

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 197.689 du 10 novembre 2009

A.192.841/XIII-5286

En cause :

la Ville de La Louvière,

ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Sylviane LEPRINCE, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

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

CABAY TRANSPORT,

ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue des Gaulois 33
1040 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 2 juin 2009 par la ville de La Louvière qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution des articles 2 et suivants de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement du 3 avril 2009, qui retire l'arrêté du Ministre de l'Environnement du 5 février 2009 et qui, statuant sur le recours exercé par la société anonyme CABAY TRANSPORT contre la décision du 13 octobre 2008 du collège communal de La Louvière, lui accorde un permis d'environnement visant à maintenir en activité un centre de tri de déchets industriels non dangereux, en ce compris des encombrants (récupération du bois, du papier, du carton, des métaux et des

inertes), d'une capacité de 15.000 tonnes de déchets entrants et sortants par an, et à autoriser le stockage de 15.000 tonnes de farines animales de catégories 1, 2 et 3, entrantes et sortantes par an;

Vu la requête introduite le 6 juillet 2009 par laquelle la société anonyme CABAY TRANSPORT 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 au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2009, convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 21 octobre 2009 à 10.00 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me S. LEPRINCE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, loco Mes E. ORBAN DE XIVRY et J.-F. CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mes O. HAENECOUR et P. MOËRYNCK, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, 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 utiles à l'examen de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. La S.A. CABAY TRANSPORT est titulaire d'une autorisation d'exploiter une installation de revalorisation de déchets industriels, délivrée par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut le 9 novembre 1989 pour une durée de 30 ans, ainsi que de trois permis d'extension de l'exploitation et d'un permis

d'urbanisme, pour un bien situé à La Louvière (Houdeng-Goegnies), chaussée P. Houtart, 88.

2. La S.A. CABAY TRANSPORT introduit, le 2 avril 2008, une demande de permis d'environnement en vue, d'une part, de regrouper en un seul permis les différentes autorisations qui imposeraient, selon elle, des conditions d'exploitation contradictoires, et, d'autre part, de stocker des farines animales et du fluff (= déchets de biométhanisation).

3. La demande est jugée incomplète le 23 avril 2008. Le fonctionnaire technique estime notamment ce qui suit :

- le formulaire de demande ne précise pas le charroi lié à l'activité;
- le formulaire de demande ne précise pas les quantités maximales de farines animales pouvant être stockées, ni la différence existant entre les quantités de farines et de fluff prévues dans l'annexe V du formulaire de demande de permis et les quantités prévues aux points D7 et D8 du formulaire, ni pourquoi le formulaire indique que "le stock total, tous déchets confondus, ne dépassera jamais les 25.000 tonnes", alors que l'addition des quantités maximales demandées dépasse les 70.000 tonnes.

4. La S.A. CABAY TRANSPORT transmet les renseignements demandés le 26 mai 2008. En ce qui concerne le charroi, elle précise ce qui suit :

- " L'activité de transport induit un trafic d'environ 20 véhicules. Les chauffeurs viennent généralement le matin avec leur voiture jusqu'au dépôt pour prendre leur camion et le ramen[er] le soir.

L'activité de stockage (fluff, encombrants et farines) représente un va-et-vient d'une vingtaine de semi-remorques par jour répartis sur la journée.

Une dizaine d'allers et venues concerne l'ensemble de l'activité du centre de tri (entrée et sortie de matière).

A cela, il faut rajouter le trafic dû au personnel non roulant, soit une quinzaine de personne".

En ce qui concerne les quantités de farines, elle précise ce qui suit :

- " A l'heure actuelle, il nous est difficile de donner une évaluation pour chaque déchet de la quantité que nous serions susceptibles de transporter.

1) Déchets inertes

- a) 50.000 T/an dont 20.000 T en stock
- b) Brique, béton, terre, ...
- c) Solide
- d) Densité 1,5

- 2) Déchets non dangereux
 - a) 50.000 T/an dont 10.000 T en stock
 - b) Déchets industriels banals
 - c) Solide
 - d) Partiellement biodégradable
- 3) Farines animales de catégorie 1
 - a) 20.000 T en stock
 - b) farines provenant de la transformation de sous produits animaux qui ont subi un traitement à 3 bar et 133/C pendant 20 minutes
 - c) Solide, poudreux
- 4) Farines animales de catégorie 2
 - a) 20.000 T en stock
 - c) farines provenant de la transformation de sous produits animaux qui ont subi un traitement à 3 bar et 133/C pendant 20 minutes
 - c) Solide
- 5) Farines animales de catégorie 3
 - a) 20.000 T en stock
 - b) farines provenant de la transformation de sous produits animaux qui ont subi un traitement à 3 bar et 133/C pendant 20 minutes
 - c) Solide
- 6) Fluff
 - a) 40.000 T/an dont 500 T en stock
 - b) Déchet du biométhanisateur
- 7) Encombrant
 - a) 30.000 T/an dont 3000 en stock
 - b) solide

La capacité totale des 3 dépôts (D7, D8 et D17) repris dans les bâtiments B7, B8 et B10 est de 20.500 T. Dès lors il nous est impossible d'y stocker simultanément 20.000 T de farines de catégorie 1, 20.000 T de catégorie 2, 20.000 T de catégorie 3 et les 500 T de fluff. En fonction des marchés que nous obtiendrons nous stockerons certaines de ces matières".

5. La demande est jugée complète et recevable le 17 juin 2008.

6. Après l'enquête publique, organisée du 20 juin au 4 juillet 2008, qui recueille 18 oppositions au projet, le collège communal de La Louvière émet :

- un avis favorable relatif aux autorisations déjà délivrées, qui concernent des déchets industriels non dangereux, mais pour une période de cinq ans seulement, au motif que les installations ne sont pas conformes aux options de son schéma de structure communal adopté en 2004,
- et un avis défavorable en ce qui concerne la demande d'extension relative au stockage des farines animales, au motif qu'elle n'est pas conforme au même schéma de structure communal et qu'elle engendrerait des nuisances supplémentaires pour l'environnement et les riverains.

7. La décision du collège communal du 13 octobre 2008 va dans ce sens. L'article 1^{er} du dispositif de ladite décision précise que "le transit et le stockage de fluff, de farines animales, de déchets inertes, de véhicules hors d'usage, d'huiles usagées, de batteries et d'encombrants ménagers sont interdits".

8. La S.A. CABAY TRANSPORT introduit un recours devant le Gouvernement wallon.

9. Dans sa décision du 5 février 2009, le Ministre considère "qu'il convient de traiter la demande exclusivement comme une demande d'extension portant sur

- 1) l'autorisation de stocker des farines animales de catégories 1, 2 et 3, ainsi que du fluff;
- 2) une augmentation de capacité pour l'ensemble des déchets".

Il décide de refuser l'autorisation de stocker des farines animales de catégories 1, 2 et 3, ainsi que du fluff, et de refuser une augmentation de capacité pour l'ensemble des déchets. Le permis est accordé pour le surplus. Le permis contient notamment les motifs suivants :

" Considérant, en ce qui concerne le charroi, que compte tenu de l'extension qualitative et quantitative demandée, le charroi généré par l'établissement se présenterait comme suit :

- l'activité de stockage (fluff, encombrants et farines) représente un va-et-vient d'une vingtaine de semi-remorques par jour répartis sur la journée;
- une dizaine d'allers et venues concerne l'ensemble de l'activité du centre de tri (entrée et sortie de matière);

Considérant que le fonctionnaire technique a sollicité l'avis du Département du Réseau du Hainaut et du Brabant wallon - Direction des Routes de Mons; qu'en date du 13 janvier 2009, l'avis sur recours de ce Département est défavorable pour les raisons suivantes :

« [...]

Le type d'activité envisagé serait de nature à aggraver les problèmes de mobilité sur la N535 dans une partie de l'itinéraire où, dans le cadre du projet METROBUS, les voiries existantes seront limitées à 2 bandes de circulation (une bande par sens) avec un site propre réservé aux TEC au milieu de la chaussée.

Cette adaptation de la voirie est prévue en 2009 et sera davantage contraignante pour l'accessibilité des riverains; tout accroissement notoire du trafic local devrait donc être évité.

