

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 211.521 du 24 février 2011

A. 189.034/XIII-5041

En cause : 1. **l'Association sans but lucratif PRO-BRAINE,**
 2. **BERNARD Michel,**
 3. **de LANTSHEERE Charlotte,**
 ayant tous élu domicile chez
 Me Jacques SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

contre :

la Commune de Braine-le-Château.

Partie intervenante :

la Société anonyme VEOLIA ES TREATMENT,
ayant élu domicile chez
Me Bernard DELTOUR, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 juillet 2008 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) PRO-BRAINE, Michel BERNARD et Charlotte de LANTSHEERE qui demandent l'annulation de la décision du collège communal de Braine-le-Château du 14 mai 2008 autorisant la société anonyme VEOLIA ES TREATMENT à poursuivre "l'exploitation du centre d'enfouissement technique de classe 2" situé à Braine-le-Château, au lieu-dit "Cour-au-Bois Nord", "jusqu'au terme de l'autorisation initiale soit le 27 décembre 2009", abrogeant "les conditions d'exploitation de l'arrêté royal du 7 mars 1979, de l'arrêté de la députation permanente du Brabant du 29 septembre 1988 et de l'arrêté ministériel du 20 décembre 1991", et imposant de nouvelles conditions d'exploitation;

Vu la requête introduite le 18 septembre 2008 par laquelle la société anonyme (S.A.) VEOLIA ES TREATMENT demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 1^{er} octobre 2008 accueillant cette intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes et intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 janvier 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 février 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me B. DELTOUR, 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. Antécédents.

1.1. Un arrêté royal du 7 mars 1979 autorise la S.P.R.L. ETABLISSEMENTS J. CANIVET à exploiter, pour une durée de trente ans, un versage de déchets industriels non toxiques à Braine-le-Château, sur des parcelles cadastrées 2^{ème} division, section A1, n^{os} 6b et 7a. Cet arrêté royal a été modifié par un arrêté royal du 27 décembre 1979.

1.2. Le 29 septembre 1988, la députation permanente du conseil provincial du Brabant accorde à la S.P.R.L. ETABLISSEMENTS J. CANIVET l'autorisation d'exploiter une décharge de classes 2 et 3 (déchets ménagers et assimilés, déchets industriels non toxiques et non dangereux et déchets inertes), sur les mêmes parcelles.

1.3. Un arrêté du Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement de la Région wallonne du 20 décembre 1991 transfère à la S.A. BIFFA WASTE SERVICES les autorisations des 7 mars 1979, 27 décembre 1979 et 29 septembre 1988, et assortit la poursuite de l'exploitation de nouvelles conditions techniques.

1.4. Un arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 5 mars 2001 abroge l'arrêté du 20 décembre 1991, ainsi que les articles 2 à 9 de l'arrêté royal du 27 décembre 1979, et fixe de nouvelles conditions d'exploitation. Un recours introduit par Philippe FERON et Dominique de LANTSHEERE sollicite l'annulation de l'arrêté du 5 mars 2001 (A. 105.461/XIII-2196). Par un arrêt n° 144.349 du 12 mai 2005, le Conseil d'Etat annule ledit arrêté.

2. Les faits ayant abouti à la délivrance de l'acte attaqué.

2.1. Le 30 octobre 2002, l'Office wallon des déchets invite la S.A. BIFFA WASTE SERVICES à introduire un plan d'aménagement pour le site de "Cour-au-Bois Nord", conformément à l'article 180 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

L'article 180, alinéas 4 et suivants, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, modifié par le décret du 19 septembre 2002, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002, dispose comme suit :

" [...] les permis délivrés avant l'entrée en vigueur du présent décret pour l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique restent valables pour le terme fixé moyennant le respect des conditions suivantes.

Dans un délai de trois mois à dater de l'entrée en vigueur du présent décret, l'exploitant d'un centre d'enfouissement technique autorisé avant l'entrée en vigueur du présent décret doit présenter à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comportant notamment les informations suivantes :

1° la description de la conformité du centre d'enfouissement technique et de ses annexes par rapport à la réglementation applicable et, le cas échéant, une description des mesures correctrices qui devraient être prises;

2° des informations sur sa capacité professionnelle, technique et financière à continuer à exploiter le centre d'enfouissement technique et à assumer les obligations de post-gestion.

