

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 145.926 du 14 juin 2005

A.83.872/XIII-1139

En cause : **la Société coopérative à responsabilité limitée
SOCIETE NAMUROISE DE TRAITEMENT,**
en abrégé "**SONAT**",
ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation
et Me François TULKENS, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Ville de Ciney,
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 avril 1999 par la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE NAMUROISE DE TRAITEMENT, en abrégé "SONAT", qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports de la Région wallonne du 3 mars 1999, déclarant "sans objet le recours introduit par la SONAT le 24 décembre 1998 à l'encontre de la décision prise le 14 octobre 1998 par la députation permanente du conseil provincial de Namur";

Vu la requête introduite le 1^{er} octobre 1999 par laquelle la ville de Ciney demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 28 octobre 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 26 février 2002 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 27 juillet 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 septembre 2004;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 15 mai 1995, la société coopérative à responsabilité limitée SONAT introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney une demande d'autorisation pour la construction d'une usine de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés dans le zoning industriel d'Achêne, sur une parcelle cadastrée section C, n° 129c.

Ce projet nécessitant aussi l'obtention d'un permis d'exploitation, la SONAT demande l'application de l'article 4 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, en vue d'obtenir l'unicité des procédures d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

2. Le 31 mai 1995, il est accusé réception de la demande. Par délibération du 12 juin 1995, le collège des bourgmestre et échevins annule cet accusé de réception au motif que la société coopérative à responsabilité limitée SONAT doit être considérée comme une personne de droit public et que, dès lors, la demande devait être adressée au fonctionnaire délégué en application de l'article 45, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tel qu'en vigueur à ce moment-là (CWATUPa). Le 22 juin 1995, la députation permanente du conseil provincial de Namur annule cette délibération.

3. Le 3 juillet 1995, le collège des bourgmestre et échevins annule une seconde fois l'accusé de réception de la demande et se déclare incompétent pour traiter ce dossier. Le 10 août 1995, la députation permanente annule à son tour cette délibération.

4. Le 18 août 1995, la SONAT saisit le fonctionnaire délégué pour absence de décision du collège des bourgmestre et échevins dans le délai de septante-cinq jours après la date de l'avis de réception de la demande et absence de décision quant au contenu de l'étude d'incidences.

Le 23 août 1995, le fonctionnaire délégué fait savoir que, compte tenu de l'unicité du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, c'est la députation permanente qui est expressément désignée pour instruire la procédure d'évaluation par l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991.

5. Du 26 janvier au 26 février 1996 se déroule la procédure de consultation préalable du public.

6. Le 15 avril 1997, l'étude d'incidences réalisée par le bureau VERDI est déposée auprès de la députation permanente.

7. L'enquête publique se déroule du 28 avril au 28 mai 1997. Trois mille cent et cinq réclamations ou observations recevables ont été émises.

8. Le 13 mai 1997, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne son avis sur le projet. Défavorable quant à la localisation du projet, cet avis se fonde notamment sur les conclusions de l'auteur de l'étude d'incidences selon lesquelles le choix du site n'est pas le meilleur, ni pour les alternatives au transport routier, ni pour la ville de Ciney située sous les vents dominants. Le CWEDD, qui regrette que le choix du site se soit basé davantage sur des critères économiques de transport, plutôt que sur l'importance de la population concernée par les nuisances du projet, s'interroge sur la pertinence du choix des critères qui ont mené à choisir le site d'Achêne. Quant à l'opportunité de l'unité d'incinération elle-même, le CWEDD pointe la solution alternative de la thermolyse qui, selon l'auteur de l'étude d'incidences, est bien supérieure à l'incinération d'un point de vue environnemental.

9. Le 16 mai 1997, la commission communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis défavorable unanime sur le projet, notamment parce que le site d'Achêne est le seul des quatre sites sélectionnés par la SONAT à exposer une population aussi importante sous les vents dominants et que si le projet se situe dans le parc industriel d'Achêne, son impact se retrouve en zone d'habitat et en zone agricole.

10. Le 30 mars 1998, le rapport d'incidences, établi à l'issue de l'enquête publique et de la réunion de concertation, qui s'est tenue le 18 juin 1997, est transmis au fonctionnaire délégué. Le rapport, qui examine la question particulière de la localisation du projet, contient les indications suivantes :

" Localisation de l'incinérateur par rapport à la ville de Ciney.

