

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.784 du 20 janvier 2000

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 CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 avril 1998 par la société privée à responsabilité limitée SCHMIT qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 février 1998 annulant le permis d'environnement de classe I.B n° 96/0422 délivré le 1^{er} juillet 1997 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, en abrégé "I.B.G.E.", pour l'exploitation d'un dépôt de mitrailles rue Tielemans, 2 à Laeken;

Vu l'arrêt n° 74.634 du 25 juin 1998 accueillant la demande en intervention introduite par la ville de Bruxelles dans la procédure en référé et suspendant l'exécution de l'acte précité;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 17 juillet 1998 par la partie adverse;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 27 juillet 1998 par la ville de Bruxelles, partie ayant intérêt à la solution de l'affaire;

Vu l'ordonnance du 29 septembre 1998 qui considère que la demande de poursuite de la procédure formulée par la ville de Bruxelles emporte nécessairement demande d'intervention dans la procédure au fond et accueille celle-ci;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 14 avril 1999 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 18 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 novembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. LEVERT, 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;

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° 74.634 du 25 juin 1998;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 65 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que l'arrêté contesté serait motivé en premier lieu par le fait que la requérante aurait violé les conditions d'exploitation dont est assorti le permis d'environnement du 1^{er} juillet 1997, qu'il ressortirait cependant de l'article 65 de l'ordonnance du 5 juin 1997 que seule l'autorité délivrante (en l'espèce l'I.B.G.E.) pouvait sanctionner le non-respect des conditions d'exploitation, et que la sanction ne pouvait être que le retrait ou la suspension du permis, mais non son annulation; qu'elle en conclut que la partie adverse n'aurait pas été en droit d'annuler le permis d'environnement pour violation des conditions d'exploitation assortissant ce permis;

Considérant que la partie adverse répond à titre principal que la décision attaquée n'est pas motivée par la violation des conditions d'exploiter contenues dans le

permis d'environnement du 1^{er} juillet 1997, mais exclusivement par l'absence d'évaluation des incidences du projet litigieux sur l'environnement; qu'elle en déduit que le moyen n'est pas recevable; qu'en premier ordre subsidiaire, elle fait valoir que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt, car l'argumentation de la requérante revient à soutenir que la partie adverse ne pouvait annuler le permis en cas de non-respect des conditions d'exploiter, mais seulement le suspendre ou le retirer, et la suspension ou le retrait du permis impliquent la cessation de l'activité litigieuse et produisent le même effet que son annulation; qu'en second ordre subsidiaire, elle soutient que le moyen n'est pas fondé, parce qu'elle a agi, en l'espèce, non dans le cadre de l'article 65 de l'ordonnance du 5 juin 1997 (qui vise l'hypothèse d'un permis délivré qui peut ultérieurement être suspendu ou retiré pour non-respect par le titulaire), mais dans le cadre de l'article 81 de cette ordonnance, et que l'article 65 n'étant pas applicable, le moyen tiré de la violation de cette disposition n'est pas fondé;

Considérant que l'intervenante invoque ce même argument et ajoute que, sur le plan de la motivation formelle, l'acte attaqué, après avoir énoncé une série de faits (dont le constat de la violation de certaines des prescriptions imposées par le permis d'environnement délivré par l'I.B.G.E.) contient une motivation tirée du caractère incomplet de la demande de permis et de la méconnaissance des exigences d'évaluation des incidences, de sorte qu'il est adéquatement motivé;

Considérant que le préambule de l'acte attaqué retrace de manière détaillée la procédure suivie, en citant intégralement la motivation des décisions de l'I.B.G.E. et du collège d'environnement; qu'il relate l'argumentation présentée devant le Gouvernement régional; qu'après cet exposé descriptif, il contient les passages suivants, qui constituent sa motivation :

« 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 pré-traitement 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 B.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, réf. AUT/JD/pr/092099) :

" (...) 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 (JADOT Benoît, HANNEQUART Jean-Pierre, ORBAN de XIVRY Etienne, Le droit de l'environnement, De Boeck, 1988, p. 81, n° 143).

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 (C.E., 3^e ch., arrêt n° 63.271 du 22 novembre 1996, Aménagement-Environnement, 1997/2, obs. BARLET Anne-Valérie, p. 123).

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

Considérant que cette motivation présente sur pied d'égalité deux ordres de considérations tenant les unes à la violation des conditions d'exploiter, les autres aux

carences dans l'évaluation des incidences; que rien n'indique que, dans l'esprit des auteurs de l'arrêté, un des motifs soit surabondant et l'autre déterminant; qu'en l'absence de toute indication contraire, il y a lieu de présumer que les deux motifs ont été considérés comme le soutien nécessaire du dispositif;

