

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.634 du 25 juin 1998

A.78.199/XIII-592

En cause : **la Société privée à responsabilité
limitée SCHMIT,**
rue Tielemans 2
1020 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la Ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
avenue A. Lacomblé 8/6
1030 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 9 avril 1998 par la société privée à responsabilité limitée SCHMIT, tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 février 1998 annulant le permis d'environnement de classe IB n° 96/0422 délivré le 1^{er} juillet 1997 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement pour l'exploitation d'un dépôt de mitrailles rue Tielemans, 2 à Laeken;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la requête introduite le 10 juin 1998 par laquelle la ville de Bruxelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 juin 1998 fixant l'affaire à l'audience du 23 juin 1998 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-F. TOSSENS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} VOGEL, auditeur adjoint;

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 de la demande de suspension se présentent comme suit :

Depuis 1952, un dépôt de mitrailles est exploité rue Tielemans, 2 à 1020 Bruxelles, d'abord par un des associés de la requérante, puis après constitution de celle-ci par la requérante elle-même, sur un terrain appartenant à la Société nationale des chemins de fer belges. Le 16 janvier 1968, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles délivre à Alexandre SCHMIT un permis de bâtir relatif à l'établissement d'un dépôt de mitrailles sur ce terrain. Ce permis de bâtir était assorti des deux conditions suivantes :

- « 1° de limiter la hauteur du dépôt à celle du talus existant du chemin de fer;
- 2° d'établir des plantations d'arbres autour du dépôt afin qu'il ne soit pas visible de la voie publique».

Le dépôt est situé en zone d'entreprises à caractère urbain au plan de secteur et en périmètre de redéploiement du logement et de l'entreprise au plan régional de développement.

Le 1^{er} décembre 1993 entre en vigueur l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement qui soumet les dépôts de mitrailles à permis d'environnement.

Le 12 mars 1996, la requérante introduit une demande de permis d'environnement pour le dépôt de mitrailles, conformément à l'article 12 de l'ordonnance du 30 juillet 1992; il en est accusé réception le 19 septembre 1996. Sur le formulaire de demande de permis d'environnement, au sujet du rapport d'incidences sur l'environnement, au lieu de joindre l'annexe 14 requise, la requérante s'est bornée à apposer, sur le formulaire même de la demande, les mentions suivantes :

- « Justification et résumé non-technique de la demande : Terrain loué à la S.N.C.B. depuis 40 ans»;
- « Autres incidences prévisibles du projet : Notre firme n'a jamais eu de problèmes avec les riverains»;

« Mesures pour réduire les nuisances : Le chargement et le déchargement se font déjà à l'intérieur de l'entreprise».

Un document intitulé «rapport d'incidences» est joint; il est rédigé comme suit :

« • Les marchandises apportées sur le chantier se font par un seul camion.

• L'influence sur les riverains est très minime.

Il n'y a pas de plaintes de riverains, il n'y a pas de bruit.

• Nous exerçons depuis 45 ans sur ce terrain, sis à 1020 Bruxelles, rue Tielemans 2.

L'exploitation est entourée d'arbres.

• Les chargements et déchargements se font uniquement entre 8 h. et 16 heures.

• Le stockage des matériaux récupérés sera fort diminué à l'avenir.

La manutention se fera par containers».

L'enquête publique s'est déroulée du 27 janvier 1997 au 25 février 1997. Elle a suscité six lettres d'opposition individuelles et une pétition contre le projet. Les griefs formulés contre le projet étaient essentiellement les suivants :

- des épaves de voitures sont stockées sur le site;
- la manipulation et surtout la compression de vieux métaux provoquent des bruits et des vibrations;
- des déchets sont régulièrement incinérés sur le site;
- des poussières dues à l'oxydation des mitrailles provoquent des nuisances.

De son côté, la requérante a recueilli une centaine de signatures sur une pétition mentionnant qu'elle

ne dérangeait pas les habitants du quartier et qu'elle ne nuisait pas à leur environnement.

