à la décision sur la demande de permis d'environnement qui a été prise aux échelons inférieurs de l'administration, et se prononce sur cette demande; qu'il appartient au Gouvernement d'examiner si le permis sollicité peut être accordé, et de motiver son arrêté de manière adéquate; que la circonstance que l'autorité saisie en premier ressort a refusé le permis pour des motifs dont certains paraissent erronés ou inappropriés aux yeux du Gouvernement, ne peut adéquatement justifier la décision d'accorder le permis; que l'on ne peut, comme le propose la partie adverse, déduire des critiques adressées à la décision de l'I.B.G.E., une motivation de l'octroi de l'autorisation; qu'à supposer qu'une certaine corrélation puisse être établie entre ces critiques et les raisons qui ont amené le Gouvernement à délivrer le permis attaqué, encore ne pourrait-on voir dans ces critiques «l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision» qui puisse constituer la motivation «adéquate» de l'arrêté attaqué au

voeu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, ni les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 1995 octroyant un permis d'environnement à la société anonyme «PATRIMOINE DE BELGIQUE» pour un garage-parking de 226 emplacements, situé chaussée de Wavre 29-31 et rue Francart, 18 à 1050 Bruxelles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 22.000 francs, sont mis à charge de la première requérante à concurrence de 4.000 francs, à charge de la partie adverse à concurrence de 12.000 francs et à charge de chacune des parties intervenantes à concurrence de 3.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt-six mars 1900 nonante-huit
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.