Considérant que s'il est exact que le permis accordé peut être suspendu ou retiré en cas de violation des conditions d'exploiter, il ne s'ensuit pas pour autant que la requérante n'aurait pas intérêt au moyen; qu'en effet, décider la suspension ou le retrait est, aux termes de l'article 65 de l'ordonnance, une faculté dans le chef de l'administration délivrante, et non une obligation, et le Conseil d'Etat ne peut préjuger de l'usage que l'autorité ferait, en cas d'infraction dûment établie, du pouvoir d'appréciation dont elle dispose; qu'en outre, suspensions et retraits ne peuvent être prononcés qu'au terme de la procédure contradictoire établie par le même article; que le moyen est recevable;

Considérant que la délivrance d'un permis d'exploiter est un acte appelé à produire ses effets dans l'avenir; qu'elle est décidée sur le vu du dossier constitué par le demandeur d'autorisation, conformément, pour les établissements de la classe I.B, aux articles 10 et 37 de l'ordonnance; que ces dispositions indiquent les renseignements à fournir pour l'exercice d'une activité qui normalement n'existe encore qu'à l'état de projet; qu'aucune disposition ne prévoit que pour le renouvellement d'un permis, il puisse être tenu compte de la manière dont l'exploitation a été menée précédemment; que, sous peine d'introduire une confusion, qui serait préjudiciable à la sécurité juridique, entre les conditions de délivrance d'une autorisation et celles d'un retrait ou d'une suspension, il ne peut être admis que des considérations relatives à la manière dont une autorisation précédente a

été exécutée soit retenue pour refuser un permis; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, 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 30 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 n'a pu motiver légalement l'annulation du permis d'environnement litigieux par le caractère incomplet du rapport d'incidences, parce que les articles 12 et 13 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement prévoient que, lorsque le dossier est incomplet, la commune ou l'I.B.G.E. en informent le demandeur en indiquant les documents ou renseignements manquants; qu'elle relève qu'en ce qui concerne plus précisément le rapport d'incidences, l'article 26 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale dispose 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'à son estime, en tant qu'autorité administrative de recours, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale aurait dû se substituer à l'autorité de premier degré et signaler que le rapport d'incidences paraissait incomplet, plutôt que d'annuler le permis d'environnement pour cette raison;

Considérant que la partie adverse répond que, selon l'article 23 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences, toute demande de permis d'environnement pour une installation de classe I.B doit être accompagnée d'un rapport

d'incidences; que la même disposition indique le contenu minimum que doit avoir ce rapport d'incidences, et 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; qu'elle estime qu'en présence d'un rapport d'incidences incomplet, elle pouvait refuser le permis; qu'elle ajoute, quant à la violation alléguée des articles 12 et 13 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, que lorsque le Gouvernement statue sur recours, il ne serait plus concerné par la phase d'instruction de la demande de permis d'environnement, mais que, constatant que le rapport d'incidences joint à la demande ne répondait pas aux exigences légales, il pouvait refuser le permis sollicité, sans avoir l'obligation ni le pouvoir de se substituer à la commune ou à l'I.B.G.E. pour compléter l'instruction de la demande et exiger un rapport d'incidences complémentaire; qu'elle soutient que l'arrêt du 25 juin 1998 qui a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté, a reconnu que le rapport d'incidences ne satisfaisait pas aux exigences légales mais ne s'est pas prononcé sur l'obligation éventuelle de la partie adverse de faire compléter ce rapport au stade du recours, considérant le moyen comme sérieux parce que la partie adverse n'avait pas invité la requérante à faire valoir son point de vue sur le caractère incomplet du rapport d'incidences; qu'elle estime qu'un tel raisonnement ne pouvait être suivi : selon elle, dès lors que le rapport d'incidences était incomplet, il n'y aurait eu aucun intérêt à procéder à une audition sur ce point puisque celle-ci n'aurait pu avoir aucune incidence sur la décision de la partie adverse, vu qu'en tout état de cause, le Gouvernement, statuant sur recours, n'aurait pu permettre à la requérante de compléter ledit rapport;

Considérant que l'intervenante souligne que l'arrêt ordonnant la suspension a considéré le troisième moyen comme sérieux, non pas en tant qu'il est fondé sur

la violation des dispositions visées au moyen par la requérante, mais au motif, soulevé d'office, que la requérante n'avait pas été invitée, préalablement à la prise de l'acte attaqué, à faire valoir son point de vue quant au caractère complet ou non du rapport d'incidences; qu'elle rappelle que l'acte attaqué est un acte d'administration active pris par une autorité administrative saisie sur recours de l'examen d'une demande de permis d'environnement, et qu'aucune disposition de l'ordonnance du 5 juin 1997, ni aucun principe général de droit, n'obligeait la partie adverse à entendre au préalable le demandeur de permis sur tout élément qu'elle était susceptible de prendre en considération à l'appui de sa décision; qu'elle indique que la jurisprudence du Conseil d'Etat imposant l'audition d'un administré en matière non disciplinaire ne vise que les cas où la décision de l'autorité administrative se fonde sur le comportement personnel de l'intéressé, mais qu'en l'espèce, l'acte attaqué s'est fondé sur le caractère incomplet du rapport d'incidences et aucune obligation d'audition préalable n'a pesé sur la partie adverse; qu'en ordre subsidiaire, elle soutient que le moyen ne pouvait pas être soulevé d'office, dès lors qu'il n'a trait au respect, ni d'une règle de compétence, ni d'une règle touchant aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité; qu'elle fait également valoir, à titre subsidiaire, que la requérante n'a pas intérêt à ce moyen soulevé d'office, car il est constant que le rapport d'incidences qui était joint à la demande ne répondait pas aux exigences légales, et qu'une audition de la requérante n'aurait pu modifier ce constat objectif ni la conséquence qui en découlait en droit;

Considérant que l'ordonnance du 5 juin 1997 porte ce qui suit en son article 39, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et § 3, alinéa 1^{er} :

« Art. 39. Accusé de réception.