La commission de concertation s'est réunie le 18 mars 1997. L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) et la Société de développement régional de Bruxelles (S.D.R.B.) ont émis un avis favorable; l'administration de l'aménagement du territoire et du logement (A.A.T.L.), la ville de Bruxelles et le service des monuments et sites (S.M.S.) ont émis un avis défavorable.

Le 1^{er} juillet 1997, l'I.B.G.E. a délivré le permis d'environnement sollicité, sous réserve de l'interdiction de certaines activités. Sur recours de la ville de Bruxelles et de deux comités de quartier, le collège d'environnement confirme, le 27 octobre 1997, le permis contesté, sous réserve d'une réduction de l'horaire de travail autorisé. Les 25 et 27 novembre 1997, deux recours sont introduits contre cette décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par Lisette VAN BELLE et par la ville de Bruxelles.

Selon le rapport de visites effectuées les 13 et 15 décembre 1997 par un agent de l'I.B.G.E., la requérante ne respectait pas la législation environnementale ni les conditions du permis d'environnement qui lui avait été délivré. Ce rapport mentionne à cet égard notamment les manquements suivants : la zone de prétraitement n'est pas pourvue d'un sol imperméable; l'aire de stockage de la ferraille n'est pas non plus bétonnée; il y avait des traces de combustion de matériaux; le site n'est pas clôturé le long de la route; en plusieurs endroits le sol est contaminé par de l'huile ou du mazout; il n'est pas tenu de registre de déchets.

A la suite de ce rapport de visite, l'I.B.G.E. a écrit notamment ce qui suit au Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 18 décembre 1997 :

« Dans cette affaire, l'I.B.G.E. avait pris la décision de limiter les activités nuisantes, d'en interdire certaines et de fixer des conditions strictes à la poursuite des activités et cela contre l'avis majoritaire de la concertation.

Il semble bien que ce pari sur une amélioration de la situation ne soit perdu, en raison de l'absence de volonté de l'exploitant.

Par conséquent, l'I.B.G.E. estime qu'il conviendrait de mettre fin à l'autorisation de la société SCHMIT et cela dans un délai raisonnable, mais qui ne devrait pas excéder 1 an».

Les rapports établis à la suite des visites des 13 et 15 décembre 1997 et le courrier adressé le 18 décembre 1997 au ministre n'ont pas été portés à la connaissance de la requérante.

Le ministre entend les parties le 14 janvier 1998. Le 5 février 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté l'acte dont la suspension est demandée, qui «annule» le permis d'environnement délivré par l'I.B.G.E. le 1^{er} juillet 1997 et confirmé par le collège d'environnement le 27 octobre 1997. Cet arrêté porte notamment la motivation suivante :

« 1. Violation des conditions d'exploiter.

Lors de cette même séance d'audition, il a été demandé si les conditions d'exploiter étaient respectées. Il a été répondu affirmativement par le conseil et les gérants de la S.P.R.L. SCHMIT;

Ces réponses sont contredites tout d'abord par les photographies que le conseil de la S.P.R.L. SCHMIT a déposées devant le collège d'environnement. Elles démontrent que les dépôts de mitrailles ne sont pas établis sur des aires bétonnées suffisamment solides et étanches contrairement à ce que prescrit l'article B.4.2. du permis;

Certes, l'exploitant disposait d'un délai de 6 mois pour respecter cette condition. Toutefois, les photographies ne révèlent aucun début d'exécution;

De plus, il apparaît du rapport d'inspection dressé à la suite d'une visite de l'I.B.G.E. le 13 décembre 1997 que les conditions d'exploiter prescrites sont totalement méconnues :

- la zone de prétraitement n'est pas pourvue d'un sol imperméable mais les travaux se font à même la terre (violation de la condition B.4.3.3.);
- l'aire de stockage de la ferraille n'est pas non plus bétonnée (violation des conditions B.4.4.2. et B.4.9.);
- l'inspecteur a aperçu des traces ne pouvant s'expliquer que par la combustion de matériaux (violation des conditions B.4.1. et B.4.13.);
- le site n'est pas clôturé le long de la route de manière à en interdire l'accès au public (violation de la condition B.4.15);
- en plusieurs endroits, le sol a été contaminé par de l'huile, du mazout, ... (violation des conditions B.4.10. et 3.4.10.2.);
- absence de tout registre de déchets (violation de la condition A.2. et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 janvier 1997 relatif au registre de déchets).

