

Numéro du rôle : 5446
Arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 219.910 du 21 juin 2012 en cause d'Alain Martin contre la Région de Bruxelles-Capitale et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 juillet 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en ce qu'il dispense de l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs - plus particulièrement de ses articles 2 et 3 - ou déroge à celle-ci ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Alain Martin, demeurant à 1090 Bruxelles, rue Edouard Faes 95;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont les bureaux sont établis à 1035 Bruxelles, rue du Progrès 80, et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, dont les bureaux sont établis à 1200 Bruxelles, Gulledele 100.

A l'audience publique du 7 mai 2013 :

- ont comparu :
 - . Me P. Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles, pour Alain Martin;
 - . Me L. Vansnick *loco* Me C. Thiebaut, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat est saisi de requêtes en annulation, entre autres, d'une décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement du 15 mars 2007 octroyant un permis d'environnement pour l'exploitation d'une carrosserie et d'une décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 qui confirme le permis d'environnement délivré le 15 mars 2007. A l'occasion de l'examen d'un des moyens, le Conseil d'Etat constate qu'aucun passage de la motivation des actes attaqués n'indique la raison pour laquelle

l'autorité a jugé utile d'élargir la plage horaire de l'exploitation par rapport aux indications de la demande, élargissement critiqué par la partie requérante. Il observe que l'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement dispose que les éléments qui doivent être pris en considération par l'autorité doivent soit être rencontrés dans la motivation de la décision, soit apparaître dans le dossier. Il estime que cette disposition déroge à l'obligation de motivation formelle établie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le requérant ayant contesté à l'audience la constitutionnalité de l'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997, le Conseil d'Etat pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. A. Martin, partie requérante devant le Conseil d'Etat, se réfère aux arrêts n^{os} 55/2001 et 128/2001 de la Cour et en déduit que les législateurs communautaires et régionaux ne peuvent intervenir dans la matière de la motivation formelle des actes administratifs que pour compléter ou préciser la protection offerte aux administrés par la loi fédérale, mais qu'ils ne peuvent réduire le niveau de protection, notamment en prévoyant des dérogations à l'obligation de motivation formelle. Il en conclut que la disposition en cause, interprétée comme dérogeant à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs prévue par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, viole les règles de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

A.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement soutiennent, à titre principal, que l'article 55 de l'ordonnance du 5 juin 1997 précise et complète le régime mis en place par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Ils exposent que cette disposition est la reproduction de l'article 46 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, dont les travaux préparatoires font apparaître que le législateur ordonnantiel n'entendait nullement déroger au régime de motivation formelle mais avait au contraire pour intention de préciser le régime applicable en matière de permis d'environnement en encadrant le pouvoir discrétionnaire des autorités environnementales et en garantissant en conséquence la protection à octroyer aux administrés. Ils font valoir que le nombre d'éléments qui doivent être pris en considération par les autorités environnementales lorsqu'elles statuent sur une demande de permis d'environnement et la technicité de la matière justifient que le législateur ordonnantiel ait permis que les considérations relatives à la prise en compte de ces éléments soient mentionnées tant dans la motivation de la décision elle-même que dans le dossier administratif. Ils ajoutent qu'il est conforme à ce qui est enseigné à propos de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que la motivation ne doit pas faire apparaître systématiquement tous les critères d'appréciation de la demande.

A.2.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement font valoir que s'il fallait considérer, comme semble le faire le juge *a quo*, que la disposition en cause aurait pour effet de dispenser de l'application de la loi du 29 juillet 1991 précitée ou d'y déroger purement et simplement, elle pourrait être justifiée par la mise en œuvre des compétences implicites, conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ils considèrent que la disposition en cause est nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'environnement et, en particulier, de la compétence en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes parce que la technicité de la matière et la multiplicité d'éléments à prendre en compte justifient que la motivation de leur prise en considération n'apparaisse pas forcément dans la décision elle-même. Ils estiment que la matière se prête manifestement à un régime différencié. Enfin, ils ajoutent que l'empiètement sur la compétence fédérale n'est que marginal, la disposition en cause ne faisant qu'apporter une précision spécifique en matière de motivation des permis d'environnement.

A.3. A. Martin, partie requérante devant le Conseil d'Etat, répond qu'il ne peut raisonnablement être soutenu, comme le font les parties intervenantes à titre principal, que la disposition en cause aurait uniquement pour vocation de préciser le régime de la motivation formelle des actes administratifs applicable en matière d'environnement. Il rappelle que le but de l'obligation de motivation est de permettre au destinataire de l'acte et aux tiers intéressés de comprendre les raisons qui ont déterminé la décision et fait valoir que cette obligation ne peut être remplie dans l'hypothèse où la motivation ne doit pas être reprise dans l'acte mais peut se déduire du dossier.