Par ailleurs, l'ancienne ligne SNCB (L114) qui jouxte les installations CABAY sera aménagée en site Ravel et permettra aux cyclistes de rejoindre par un site propre les aménagements cyclables actuellement réalisés dans le cadre des travaux routiers du Pont Canal.

Il est exclu que cette entreprise puisse utiliser, fût-ce occasionnellement, l'ancienne plate-forme SNCB.

En outre, vu que les manœuvres d'accès du charroi au site se feraient à proximité immédiate de la traversée du futur Ravel sur la N535, la sécurité des usagers à cet endroit s'en verrait compromise.

Considérant les éléments précités, il ne me paraît pas opportun de promouvoir le développement de la nouvelle activité envisagée par la S.A. CABAY TRANSPORT alors que les zones d'activité économique de la région (dont Garocentre) offrent des perspectives plus intéressantes en terme de mobilité pour une entreprise qui souhaite étendre ses activités au transport routier de marchandises et de déménagement»;

Considérant que l'avis du 13 janvier 2009 du Département du Réseau du Hainaut et du Brabant wallon - Direction des Routes de Mons a été remis en dehors du délai légal prescrit; qu'il est donc réputé favorable par défaut; que cet avis fournit néanmoins des informations dont il convient de tenir compte; qu'il appartient au fonctionnaire technique de s'appuyer sur tous les éléments pertinents pour fonder son avis;

Considérant, en conclusion, qu'il convient de REFUSER l'extension sollicitée sur base des informations fournies par le Département du Réseau du Hainaut et du Brabant wallon - Direction des Routes de Mons".

10. Le 13 mars 2009, la S.A. CABAY TRANSPORT écrit au Ministre le courrier suivant :

" Le 6 février dernier vous avez refusé notre demande d'extension de permis d'environnement. Cette décision met gravement en péril l'avenir de notre entreprise et de ses 30 travailleurs. En effet, déjà confronté à la crise qui touche le secteur industriel et plus encore celui du transport, le refus de notre permis d'environnement, nous prive d'une part d'une activité de stockage (25.000 €/mois) et de manutention, mais d'autre part, nous expose à une augmentation de coûts pour nos prestations puisque le transfert doit se faire à Gand.

Les entreprises CABAY se sont toujours inscrites dans une démarche environnementale et plus récemment elles s'engagent dans la régularisation de permis tel que le remplacement des anciens transformateurs à l'«askarel», mais également dans la réhabilitation du talus à l'arrière du site, pour laquelle plusieurs bureaux d'études ont été contactés.

Nous réitérons donc notre demande pour le stockage de farines animales à hauteur de 1.000 tonnes minimum (idéalement 5.000) et la manutention jusque la fin de notre permis actuel soit 2019. Nous vous sollicitons donc pour revoir votre position sur le permis et les conditions d'exploitation notamment la garantie bancaire qui n'a pas été adaptée aux nouvelles conditions.

Par ailleurs pour votre parfaite information, dans le cadre des travaux d'infrastructure à venir, une demande de permis unique sera introduite".

A cette lettre est jointe une note "sur l'importance du charroi lié au transport des farines animales", rédigée comme suit :