L'I.B.G.E. en a conclu ce qui suit (courrier du 18 décembre 1997) :

«(...) il apparaît que l'exploitant ne respecte pas la législation en vigueur, ni les conditions du permis délivré par l'I.B.G.E. en juillet 1997.

Dans cette affaire, l'I.B.G.E. avait pris la décision de limiter les activités nuisantes, d'en interdire certaines et de fixer des conditions strictes à la poursuite des activités et cela contre l'avis majoritaire de la concertation.

Il semble bien que ce pari sur une amélioration de la situation ne soit perdu, en raison de l'absence de volonté de l'exploitant.

Par conséquent, l'I.B.G.E. estime qu'il conviendrait de mettre fin à l'autorisation de la société SCHMIT et cela dans un délai raisonnable, mais qui ne devrait pas excéder 1 an».

2. Carences dans l'évaluation des incidences.

Considérant qu'en qualité d'autorité de recours, le Gouvernement peut rejeter ou accueillir le recours pour des motifs autres que ceux invoqués par le requérant (...);

Il convient spécialement de relever d'office le caractère incomplet de la demande de permis en ce que les renseignements à communiquer dans le cadre du rapport d'incidences font défaut ou sont incomplets;

Ainsi, l'affirmation suivant laquelle «notre firme n'a jamais eu de problème avec les riverains» ne suffit pas comme évaluation des incidences prévisibles de l'exploitation;

De même, l'affirmation «le chargement et le déchargement se font déjà à l'intérieur de l'entreprise» ne peut être considérée comme un examen comparatif des solutions de remplacement raisonnablement envisageables et encore moins comme une évaluation satisfaisante de leurs incidences;

Le rapport d'incidences est à ce point lacunaire que cela s'apparente à une absence d'évaluation des incidences qui aurait dû conduire à déclarer irrecevable, au titre d'incomplétude, le dossier de demande (...);

L'autorité statuant sur recours doit annuler le permis délivré en méconnaissance des exigences d'évaluation des incidences».

L'article 1^{er} du dispositif de cet arrêté est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le permis d'environnement de classe 1B n° 96/0422 délivré le 1^{er} juillet 1997 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement à la S.P.R.L. SCHMIT pour l'exploitation d'un dépôt de mitrailles et diverses autres installations classées situées rue Tielemans, 2 à 1020 Bruxelles et la décision RB 247/97/4 - RB 247-2/97/4 - RB 247-3/97/4 - 97/222 du 27 octobre 1997 du collège d'environnement sont annulés.

§ 2. La S.P.R.L. SCHMIT est tenue de remettre les lieux dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun danger, nuisance ou inconvénient (article 63, § 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997) dans l'année qui suit la notification de la présente décision.

- Une étude de la pollution du sol devra être effectuée par la S.P.R.L. SCHMIT.
- Avant la réalisation de l'étude, un projet d'étude devra être soumis à l'approbation de l'Institut

bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.). Ce projet devra être envoyé à l'I.B.G.E., Division Inspection et Surveillance (Gulledelle, 100 à 1200 Bruxelles) avant le 1^{er} novembre 1998.

- Dans le cas d'une pollution constatée, les terres devront être assainies et cet assainissement devra faire l'objet d'un permis d'environnement préalable».

Cet arrêté a été notifié à la requérante par une lettre du Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale datée du 10 février 1998;

Considérant que, par requête introduite le 10 juin 1998, la ville de Bruxelles demande à intervenir dans la procédure en référé; qu'il y a lieu d'accueillir cette demande;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension au motif que la requérante n'avait pas joint à la requête son acte de constitution, permettant de vérifier les pouvoirs du gérant d'introduire le recours;

Considérant que des documents communiqués en cours d'instance, il ressort que la demande de suspension est régulièrement introduite; qu'elle est recevable;