§ 1^{er}. Lorsque le dossier est complet, dans les vingt jours de la réception du dossier de demande, l'Institut adresse un accusé de réception au demandeur par envoi recommandé à la poste.

Lorsque le dossier est incomplet, l'Institut en informe le demandeur dans les vingt jours de la réception du dossier, en indiquant les documents ou renseignements manquants.

(...)

§ 3. Lorsque l'Institut estime que le rapport d'incidences doit être complété, il notifie cette décision au demandeur dans les délais visés au § 2, en indiquant les documents ou renseignements manquants»;

que l'article 81 de la même ordonnance est rédigé comme suit en son paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3 :

« Art. 81. Recours auprès du Gouvernement.

§ 1^{er}. Un recours est ouvert à toute personne justifiant d'un intérêt auprès du Gouvernement contre la décision du collège d'environnement ou, en application de l'article 80, § 3, contre la confirmation de la décision attaquée, fût-elle tacite, de l'autorité compétente.

(...)

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, contrairement à l'ordonnance du 30 juillet 1992 dont l'article 26 permettait à toute «autorité compétente» chargée de délivrer des permis de faire compléter un dossier qu'elle jugeait incomplet, l'ordonnance du 5 juin 1997 charge exclusivement l'I.B.G.E. de veiller à ce que le dossier soit complet; qu'en l'espèce, la demande a été introduite le 19 septembre 1996, alors que l'ordonnance du 30 juillet 1992 était encore en vigueur, auprès de l'administration communale de Bruxelles, qui a délivré un accusé de réception annonçant que l'I.B.G.E. pouvait exiger dans les 30 jours que le dossier soit complété, et, le 10 octobre - soit dans le

délai imparti -, l'I.B.G.E. a fait savoir que la procédure se poursuivait, sans réclamer aucun document complémentaire; que le Gouvernement s'est prononcé le 5 février 1998, par une décision régie par la nouvelle ordonnance;

Considérant qu'en dépit de l'absence, dans la nouvelle ordonnance, d'une disposition qui confère au Gouvernement la possibilité de demander qu'un dossier soit complété, celui-ci peut néanmoins exiger que soient comblées les lacunes qui ont trait aux formalités imposées en vue d'évaluer les incidences d'un projet sur l'environnement, afin de pouvoir prendre en considération, comme l'impose l'article 8 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifié par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, les informations qui doivent être recueillies en application des articles 5 à 7 de la même directive; que l'article 81 de l'ordonnance organise l'audition du demandeur de permis et des autres parties; que cette audition a pour objet de permettre aux intéressés de faire connaître leur point de vue et de compléter, en cas de besoin, l'information du Gouvernement; qu'en ce qui concerne ce dernier point, le ministre a expressément indiqué, lors de la séance d'audition du 14 janvier 1998, qu'il serait loisible aux parties de communiquer au Gouvernement des informations complémentaires dans les dix jours; qu'il a également posé certaines questions à la requérante; qu'il apparaît du même document qu'à aucun moment la requérante n'a été invitée à apporter des précisions au sujet de points faisant l'objet du rapport d'incidences, ou qui auraient dû en faire l'objet; qu'aucun des actes de la procédure administrative n'a dénoncé l'insuffisance du rapport d'incidences, la première mention de celle-ci n'apparaissant que dans l'acte attaqué; que, par ailleurs, si l'insuffisance du rapport d'incidences se constate à la seule lecture de celui-ci, ni la partie adverse ni l'intervenante n'indiquent quels seraient concrètement les éléments au sujet desquels, en

raison de cette insuffisance, elle n'aurait pas été en mesure d'apprécier correctement l'impact de l'exploitation projetée, particulièrement alors qu'elle était dûment informée des plaintes que suscitait l'exploitation en cours, laquelle ne relève pas d'une technologie sophistiquée dont les principaux effets sur l'environnement ne pourraient être appréciés que par des spécialistes; qu'en tant qu'il reproche à la partie adverse d'avoir tiré de l'insuffisance du rapport d'incidences la conclusion que le permis accordé par le collège d'environnement était nul et qu'il convenait de refuser le permis sollicité sans inviter la requérante à produire les informations estimées manquantes, le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen de la requête, qui, à le supposer fondé, ne pourrait 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 5 février 1998 annulant le permis d'environnement de classe I.B 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.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 19.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 14.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 5.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt janvier deux mille par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.