- " • Le stockage sur le site des Entreprises CABAY à Houdeng-Goegnies a deux buts :
 - Le transport depuis le site de production (Le Havre) doit se faire à raison de 50% en citerne et 50% en benne. La livraison chez les cimentiers doit se faire exclusivement en citerne. Il en résulte une opération de transfert et un stockage intermédiaire.
 - Le stockage doit permettre également de stocker la matière pendant les arrêts pour panne ou entretien annuel.
 - Les hypothèses sont :
 - Le transport de 30.000 tonnes par soit 15.000 tonnes en benne à transférer.
 - 15.000 représentent 320 tonnes par semaine à ramener de France ou 160 tonnes par semaine à livrer à Lixhe et 160 tonnes par semaine à livrer à Antoing.
- Le tableau annexé montre la différence entre le stockage de farine animale à Gand chez MANUPOINT et à Houdeng-Goegnies (HG) chez CABAY.
 - Le nombre de kilomètres effectués par tonne transportée est de 55,6 km pour un stockage à Gand contre 40,65 km à Houdeng-Goegnies.
 - Le nombre d'entrée ou sortie lié au transport de farine animale est de 8 par jour pour un stockage à Gand et de 10 pour un stockage à Houdeng-Goegnies. Soit une différence de 2 entrées ou sorties par jour.
 - Par rapport au charroi total de l'entreprise (y compris les balayeuses, les semi-remorques restantes et les portes-conteneurs), le nombre passe de 80 à 82 par jour. Soit une augmentation de ~ 2 %.
 - Le nombre de kilomètres supplémentaires par semaine est de 3,545 km soit une émission de 166 tonnes de CO2 supplémentaire par an.
 - La distance supplémentaire représente un surcoût de ~ 18.500 €/mois.
- La carte annexée montre le parcours demandé aux chauffeurs des camions pour entrer ou sortir du site CABAY.
 - Entrée : les camions reviennent par la gare autoroutière d'Houdeng, empruntent la route industrielle, puis la rue de Tout Y Faut avant de rejoindre la N535 dans le sens La Louvière - Le Roeulx.
 - Pour sortir : les camions prennent la N535 dans le sens la Louvière - Le Roeulx, pour rejoindre soit la E42 au Roeulx soit la E19 via la rue du Cimetière, le chemin de Familleureux et la gare autoroutière.
 - La N535 n'est donc pas traversée par le trafic des camions de la S.A. CABAY TRANSPORT".

Un tableau comparant les sites de Gand et de Houdeng-Goegnies, ainsi qu'un plan sont également annexés au courrier.

11. La ville de La Louvière écrit, le 18 mars 2009, au Ministre un courrier dans lequel elle demande que la décision ministérielle soit retirée, car elle ne fixe pas la quantité maximale annuelle admissible de déchets entrants dans l'établissement.

12. Le 3 avril 2009, le Ministre retire sa décision du 5 février 2009 et délivre un nouveau permis. Il s'agit de l'acte attaqué. Le Ministre considère toujours

"qu'il convient de traiter la demande exclusivement comme une demande d'extension portant sur :

- 1) l'autorisation de stocker des farines animales de catégories 1, 2 et 3, ainsi que du fluff;
- 2) une augmentation de capacité pour l'ensemble des déchets".

L'acte attaqué refuse le stockage du fluff et l'augmentation de capacité pour l'ensemble des déchets, mais autorise tout le reste, en ce compris le stockage des farines animales.

A cet égard, l'article 4 du dispositif de l'acte attaqué est rédigé de la manière suivante :

- " La capacité maximale de déchets inertes et du centre de tri de déchets industriels non dangereux, en ce compris des encombrants, visant à la récupération du bois, du papier, du carton, des métaux et des inertes est fixée à 15.000 tonnes de déchets entrants et sortants par an.

La capacité maximale de farines animales de catégories 1, 2 et 3 est fixée, pour toutes catégories confondues, à 15.000 tonnes de déchets entrants et sortants par an. Par ailleurs, le nombre d'entrée dans l'établissement de camions chargés de farines animales, toutes catégories confondues, par jour ouvrable est limité à 5 et le nombre de sortie de l'établissement par des camions chargés de farines animales, toutes catégories confondues, par jour ouvrable dans l'établissement est limité à 5.

Ces deux limitations arriveront à échéance le 09 novembre 2019".

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- " Considérant par ailleurs que l'exploitant a apporté des éléments nouveaux permettant de clarifier les informations confuses dont disposaient l'autorité compétente en 1^{ère} instance et en recours, tant en matière de charroi que de capacité minimale de stockage;

Considérant que l'engagement du demandeur permet, au total, de ne pas induire une augmentation des nuisances; que tel est le cas en l'espèce, notamment en ce qui concerne le stockage de farines animales, le charroi et l'embellissement des lieux;

[...]