Considérant que les recours organisés contre les décisions de l'I.B.G.E. auprès du collège d'environnement et du Gouvernement, tant sous le régime de l'ordonnance du 30 juillet 1992 que sous celui de l'ordonnance du 5 juin 1997, attribuent à l'autorité saisie sur recours non un simple pouvoir d'annulation, mais un pouvoir de réformation; que la décision de l'autorité qui se prononce sur le recours se substitue à celle de l'autorité qui s'est prononcée avant elle; qu'en l'espèce, en dépit de sa rédaction défectueuse, l'arrêté attaqué n'a pas simplement «annulé» la décision du collège d'environnement - qui, en cette hypothèse, devrait se prononcer à nouveau - mais il s'analyse en une décision refusant le permis précédemment

accordé; que le paragraphe 2 de l'article 1^{er} confirme qu'il en est bien ainsi, en précisant les modalités de remise en état du site, dispositions qui n'ont de sens que si le refus est définitif; qu'en outre, les motifs de l'acte attaqué portent notamment «qu'en qualité d'autorité de recours, le Gouvernement peut rejeter ou accueillir le recours pour des motifs autres que ceux invoqués par le requérant», passage qui établit que l'autorité ne s'est pas méprise sur la nature du pouvoir qu'elle exerce;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la demande, de la violation des articles 12 et 13 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, de l'article 26 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale et, pour autant que de besoin, des articles 38 et 39 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement; qu'elle soutient que la partie adverse fonde l'acte attaqué sur le caractère lacunaire du rapport d'incidences, alors que les articles 12 et 13 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 prévoyaient qu'au cas où le dossier remis par le demandeur de permis serait incomplet, soit la commune du lieu où se situe l'installation, soit l'I.B.G.E. en informait le demandeur en lui indiquant les documents ou renseignements manquants, et que l'article 26 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 portait que «lorsqu'elle estime que le rapport d'incidences doit être complété, l'autorité compétente notifie cette décision au demandeur (...), en indiquant les documents ou renseignements manquants»; qu'elle en conclut que le caractère incomplet du rapport d'incidences n'entraîne pas la nullité du permis; qu'elle ajoute que ce serait à tort que la partie adverse aurait estimé que le rapport d'incidences fourni était à ce point lacunaire qu'il s'apparenterait à une absence d'évaluation des incidences;

Considérant que la partie adverse répond que, selon l'article 23 de l'ordonnance du 23 juillet 1992, toute demande de permis d'environnement pour une installation de classe IB doit être accompagnée d'un rapport d'incidences, que cette même disposition énonce le contenu minimum que doit avoir le rapport d'incidences et qu'il est clair qu'en l'espèce, le document intitulé «rapport d'incidences» et les indications figurant dans le cadre XVII du formulaire de demande de permis ne satisfont pas à ces exigences légales; qu'elle estime qu'en présence d'un rapport d'incidences manifestement incomplet, la partie adverse pouvait estimer que la situation s'apparentait à une absence d'évaluation des incidences et qu'elle devait refuser le permis; qu'elle ajoute que la violation des articles 12 et 13 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 ne pourrait être reprochée à la partie adverse, étant donné que le Gouvernement n'intervient pas à ce stade de la procédure de délivrance du permis d'environnement;

Considérant que, s'il est vrai que le rapport d'incidences ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 23 de l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, il faut aussi constater que cette lacune n'a à aucun moment été relevée par les autorités qui ont eu à connaître du dossier, et que la requérante n'a pas été invitée à remédier aux lacunes constatées : la ville de Bruxelles a délivré le 19 septembre 1996 un accusé de réception indiquant qu'«il appert d'un premier examen que le dossier est complet» et que «si l'I.B.G.E. estime qu'il y a lieu de compléter le dossier, il vous le fera savoir»; que ni la décision de l'I.B.G.E. du 1^{er} juillet 1997, ni celle du collège d'environnement du 27 octobre 1997, pas plus que le recours auprès du Gouvernement introduit par la ville de Bruxelles (ni les recours au collège d'environnement, ni le recours de Lisette VAN BELLE au Gouvernement ne sont produits au dossier), ne font la moindre allusion à une quelconque

insuffisance du dossier; que le procès-verbal de la séance d'audition du 14 janvier 1998 ne contient aucune mention d'un quelconque débat au sujet de la régularité du dossier introduit;