Selon l'auteur de l'étude d'incidences les équipements prévus sont reconnus de bonne qualité. L'incinérateur d'Achêne est conçu en vue de respecter les normes les plus sévères fixées dans la directive européenne concernant les normes d'émission des incinérateurs de déchets dangereux alors qu'il ne s'agit ici que de déchets ménagers. Néanmoins, il s'agit d'une entreprise industrielle dont les nuisances primordiales craintes sont les émissions atmosphériques polluantes : outre les émissions habituelles de toute installation de combustion, il y a production de gaz toxiques tels que dioxines, furanes et métaux lourds. Or cette installation sera implantée au sud-ouest de Ciney, à 4.500 mètres du centre-ville plaçant ainsi ses 7.700 habitants ainsi que les élèves et étudiants fréquentant ses établissements scolaires sous les vents dominants de l'incinérateur.

L'usine d'incinération est bien implantée dans le zoning industriel d'Achêne, en zone industrielle du plan de secteur et sa localisation est donc conforme aux normes planologiques réglementaires. Cependant, toutes les zones industrielles figurant dans les plans d'aménagement n'offrent pas les mêmes potentialités. Une zone industrielle située à proximité et au sud-ouest d'une ville convient peu aux installations industrielles sources de pollution atmosphérique puisque dans ce cas, les polluants seront entraînés par les vents dominants du sud-ouest vers la ville située au nord-est.

Les immissions de rejets atmosphériques (à un mètre du sol) et les retombées au sol ont été modélisées par l'UCL pour l'étude d'incidences dans un rayon de 10 km

autour du site, sur base de données météorologiques représentatives du climat local moyen. Ciney et Leignon se trouvent effectivement dans l'éventail des dispersions par les vents dominants. La zone de concentration maximum des polluants se trouve à 2 km du site de l'incinérateur, à hauteur du hameau de Barcenale. Pour la ville de Ciney cette concentration serait deux fois moindre. Que les incidences de cette pollution soient à considérer comme négligeables ou pas pour la population de Ciney, il faut bien constater que la pollution de l'air par l'incinérateur toucherait Ciney. Les concentrations des émissions atmosphériques seraient très faibles. Cependant le bureau VERDI souligne que les effets à long terme d'une exposition chronique à un ensemble de polluants à très faible concentration sont encore mal connus scientifiquement. De plus ces polluants s'ajoutent à ceux déjà présents dans l'air et dans le sol. Leur accumulation dans le sol et dans les organismes, leur transmission par les chaînes alimentaires pourraient avoir des incidences sur la santé humaine difficiles à évaluer actuellement. Le choix d'Achêne au terme de l'étude multicritères comparative entre 8 sites initialement proposés par le demandeur et basé sur des critères socio-économiques, environnementaux et de protection du cadre de vie peut dès lors surprendre. Apportant quelques éclaircissements sur cette étude, le bureau VERDI relève comme les opposants que ce résultat s'explique par deux faits :

- Parmi les critères environnementaux figurait bien la protection du cadre de vie. Toutefois le rayon maximal d'analyse choisi arbitrairement par l'ULg a été fixé à 3 km autour du site d'implantation, ignorant de ce fait la ville de Ciney qui se trouve à environ 4,5 km du site !
- Le poids accordé à chacun des critères environnementaux et socio-économiques. Le bureau VERDI fait observer que le critère décisif qui a classé Achêne en tête de sélection est le critère transport des déchets et des sous-produits : accessibilité et frais de transport par route. Ce critère est important vu les 225.000 tonnes de déchets ménagers à amener par an à l'incinérateur et les 30 % de cette masse qui subsistent après incinération (28 % de mâchefer et 2% de cendres volantes) et qu'il conviendra de conduire vers des décharges contrôlées ou les centres de recyclage".

Pour l'aménagement du territoire, le rapport tire la conclusion suivante :

" Dans la mesure où, au terme de l'étude du projet, la nécessité de construire un cinquième incinérateur en Wallonie est confirmée, il faut admettre que l'opportunité de l'implanter dans le zoning industriel d'Achêne, à proximité et au sud-ouest de la ville de Ciney, n'est pas démontrée même si les terrains sont inscrits en zone industrielle au plan de secteur".

Le 13 mai 1998, la SONAT introduit un recours devant la députation permanente pour absence de décision du fonctionnaire délégué dans le délai prévu par l'article 52, § 1^{er}, du CWATUPa. La députation permanente déclarera ce recours irrecevable, parce que prématuré, le 14 octobre 1998.

11. Le 30 juillet 1998, la SONAT réitère son recours, les délais d'instruction du permis ayant recommencé à courir à partir du moment où la commune a assuré la publicité du rapport d'incidences, ce qu'elle a fait du 15 au 29 juin 1998. Le 14 octobre 1998, la députation permanente rejette ce second recours et refuse le permis de bâtir.

12. Le 20 octobre 1998, la députation permanente retire sa décision du 14 octobre pour absence de motivation formelle.

13. Le même jour, la députation permanente délivre le permis sollicité.

Cette décision est notifiée à la SONAT, au collège des bourgmestre et échevins de Ciney et au fonctionnaire délégué par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1998.

14. Le 22 décembre 1998, le collège des bourgmestre et échevins introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région wallonne.

Le fonctionnaire délégué fait de même le 30 décembre 1998.

15. Entre-temps, le 24 décembre 1998, la SONAT forme un recours devant le Gouvernement wallon contre l'arrêté du 14 octobre 1998 de la députation permanente. Ce recours sera déclaré sans objet par un arrêté ministériel du 3 mars 1999 qui constitue l'acte attaqué par le présent recours.

16. Le 3 mars 1999, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports prend un arrêté refusant le permis d'urbanisme.

Par arrêt du n° 145.925 prononcé ce jour, le Conseil d'État rejette le recours en annulation dudit arrêté;

Considérant, quant à la recevabilité du recours, que la requérante renvoie à son autre recours déposé le 30 avril 1999 contre l'arrêté ministériel du 3 mars 1999 refusant le permis d'urbanisme, recours rejeté par l'arrêt n° 145.925 de ce jour;

Considérant que les documents auxquels la requérante se réfère de la sorte sont trois procès-verbaux des délibérations des 10 mars, 25 mars et 20 avril 1999 qui ont toutes traités à "la décision du Ministre LEBRUN de refuser le permis de bâtir de l'usine de traitement", c'est-à-dire l'acte attaqué par l'autre recours ayant donné lieu à l'arrêt n° 145.925 de ce jour;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante rappelle les faits et écrit ce qui suit :

" Le 3 mars 1999, la Région wallonne a statué, par deux décisions distinctes, sur les deux recours. Tout d'abord, elle a réformé la décision de la Députation permanente et refusé le permis de bâtir. Ensuite, elle a estimé que le second recours était devenu sans objet.

Le Conseil d'administration de la Sonat a été tenu au courant de ces deux dossiers ainsi qu'il résulte du procès-verbal de la réunion du 21 janvier 1999.

Ensuite, lors de sa réunion du 10 mars 1999, il apparaît que le conseil d'administration a chargé ses conseils de «préparer dès à présent les recours».

Pour la partie requérante, cette décision est en soi suffisante et confirme la volonté d'agir principalement contre le refus de permis de bâtir, et, à titre conservatoire, contre la décision parallèle, prise le même jour.

Certes, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration des 25 mars et 20 avril 1999 se focalisent essentiellement sur la procédure qui a donné lieu à un recours en annulation ainsi qu'à un recours en suspension.

On ne peut cependant pas déduire de ces procès-verbaux une quelconque volonté de renoncer aux recours dont le principe a été décidé le 10 mars 1999.

Le recours doit dès lors être déclaré recevable";

Considérant que le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 10 mars 1999 est rédigé comme suit :

- " 3. En ce qui concerne la décision du Ministre Lebrun de refuser le permis de bâtir de l'usine de traitement :

Après avoir entendu son conseil juridique (Maître Tulkens du Bureau Gérard et Associés) sur les conditions et les délais d'introduction des recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'Etat, le Conseil d'Administration de la SONAT décide d'introduire ces recours, notamment pour éviter à la population le paiement d'un dédit, l'adjudication ayant été délivrée sous la condition suspensive de l'octroi des permis de bâtir et d'exploiter. Le Conseil d'Administration charge en outre le Bureau Gérard et Associés de préparer dès à présent les recours.

Le point relatif à l'introduction des recours n'ayant pu être inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Conseil d'Administration du 10 mars 1999, la décision contestée ayant été notifiée après l'envoi de la convocation, le point sera inscrit formellement à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil d'Administration fixée au 25 mars 1999, à 17 heures au Hall de la Porcelaine à Jambes";

Considérant qu'il ressort de ce document que la décision d'agir en justice porte sur des procédures en suspension et en annulation de la décision ministérielle de refus de permis et non sur l'acte présentement attaqué;

Considérant qu'à défaut de production de la décision de l'organe compétent de la S.C.R.L. SONAT d'introduire un recours en annulation contre la décision attaquée par le présent recours, celui-ci est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatorze juin deux mille cinq par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.