Quant à l'argumentation présentée à titre subsidiaire par les parties intervenantes, A. Martin répond que rien ne permet de comprendre en quoi le fait de déroger à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs serait nécessaire en matière d'environnement, ni en quoi cet empiètement pourrait être considéré comme marginal.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Dans sa version applicable à la décision qui fait l'objet du recours pendant devant la juridiction *a quo*, l'article 55 de l'ordonnance précitée dispose :

« Eléments à prendre en compte lors de l'élaboration de la décision

Dans l'élaboration de toute décision, outre les éléments contenus dans la demande ou le recours et sans préjudice de tous autres renseignements utiles, les éléments suivants doivent être pris en considération :

1° les meilleures techniques disponibles pour minimiser les besoins en énergies primaires et réduire les émissions de CO₂, pour éviter, réduire ou remédier aux dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation, et leurs possibilités concrètes d'utilisation;

2° les interrelations entre les dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation envisagée et celles d'installations existantes;

3° les probabilités, les possibilités et les conséquences d'accidents majeurs de l'installation envisagée, ainsi que leurs interrelations avec celles des installations existantes (effet domino);

4° les dispositions impératives applicables, en ce compris les programmes de réduction de la pollution et notamment les prescriptions et les objectifs des plans régionaux de lutte contre le bruit et de prévention et gestion des déchets ayant un caractère obligatoire pour l'autorité délivrante;

5° les avis émis dans les délais par les personnes et services consultés. Quand une étude d'incidences a été réalisée, les données et les conclusions, qui s'en dégagent, sont spécialement prises en considération.

Dans l'élaboration de toute décision, les intérêts visés à l'article 2 et les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance.

Ces éléments doivent soit être valablement rencontrés dans la motivation de la décision, soit apparaître dans le dossier.

[...] ».

B.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que celui-ci considère que l'alinéa 3 de cette disposition s'applique à tous les éléments figurant aux 1° à 5° de son alinéa 1er et qu'il déroge à l'obligation de motivation formelle établie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il en conclut que la motivation de la balance entre les intérêts environnementaux et les intérêts du demandeur du permis d'environnement ne doit pas nécessairement apparaître dans la motivation formelle de l'acte mais peut également ne figurer que dans le dossier (CE, 8 février 2011, n° 211.127; 21 juin 2012, n° 219.910).

B.3. La Cour est invitée à examiner la conformité de l'alinéa 3 de l'article 55 de l'ordonnance du 5 juin 1997 « relative aux permis d'environnement » aux règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions, en ce que, ainsi interprété, il dispense les autorités statuant sur les demandes de permis d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale de l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus particulièrement des articles 2 et 3 de celle-ci, ou en ce que, ainsi interprété, il déroge à la loi du 29 juillet 1991 précitée.

B.4.1. Les articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif : L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative : Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré : Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate ».

B.4.2. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est dorénavant un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.5.1. Le législateur fédéral, en vertu de sa compétence résiduelle, a réglé l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives. Les législateurs régionaux ou communautaires peuvent compléter ou préciser la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991 en ce qui concerne les actes pour lesquels les communautés et les régions sont compétentes.

B.5.2. En revanche, un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, diminuer la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger.

B.6. La disposition en cause, interprétée comme il est indiqué en B.2, porte atteinte au droit du destinataire de l'acte, mais également de tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision par leur indication dans l'acte lui-même. En conséquence, elle porte également atteinte à la compétence fédérale en matière de protection des droits des administrés.

B.7.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement font valoir que l'empiétement sur la compétence fédérale pourrait être justifié par le recours, conformément aux articles 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de

réformes institutionnelles et 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, aux pouvoirs implicites par le législateur ordonnantiel lorsqu'il réglemente la délivrance des permis d'environnement.

B.7.2. Pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

B.8.1. L'atteinte portée en l'espèce à la compétence fédérale en matière de protection des droits des administrés n'apparaît pas comme nécessaire à l'exercice de la compétence régionale relative à la réglementation des permis d'environnement. En effet, si la technicité de cette matière et le grand nombre d'éléments à prendre en considération lors de la décision relative à une demande de permis justifient que le législateur ordonnantiel ait établi une liste des éléments à prendre en considération par l'autorité, il n'est pas pour autant nécessaire, pour délivrer ou refuser un permis d'environnement, de dispenser l'auteur de l'acte d'indiquer dans celui-ci les motifs sous-tendant la décision adoptée à la suite de l'examen de ces éléments.

B.8.2. Par ailleurs, l'atteinte portée à la compétence fédérale relative à la protection des droits des administrés n'est pas marginale, dès lors qu'elle revient à exclure du droit de pouvoir prendre connaissance des motifs d'une décision administrative dans l'acte lui-même tous les demandeurs de permis d'environnement, ainsi que tous les tiers intéressés par ces derniers, qui relèvent de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.9. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner en outre si la matière peut se prêter à un règlement différencié, il découle de ce qui précède que les conditions de l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas réunies en l'espèce.

B.10. L'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement n'est dès lors pas conforme aux règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 55, alinéa 3, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement viole les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 13 juin 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse