

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.044 du 18 novembre 2008

G/A. 189.298/XIII-5061

En cause :

1. **D'HAENENS** Pierre,
2. **WATERSCHOOT** Ludovic,
3. **SCHAUTERDEN** Didier,
4. **WITGES** Laurent,
5. **GORIS** Gerarda,
6. **VANDENVELDE** Henri,
7. **ROQUE** Claudine,
8. **NKINGU** Didier,

ayant tous élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Partie intervenante :

la Société anonyme CETRAVAL,
ayant élu domicile chez
Me Damien JANS, avocat,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

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

Vu la requête unique introduite le 10 août 2008 par Pierre D'HAENENS,
Ludovic WATERSCHOOT, Didier SCHAUTERDEN, Laurent WITGES, Gerarda

GORIS, Henri VANDENVELDE, Claudine ROQUE et Didier NKINGU qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 28 mai 2008, accordant à la société anonyme CETRAVAL (S.A.) un permis unique visant à implanter et à exploiter un centre de regroupement, de traitement et de valorisation de terres contaminées sur un bien sis rue de la Déportation, 218, à Tubize;

Vu la requête introduite le 3 septembre 2008 par laquelle la société anonyme CETRAVAL demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

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

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 29 septembre 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 5 novembre 2008 à 09.30 heures, audience lors de laquelle l'affaire fut remise au 7 novembre 2008 à 11 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les requérants, Me J.-F. CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me D. JANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. NIKIS, premier 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. La S.A. CETRAVAL introduit le 21 mai 2007 une demande de permis unique visant à implanter et à exploiter un centre de regroupement, de traitement et de valorisation de terres contaminées sur un bien sis rue de la Déportation, 218, à Tubize soit l'ancien site des Forges de Clabecq.

A cette demande est jointe une étude d'incidences sur l'environnement réalisée en mai 2007 par la S.A. C.S.D. ENVIRO CONSULT. L'étude précise que le "centre accueillera des terres contaminées provenant de stations-service, dépôts pétroliers, sites industriels désaffectés, etc. en vue d'une part de leur regroupement/prétraitement, et d'autre part en vue de leur traitement par la technique de bioremédiation et/ou de leur orientation vers d'autres centres de traitement agréés. Les terres assainies pourront ensuite être valorisées hors site dans le respect des législations régionales".

La demande de permis, en son annexe 6 "liste des rubriques", indique que le projet comporte notamment la mise en oeuvre des rubriques suivantes de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées :

- rubrique 37.20.07.02, qui vise les installations de regroupement ou de tri de déchets dangereux tels que définis à l'article 2, 5°, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, d'une capacité de traitement supérieure à 5000 T/an; la demande précise que cette rubrique vise le "regroupement et (le) tri de terres polluées";
- rubrique 90.23.04.01, qui vise les installations de traitement de déchets dangereux tels que définis à l'article 2, 5° du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; la demande précise que cette rubrique vise la "bioremédiation des terres polluées aux hydrocarbures";
- rubrique 63.12.05.02.02, qui vise les installations de stockage temporaire de déchets non dangereux, à l'exclusion des activités visées sous 63.12.05.03, lorsque la capacité de stockage est supérieure à 100 tonnes; la demande précise que cette rubrique vise la "récupération des déchets non dangereux tels que pierraille, bois, éléments métalliques, etc (déchets exogènes - refus de dégrillage/criblage)".

Le site se situe en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Nivelles, approuvé par un arrêté royal du 1^{er} décembre 1981.

2. La demande est jugée complète et recevable le 23 juillet 2007.

3. Les avis suivants sont émis :

- le 27 juillet 2007, la société anonyme SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (SPAQuE) formule l'avis suivant : "(...) il ne nous paraît pas opportun d'autoriser l'implantation sans avoir l'assurance d'une connaissance et d'une maîtrise d'une éventuelle problématique de contamination des sols sur ce site à haut risque de pollution";

- le 2 août 2007, la direction de la politique foncière et de la mobilité de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) émet un avis favorable;
- le 6 août 2007, la direction de l'infrastructure de Charleroi de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) rend un avis favorable;
- le 14 août 2007, la direction de l'aménagement opérationnel de la D.G.A.T.L.P. rend un avis favorable;
- le 29 août 2007, le service d'incendie de la province du Brabant wallon donne un avis favorable conditionnel;
- le 29 août 2007, la direction des routes du Brabant wallon du ministère de l'équipement et des transports (MET) émet un avis défavorable, "car le projet ne contient aucune étude de mobilité au niveau du charroi engendré par l'activité, le réseau régional actuel (n'étant) pas adapté au trafic complémentaire généré par ce projet";
- le 10 septembre 2007, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) estime que l'étude d'incidences est de bonne qualité et émet un avis favorable sur l'opportunité environnementale du projet;
- le 13 septembre 2007, la S.A. de droit public SOCIETE D'ASSAINISSEMENT ET DE RENOVATION DES SITES INDUSTRIELS DU BRABANT WALLON (SARSI) donne un avis favorable;
- le 18 septembre 2007, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) rend un avis défavorable, en raison de l'absence d'une "solution sérieuse en terme de mobilité";
- le 20 septembre 2007, la direction de la coordination de la prévention des pollutions (cellule air) de la D.G.R.N.E. donne un avis favorable conditionnel;
- le 21 septembre 2007, la direction des voies hydrauliques de Charleroi (MET) et l'office wallon des déchets (D.G.R.N.E.) rendent des avis favorables;
- le 24 septembre 2007, la division de l'eau de la D.G.R.N.E. donne un avis favorable conditionnel;
- le 26 septembre 2007, la direction de la coordination de l'environnement de la D.G.R.N.E. émet également un avis favorable conditionnel;
- le 9 octobre 2007, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donne un avis favorable.

4. Une enquête publique se déroule du 16 août au 17 septembre 2007. Elle recueille vingt-sept réclamations écrites ainsi que deux observations formulées oralement.

5. Les fonctionnaires technique et délégué prorogent, le 11 décembre 2007, de 30 jours le délai de notification de leur décision et le 10 janvier 2008 décident de refuser la demande de permis.

6. La partie intervenante, bénéficiaire du permis litigieux, introduit un recours devant le Gouvernement wallon le 30 janvier 2008 et le 29 février 2008 lui adresse un complément à ce recours.

7. La D.G.A.T.L.P. émet un avis favorable sur le projet, le 13 mars 2008.

8. Les fonctionnaires technique et délégué décident, le 10 avril 2008, de proroger de 30 jours le délai de notification de leur rapport de synthèse. Ce rapport est envoyé le 28 avril 2008. Il propose d'accueillir le recours et de délivrer le permis unique sollicité.

9. Le 28 mai 2008, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'auditeur rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, tel que remplacé par l'article 55, 2°, de l'arrêté royal du 25 avril 2007; qu'il a, en effet, estimé que le recours doit être déclaré recevable et conduire à l'annulation de l'acte attaqué, le troisième moyen ainsi que la première branche du deuxième moyen étant fondés; qu'il a estimé que le recours n'appelait que des débats succincts;

Considérant que par une requête du 3 septembre 2008, la S.A. CETRAVAL demande à intervenir à la cause; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que la partie intervenante soutient que les requérants domiciliés sur des péniches ne disposent pas de l'intérêt légitime requis pour solliciter l'annulation et la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, au motif qu'ils occupent les quais du canal sans titre ni droit; qu'elle expose que les requérants ne jouissent pas d'une autorisation leur permettant d'utiliser privativement le domaine public que constitue le canal Bruxelles-Charleroi (ni permis de stationnement, ni permis de voirie) et que les lettres des 6 août 2002 et du 4 août 2008 de la direction de la navigation, district Ronquières, ne peuvent constituer un permis de stationnement; qu'elle ajoute que la requérante Gerarda GORIS ne fournit pas la preuve qu'elle est bien domiciliée au quai du Canal à Tubize et quant au dernier requérant, Didier NKINGU, il est

domicilié à environ 436 mètres de l'exploitation autorisée, de sorte qu'il ne justifie pas de l'intérêt personnel requis; qu'en outre, il est séparé du projet, selon elle, par une importante végétation d'arbres à hautes tiges, si bien que le permis attaqué ne peut lui causer, même s'agissant du charroi, aucun grief;

Considérant que dans leur requête, les sept premiers requérants exposent être domiciliés sur des péniches amarrées au quai du Canal sur le canal Bruxelles-Charleroi, à quelques mètres des limites de la parcelle où le projet doit s'implanter; quant au huitième requérant, il déclare être domicilié à quelques 400 mètres du site d'exploitation, sur une voirie directement concernée par le charroi généré par le projet; qu'en tant que riverains du projet, ils déclarent avoir intérêt à l'annulation du permis;

Considérant qu'il ressort des mesures d'instruction de l'auditeur rapporteur que les requérants résidant sur les péniches, ne disposent pas d'autorisations domaniales pour occuper à titre privatif une partie du domaine public mais qu'il ressort d'une attestation du garde des voies navigables du district de Ronquières, datée du 4 août 2008, que le stationnement de certains bateaux logements désignés nommément est toléré entre le port de Clabecq et la frontière de la commune de Lembeek faute de place de stationnement pour ce type de bateau; que le conseil des requérants a transmis, à la demande de l'auditeur, la preuve que les sept premiers requérants sont propriétaires de leurs péniches ainsi que les noms de celles-ci qui figurent toutes dans l'attestation du 4 août 2008 précitée;

Considérant que la question de l'intérêt au présent recours des sept premiers requérants a été préalablement examinée dans le cadre d'une procédure en extrême urgence (G/A.190.225/XIII-5133) dirigée contre sept décisions prises par J. HACOURT, Ingénieur en chef-Directeur des Ponts et Chaussées de la direction de la navigation de la Région wallonne invitant, par des courriers du 31 octobre 2008, les requérants à mettre fin à leur stationnement le long du canal de Bruxelles-Charleroi et à déplacer leurs bateaux dans les plus brefs délais; que par son arrêt n/187.886 du 13 novembre 2008, le Conseil d'Etat a suspendu les sept décisions attaquées de telle sorte que les sept premiers requérants sont actuellement toujours stationnés à proximité immédiate du site litigieux et restent domiciliés au quai du Canal numéros 0, 1, 2, 4, 6 et 8, à Tubize; qu'en ce qui concerne la cinquième requérante, il ressort des pièces déposées par les requérants qu'elle est propriétaire de la péniche qui stationne au n° 7 du quai du Canal et qu'elle y reçoit des factures; qu'en conséquence, ces requérants disposent bien de l'intérêt légal requis pour solliciter l'annulation de l'acte attaqué, en leur qualité de voisins du site visé par le permis contesté; que leur intérêt réside également dans la circonstance que l'exploitation projetée est susceptible d'utiliser les

quais où leurs péniches sont actuellement amarrées pour charger et décharger des terres contaminées et traitées, avec la conséquence qu'il pourrait leur être demandé une nouvelle fois de quitter les lieux; quant au huitième requérant, Didier NKINGU, son domicile paraît trop éloigné du site visé par le projet (plus de 400 mètres) pour justifier d'un intérêt personnel à l'annulation de l'acte attaqué; qu'en outre, il n'explique pas concrètement en quoi il serait préjudicié par le charroi fréquentant l'exploitation de l'intervenante; que la requête est dès lors irrecevable en ce qui concerne le huitième requérant;

Considérant que dans le troisième moyen de leur requête, les requérants invoquent la violation de l'article 30 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), la violation des prescriptions littérales et graphiques du plan de secteur de Nivelles approuvé par l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1981, la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et l'excès de pouvoir; que dans une première branche, ils critiquent le motif de l'acte attaqué selon lequel "une activité de gestion de déchets est assimilable à une activité à caractère industriel"; qu'ils soutiennent qu'une activité de gestion de déchets ne peut être considérée en soi comme une activité à caractère industriel au sens de l'article 30 du CWATUP, laquelle consiste dans la transformation de matières premières en vue de la production de produits finis, alors que le projet est en réalité une opération de gestion de déchets impliquant, selon la définition qui en est donnée par l'article 2, 8^o du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, "la collecte ou le transport ou la valorisation ou l'élimination des déchets"; que selon eux, les déchets ne constituent pas des "matières premières" ou des "produits", mais bien des "résidus d'activités", une matière première étant une substance ayant une valeur économique intrinsèque alors que des déchets n'ont qu'une valeur négative, leur détenteur devant payer pour s'en débarrasser; qu'ils soulignent qu'au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, ce n'est qu'au terme d'un mécanisme de valorisation que des déchets peuvent devenir des matières premières secondaires susceptibles d'être utilisées dans un processus de production industrielle et que de telles opérations de valorisation ne constituent pas en soi un tel processus; que selon eux, l'assimilation opérée par l'acte attaqué a pour effet d'étendre le concept d'industrie à toute activité économique où un processus technologique doit être mis en oeuvre;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse reproche aux requérants de s'abstenir de "suggérer dans quelle autre zone que la zone d'activité économique industrielle, l'exploitation litigieuse pourrait s'implanter"; qu'elle fait aussi valoir qu'une partie substantielle de l'activité du bénéficiaire du permis implique des activités de stockage expressément autorisées par l'article 30 du CWATUP; qu'elle

affirme que l'activité projetée est destinée à accueillir des terres contaminées qui, après assainissement, pourront être réutilisées hors du site et réintroduites dans le circuit économique;

Considérant que la partie intervenante soutient qu'il convient de traiter les terres polluées qu'elle valorise comme des produits à part entière, des marchandises pouvant faire l'objet d'un processus industriel spécifique; qu'elle souligne que son activité principale consiste à valoriser un produit pollué qui est assaini au terme d'un processus industriel et technique de traitement et d'élimination de la pollution de sorte que la matière sortante correspond à un produit fini; qu'elle estime que le projet litigieux a bien sa place en zone d'activité économique industrielle et n'aperçoit pas dans quelle autre zone les installations visées par le projet pourraient être établies; qu'en outre, elle relève que l'article 30, alinéa 2, du CWATUP accepte le dépôt temporaire de déchets inertes dans une zone d'activité économique industrielle, ce qui conforte la thèse selon laquelle une activité liée à la gestion de déchets trouve effectivement sa place dans une telle zone, d'autant que celle-ci suppose un stockage des terres polluées avant leur traitement; qu'enfin, elle fait valoir qu'au regard des normes européennes, un déchet est une substance dont on se défait ou dont on doit se défaire or, en l'espèce, il ne s'agit pas de s'en défaire mais de le traiter dans le cadre d'une activité industrielle pour le rendre utilisable;

Considérant qu'il n'appartient pas aux requérants de "suggérer dans quelle autre zone que la zone d'activité économique industrielle, l'exploitation litigieuse pourrait s'implantée"; que pareil choix relève de la compétence du législateur décretal qui fixe les objectifs à atteindre en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement; qu'à cet égard, l'article 30, alinéas 2 et 3, du CWATUP est rédigé comme suit :

- " La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel et aux activités de stockage ou de distribution à l'exclusion de la vente au détail. Elle comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement. Les entreprises de services qui leur sont auxiliaires y sont admises.
A titre exceptionnel, peuvent être autorisés :
1/ dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes;
2/ dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage";

Considérant qu'à défaut de définition donnée par le législateur décretal, les termes "activité industrielle " doivent se comprendre dans leur sens usuel et à la lumière des évolutions intervenues dans le secteur de la production; que si la notion est traditionnellement définie comme désignant toute entreprise mettant en oeuvre des matières premières et assurant leur transformation en biens de production ou de

consommation, elle est aujourd'hui confrontée à l'utilisation de nouvelles technologies et à de nouveaux enjeux qui s'imposent tant en matière de politique économique qu'environnementale; qu'au regard des exigences du cadre normatif de l'Union européenne, la politique de gestion des déchets implique l'émergence de nouveaux secteurs d'activités directement liés au traitement et à la valorisation de ces déchets;

Considérant qu'en l'espèce, le permis unique attaqué entend autoriser la partie intervenante à implanter et à exploiter un centre de traitement de terres contaminées mettant en oeuvre notamment un processus de bioremédiation, avec pour objectif de valoriser ces terres en les réutilisant dans des travaux de génie civil, d'aménagements paysagers, cette initiative s'inscrivant dans le cadre de la politique d'assainissement des sols de plusieurs sites industriels de la Région wallonne;

Considérant qu'il ressort du rapport déposé par l'auditeur rapporteur que ce type d'activité ne peut s'implanter dans une zone d'activité économique industrielle dès lors qu'elle vise le traitement de terres contaminées qui ne peuvent être "considérées comme des matières premières, c'est-à-dire comme des produits"; qu'il souligne que les termes "matière première" doivent, eux aussi, être compris dans leur sens usuel de matière non transformée par le travail ou par la machine; qu'il se réfère au formulaire de demande de permis mais aussi à l'acte attaqué qui indiquent que le projet comporte notamment la mise en oeuvre des rubriques suivantes de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées :

- rubrique 37.20.07.02, qui vise les installations de regroupement ou de tri de déchets dangereux tels que définis à l'article 2, 5°, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, d'une capacité de traitement supérieure à 5000 T/an; la demande précise que cette rubrique vise le "regroupement et (le) tri de terres polluées";
- rubrique 90.23.04.01, qui vise les installations de traitement de déchets dangereux tels que définis à l'article 2, 5°, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; la demande précise que cette rubrique vise la "bioremédiation des terres polluées aux hydrocarbures";
- rubrique 63.12.05.02.02, qui vise les installations de stockage temporaire de déchets non dangereux, à l'exclusion des activités visées sous 63.12.05.03, lorsque la capacité de stockage est supérieure à 100 tonnes; la demande précise que cette rubrique vise la "récupération des déchets non dangereux tels que pierraille, bois, éléments métalliques, etc (déchets exogènes - refus de dégrillage/crillage)";

qu'enfin, en ce qui concerne le stockage de déchets inertes, autorisé à titre exceptionnel et temporaire par l'article 30, alinéa 3, 1°, du CWATUP, il estime qu'il ne constitue, en

l'espèce, qu'une activité très accessoire par rapport à l'activité principale exercée dès lors que ces déchets inertes sont constitués de pierraille, bois, éléments métalliques, "qui ont été refusés et écartés par le processus initial de «dégrillage/criblage» et qui ne représentent que «5 % maximum du tonnage entrant»";

Considérant qu'au regard de l'article 8, § 1^{er}, 1^o, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, le gouvernement peut réglementer les modalités et les techniques de gestion des déchets; qu'en vertu du paragraphe 2 de cette même disposition, le gouvernement est également habilité à établir la liste des installations de traitement de déchets tenues d'accueillir, dans des circonstances exceptionnelles, et à concurrence de certaines capacités ou quantités, des déchets produits en Région wallonne et ne disposant pas, temporairement, d'autres solutions de traitement en Région wallonne; que cette liste est arrêtée sur la proposition de l'office wallon des déchets en tenant compte notamment d'une répartition géographique équilibrée des sites sur le territoire wallon, des contraintes techniques et environnementales ainsi que des coûts de gestion liés à ces installations; qu'il résulte également de l'article 8bis du même décret que le Gouvernement wallon peut imposer aux producteurs de déchets une obligation de valoriser eux-mêmes les déchets ainsi produits, au sein même de leur entreprise; que l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets définit en son article 1^{er} la zone d'activité économique à caractère industriel comme étant la zone visée à l'article 30, alinéa 2, du CWATUP; qu'il convient dès lors d'examiner si, à la lumière de ces dispositions, la volonté du législateur décréteur n'a pas été de favoriser l'implantation des installations de traitement de déchets notamment dans les zones d'activité économique industrielle au sens de l'article 30, alinéa 2, du CWATUP; que cette question qui est au centre du troisième moyen doit être préalablement examinée aux autres moyens dans la mesure où elle conditionne la validité du permis unique attaqué;

Considérant que les débats succincts tenus à l'audience ne permettent pas que l'affaire soit définitivement tranchée sur la base de l'article 93, alinéa 3, précité; que les éléments mis en exergue par les parties au cours de l'audience, nécessitent un examen plus approfondi; qu'il y a lieu, en conséquence, de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme CETRAVAL est accueillie.

Article 2.

La requête unique est irrecevable en tant qu'elle est introduite par Didier NKINGU.

Article 3.

Il est sursis à statuer.

Article 4.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 5.

Les dépens, liés à la requête unique de Didier NKINGU, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de ce dernier.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit novembre deux mille huit par :

M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'Etat, président f.f.,

M^{lle} WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

P. VANDERNACHT.