Sur la base du plan d'aménagement du site soumis par l'exploitant, l'autorité compétente :

1° se prononce sur la poursuite de l'exploitation du centre d'enfouissement technique, en modifiant ou en complétant, le cas échéant, les conditions d'exploitation;

2° fixe les obligations de post-gestion conformément à l'article 59bis;

3° détermine les mesures nécessaires en vue de la désaffectation dans les meilleurs délais du centre d'enfouissement technique qui n'a pas obtenu l'autorisation de poursuivre son exploitation.

Le Gouvernement détermine les règles applicables à la présente disposition".

L'article 180 du décret du 11 mars 1999 a été exécuté par l'article 72 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique.

2.2. Le 23 mai 2003, la S.A. BIFFA WASTE SERVICES introduit auprès de l'administration communale de Braine-le-Château, le plan d'aménagement pour le site de "Cour-au-Bois Nord". La commune transmet ce plan à la division de la prévention et des autorisations de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) le 10 juin 2003.

2.3. Le 7 mars 2006, l'Office wallon des déchets émet un avis sur le plan d'aménagement; il propose d'autoriser la poursuite de l'exploitation jusqu'au 27 décembre 2009 (terme fixé par l'arrêté royal du 27 décembre 1979 modifiant l'arrêté royal du 7 mars 1979) et de modifier les conditions d'exploitation.

2.4. Le 3 mai 2006, le fonctionnaire technique de la Région wallonne transmet au collège des bourgmestre et échevins de Braine-le-Château un projet d'arrêté autorisant la poursuite de l'exploitation du centre d'enfouissement technique (C.E.T.) de "Cour-au-Bois Nord" jusqu'au terme de l'autorisation existante, le 7 mars 2009, abrogeant les conditions d'exploitation existantes et les remplaçant par de nouvelles conditions.

2.5. Le 26 juin 2006, la S.A. BIFFA WASTE SERVICES demande à être entendue en application de l'article 96, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

2.6. Le 30 juin 2006, le fonctionnaire technique propose à la commune de Braine-le-Château de suspendre la procédure de décision relative au plan d'aménagement, en raison des discussions en cours entre l'exploitant et l'Office wallon des déchets sur "la révision de la liste des codes déchets admis dans le C.E.T. de Cour-au-Bois". La commune de Braine-le-Château en avertit la S.A. BIFFA WASTE SERVICES par lettre du 4 juillet 2006.

2.7. Le 7 juillet 2006, la S.A. BIFFA WASTE SERVICES adresse à la commune de Braine-le-Château une lettre d'observations.

2.8. Le 31 janvier 2007, l'Office wallon des déchets fixe la nouvelle liste des codes déchets admis dans le C.E.T. de "Cour-au-Bois Nord".

2.9. Le 25 juin 2007, le fonctionnaire technique transmet au collège communal de Braine-le-Château un projet d'arrêté autorisant la poursuite de l'exploitation du C.E.T. de "Cour-au-Bois Nord" jusqu'au terme de l'autorisation existante, le 27 décembre 2009, abrogeant les conditions d'exploitation existantes et les remplaçant par de nouvelles conditions.

2.10. Le 31 août 2007, le collège communal de Braine-le-Château avertit le fonctionnaire technique qu'il entend modifier certaines conditions particulières d'exploitation figurant dans le projet d'arrêté qui lui a été transmis.

2.11. L'Office wallon des déchets émet, le 14 novembre 2007, un nouvel avis à la suite de ces modifications.

2.12. Le fonctionnaire technique transmet, le 29 février 2008, au collège communal de Braine-le-Château, un nouveau projet d'arrêté autorisant la poursuite de l'exploitation du C.E.T. de "Cour-au-Bois Nord" jusqu'au terme de l'autorisation existante, le 27 décembre 2009, abrogeant les conditions d'exploitation existantes et les remplaçant par de nouvelles conditions.

2.13. Par une délibération du 14 mai 2008, le collège communal de Braine-le-Château autorise la poursuite de l'exploitation du C.E.T. de "Cour-au-Bois Nord" jusqu'au terme de l'autorisation existante, le 27 décembre 2009, abroge les conditions d'exploitation existantes et les remplace par de nouvelles conditions. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est affiché à partir du 22 mai 2008.