Considérant que l'article 81 de l'ordonnance du 5 juin 1997 organise le recours au Gouvernement contre les décisions du collège d'environnement; qu'en son § 1^{er}, alinéa 3, il porte ce qui suit:

« 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»;

Considérant que cette disposition a pour objet de permettre à toutes les parties - demandeur de permis, opposants, autorité ayant statué précédemment - de faire connaître leurs arguments à l'égard de la demande de permis; qu'en outre, une règle de bonne administration établie par une abondante jurisprudence veut qu'avant de prendre une décision grave pour un administré, l'autorité lui donne l'occasion de faire valoir son point de vue; que le principe même du débat devant l'autorité appelée à statuer sur recours, combiné avec cette règle de bonne administration, s'oppose à ce qu'une décision soit prise en se fondant sur un élément qui n'a pas été évoqué au cours de la procédure administrative; que s'il est vrai que des critiques peuvent être adressées au rapport d'incidence, il est également établi que ces critiques n'ont à aucun moment été exprimées, à quel que stade que ce soit de la procédure administrative, et que la requérante n'a jamais été invitée à faire valoir son point de vue à leur sujet; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué causerait un préjudice grave difficilement réparable; qu'elle fait valoir qu'il ne lui est pas possible de trouver à bref délai un autre

emplacement pour exercer son activité et que l'acte attaqué l'oblige à cesser toute activité et à perdre toute rentrée financière, alors qu'elle doit continuer à faire face à diverses dépenses, et qu'elle doit en outre supporter les frais d'une étude à réaliser pour la remise en état des lieux, l'acculant de ce fait à la faillite;

Considérant que la partie adverse relève que les dépenses auxquelles la requérante doit faire face existaient avant l'acte attaqué, que l'obligation de remettre les lieux en état n'est pas critiquée par elle, et que le dommage lui est imputable, étant donné que c'est elle qui a rédigé le rapport d'incidences lacunaire en raison duquel le permis lui a été refusé; qu'elle ajoute que la requérante a méconnu les législations urbanistiques et environnementales, en s'abstenant de planter les arbres imposés par le permis de bâtir et en attendant jusqu'au 9 septembre 1996 pour introduire une demande de permis d'environnement, et qu'elle s'est, par là, exposée à la mesure qu'elle critique; que la partie intervenante ajoute que la requérante s'est elle-même placée dans une situation irrégulière, que le préjudice allégué résulte de l'exploitation sans autorisation de son dépôt de mitrailles et que le risque de faillite invoqué n'est pas établi;

Considérant que la requérante et les personnes physiques auxquelles elle a succédé exploitent un dépôt de mitrailles depuis 1952; que cette activité n'est soumise à autorisation que depuis le 1^{er} décembre 1993; qu'elle a sollicité en mars 1996 un permis d'environnement et en a obtenu un de l'I.B.G.E. le 1^{er} juillet 1997, puis, sur recours, du collège d'environnement le 27 octobre 1997; que le recours au Gouvernement n'étant pas suspensif, l'exploitation était permise jusqu'à l'acte attaqué; qu'il importe peu qu'elle n'ait pas été régulièrement autorisée entre le 1^{er} décembre 1993 et le 1^{er} juillet 1997; que c'est l'exécution de l'acte attaqué qui obligerait la requérante à cesser ses activités; qu'il peut raisonnablement être

admis que l'arrêt de toute activité pour une petite entreprise qui doit par ailleurs faire face à des obligations contractées précédemment est de nature à compromettre définitivement sa viabilité, et par là à lui causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Bruxelles est accueillie dans la procédure en référé.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 février 1998 annulant le permis d'environnement de classe IB n° 96/0422 délivré le 1^{er} juillet 1997 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et confirmé le 27 octobre 1997 par le collège d'environnement pour l'exploitation d'un dépôt de mitrailles rue Tielemans, 2 à Laeken.

Article 3.

Les dépens relatifs à l'intervention, liquidés à la somme de 5.000 francs, sont mis à charge de la partie intervenante.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre des référés, le vingt-cinq juin 1900
nonante-huit par :

M. LEROY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.