Considérant toutefois que, compte tenu des nouvelles informations apportées par l'exploitant, une limitation à 15.000 tonnes/an de farines animales transitant par l'établissement ne génère une augmentation de trafic que de 2 camions par jour par rapport au reste des activités de transport de l'entreprise, en ce compris les camions qui rentrent à vide au sein de l'établissement;

Considérant dès lors qu'un stockage sur site de 2.000 tonnes de farines animales pour les trois catégories confondues s'avère adéquat et proportionné par rapport aux besoins de l'exploitation et à son inscription dans l'environnement";

Considérant que, par requête introduite le 6 juillet 2009, la société anonyme CABAY TRANSPORT demande à être reçue en qualité de partie intervenante; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport déposé 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, il conclut que la troisième branche du moyen unique de la requête est fondée;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la formalité substantielle de l'enquête publique et de la consultation des instances d'avis; qu'en la troisième branche du moyen, elle fait valoir ce qui suit :

" L'acte attaqué est entaché d'erreur et de contradiction dans les motifs et de défaut de motivation. En effet, la décision prise par la partie adverse est incohérente, dans la mesure où l'exploitant assure, aux dires de la partie adverse, que le transit de 30.000 tonnes annuelles de farines animales dans l'établissement ne représenterait que deux camions par jour, soit deux entrées et deux sorties, en ce compris les camions qui rentrent à vide au sein de l'établissement (s'agissant d'une société de transport).

Cette information est toutefois invérifiable et l'on peut émettre des doutes sur son bien-fondé et la démonstration des chiffres allégués.

Or, le Ministre, en autorisant le transit annuel de 15.000 tonnes, soit la moitié de la quantité sollicitée, autorise expressément 5 camions par jour, soit 5 entrées et 5 sorties (10 passages), c'est-à-dire plus du double, ne justifie aucunement cette décision de sorte que l'on ne peut percevoir pourquoi ce nombre serait nécessaire, adéquat et tolérable [pour] les riverains et pourrait être englobé par le trafic de la RN voisine. L'acte attaqué est donc entaché d'erreur et de contradiction dans les motifs et n'est pas adéquatement motivé";

Considérant que les motifs de l'acte attaqué prévoient, en ce qui concerne les farines animales, une augmentation du charroi de 2 camions par jour par rapport au reste des activités de transport de l'entreprise, et que le dispositif, en son article 4, autorise quotidiennement, pour le transport des farines animales, 5 entrées et 5 sorties de camions; qu'il y a donc contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte;

Considérant que les raisons données par les parties adverse et intervenante ne peuvent expliquer cette contradiction; que, d'une part, les explications mathématiques données par la partie intervenante auraient dû figurer dans l'acte attaqué,

pour tenter d'expliquer ce qu'elle juge être une contradiction "apparente" entre les motifs et le dispositif, et que, d'autre part, les motifs n'expliquent nulle part que le nombre de 2 camions par jour qui y est mentionné concernerait en réalité le nombre de camions supplémentaires selon que le stockage des farines animales se fait dans les installations de Gand ou dans celles de Houdeng-Goegnies, d'autant qu'au contraire les motifs expliquent qu'"une limitation à 15.000 tonnes/an de farines animales transitant par l'établissement ne génère une augmentation de trafic que de 2 camions par jour par rapport au reste des activités de transport de l'entreprise"; que la troisième branche du moyen unique est fondée en ce qu'elle est prise de la contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, saisi sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat ne peut connaître d'une requête que si celle-ci tend à l'annulation de la décision attaquée, et non à la réformation de celle-ci; qu'à défaut pour la requérante de démontrer que la décision de retrait et l'octroi d'une nouvelle autorisation sont dissociables, il n'y a pas lieu de limiter l'annulation aux articles 2 et suivants de l'acte attaqué;

Considérant qu'il résulte des débats succincts qu'il y a lieu de se rallier aux conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire; qu'en raison de l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement du 3 avril 2009, qui retire son arrêté du 5 février 2009 et qui, statuant sur le recours exercé par la société anonyme CABAY TRANSPORT contre la décision du 13 octobre 2008 du collège communal de La Louvière, lui accorde un permis d'environnement visant à maintenir en activité un centre de tri de déchets industriels non dangereux, en ce compris des encombrants (récupération du bois, du papier, du carton, des métaux et des inertes), d'une capacité de 15.000 tonnes de déchets entrants et sortants par an, et à autoriser le stockage de 15.000 tonnes de farines animales de catégories 1, 2 et 3, entrantes et sortantes par an.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros, et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

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

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

Fr. DAOUT.