3. Les faits postérieurs à la délivrance de l'acte attaqué.

3.1. La S.A. VEOLIA ES TREATMENT introduit, le 4 décembre 2008, une demande de permis unique visant le maintien en activité du C.E.T. de "Cour-au-Bois Nord", pour une durée de six ans, ainsi que la réalisation d'un contrefort paysager de la digue de fermeture du C.E.T.

3.2. Les fonctionnaires technique et délégué en première instance délivrent le permis sollicité le 18 août 2009.

3.3. Des recours administratifs sont introduits devant le Gouvernement wallon.

3.4. Le 20 janvier 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité délivre le permis unique sollicité. L'A.S.B.L. PRO-BRAINE, Michel BERNARD et Charlotte de LANTSHEERE introduisent, le 22 mars 2010, un recours en annulation de cet arrêté. L'affaire est pendante sous le numéro de rôle A. 195.947/XIII-5521.

Les requérants prennent un moyen - le troisième de leur requête - dans lequel ils soutiennent que l'illégalité de la décision du collège communal de Braine-le-Château du 14 mai 2008 autorisant la S.A. VEOLIA ES TREATMENT à poursuivre l'exploitation du centre d'enfouissement technique de "Cour-au-Bois Nord" jusqu'au 27 décembre 2009, entraîne l'illégalité du permis unique attaqué;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 1^{er} à 9 de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, de la violation des articles D.50, D.51 et D.62 à D.74 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de la violation 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 et de l'excès de pouvoir; qu'ils reprochent à la partie adverse d'avoir adopté l'acte attaqué sans avoir soumis préalablement la demande au système d'évaluation des incidences sur l'environnement et, plus particulièrement, sans avoir requis la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, ni respecté les formalités matérielles et procédurales qui l'accompagnent, alors que la décision de poursuivre l'exploitation adoptée en application de l'article 180 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement constitue une "autorisation" au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE et alors que les centres d'enfouissement technique de classe 2

constituent une installation visée à l'annexe II de la directive 85/337/CEE (point 11, c) soumise de plein droit à étude d'incidences en application de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité;

Considérant que la partie intervenante soutient que les requérants n'ont pas d'intérêt au moyen, au motif que l'article 180 du décret du 11 mars 1999 impose à l'exploitant des conditions d'exploitation plus contraignantes, de sorte que l'absence d'une évaluation préalable des incidences ne pouvait léser les droits des requérants; qu'elle ajoute que l'acte attaqué est pris en exécution de l'article 180 du décret du 11 mars 1999 et que cette disposition est la transposition en droit régional wallon de l'article 14 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 28 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets; qu'elle considère qu'il s'agit d'un acte "sui generis" qui "concerne exclusivement l'admissibilité de la «poursuite de l'exploitation» du centre d'enfouissement technique de Cour-au-Bois, préexistant et dûment autorisé"; que, selon la partie intervenante, "l'acte attaqué n'entre donc pas dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE, ni dans celui des dispositions du droit wallon en la matière"; qu'en ce qui concerne la notion d'"autorisation" au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE, la partie intervenante rappelle que celle-ci s'entend comme "la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet"; qu'elle écrit qu'"en l'espèce, le centre d'enfouissement technique de Cour-au-Bois est exploité de longue date, conformément aux autorisations requises pour ce faire, non expirées à la date de l'acte querellé"; qu'elle ajoute qu'il ne peut être considéré que l'acte attaqué a ouvert le droit à la réalisation du projet : il se borne à en reconnaître l'admissibilité de la poursuite, jusqu'au terme de l'acte d'autorisation initial; qu'à son estime, "l'acte attaqué ne peut être considéré comme une «autorisation» au sens de l'article 1^{er} de la directive 85/337/CEE", et que la référence faite par les requérants à l'arrêt WELLS du 7 janvier 2004 de la Cour de justice des Communautés européennes, n'est pas pertinente, "dans la mesure où cette jurisprudence concerne la reprise d'une exploitation précédemment interrompue", de sorte que "la décision de l'autorité compétente, suite à une telle cessation d'activité, a, elle, bel et bien rouvert le droit de réaliser le projet"; qu'elle soutient que les dispositions du droit wallon relatif au système d'évaluation des incidences ne prescrivent pas non plus la réalisation préalable d'une étude des incidences sur l'environnement : en effet, l'article D.62 du Livre I^{er} du Code de l'environnement dispose que "la délivrance de tout permis" est soumise à la mise en œuvre du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et l'acte attaqué ne relève d'aucune des catégories d'actes visées à l'article D.49, 4^o, du Code de l'environnement, qui définit la notion de "permis";

Considérant que, dans leur mémoire ampliatif, en ce qui concerne la question de la recevabilité du moyen, les requérants répondent comme suit :

- " L'affirmation selon laquelle, dans le cadre du régime de l'article 180 du décret du 11 mars 1999, seules des conditions plus restrictives pourraient être imposées à l'exploitant est une pure pétition de principe.

De nouvelles conditions sont imposées à l'exploitant, mais il se pourrait que ces conditions ne soient pas adéquates, voire sur certains points moins contraignantes que les conditions antérieures. L'admissibilité des conditions nouvelles imposées à l'exploitant est d'ailleurs querellée par les requérants dans le cadre de leur quatrième moyen";

que, sur le fond, ils rappellent que "la notion d'«autorisation» au sens de la directive 85/337/CEE est définie de manière large comme étant «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet»"; qu'ils citent les considérants les plus éclairants de l'arrêt WELLS du 7 janvier 2004 de la Cour de justice des Communautés européennes, qui démontrent qu'il s'agissait bien, dans ce cas d'espèce, d'une décision prescrivant des conditions d'exploitation qui permettaient la reprise de l'exploitation; qu'ils ajoutent ce qui suit :

- " Dans la présente cause, l'article 180, al. 5, du décret du 11 mars 1999 impose à l'exploitant d'un centre d'enfouissement technique d'introduire un plan d'aménagement du site comprenant les éléments mentionnés au dit article. En application de l'article 180, al. 6, 1^o, «l'autorité compétente se prononce sur la poursuite de l'exploitation du centre d'enfouissement technique, en modifiant ou complétant, le cas échéant, les conditions d'exploitation». Il y a dès lors bien une décision de principe sur la poursuite de l'exploitation. Cette décision est nécessaire pour l'exploitation du centre d'enfouissement technique. Il s'agit donc bien d'une «autorisation» au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE";

qu'ils font également observer que l'article 180 du décret du 11 mars 1999 se veut une transposition de l'article 14 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, et proposent de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

- " La décision définitive permettant la poursuite de l'exploitation d'une décharge autorisée ou déjà en exploitation prise sur pied de l'article [14] de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets constitue-t-elle une autorisation au sens de l'article 1^{er}, § 2 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ?";

Considérant que les requérants ont intérêt à attaquer un acte qui contient des conditions d'exploitation différentes de celles qui étaient applicables jusqu'alors; que le moyen est recevable;

Considérant, au sujet du fondement du moyen, que l'article 14 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, dont l'article 180 du décret du 11 mars 1999 constitue la transposition en droit wallon, dispose comme suit :

" Décharges existantes

Les Etats membres prennent des mesures pour que les décharges autorisées ou déjà en exploitation au moment de la transposition de la présente directive ne puissent continuer à fonctionner que si les mesures indiquées ci-après sont mises en oeuvre dès que possible, et au plus tard dans les huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.

- a) Dans un délai d'un an à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1, l'exploitant d'une décharge prépare et présente, pour approbation, à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comprenant les éléments énumérés à l'article 8 ainsi que toute mesure corrective qu'il estime nécessaire pour se conformer aux exigences de la présente directive à l'exception de celles exposées à l'annexe I, point 1.
- b) A la suite de la présentation du plan d'aménagement, l'autorité compétente prend une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base dudit plan d'aménagement et de la présente directive. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé, dans les meilleurs délais, conformément à l'article 7, point g), et à l'article 13, à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu, conformément à l'article 8, l'autorisation de poursuivre leurs opérations.
- c) Sur la base du plan d'aménagement du site approuvé, l'autorité compétente autorise les travaux nécessaires et fixe une période transitoire pour l'exécution du plan. Toute décharge existante doit être conforme aux exigences de la présente directive à l'exception de celles énoncées à l'annexe I, point 1, dans un délai de huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.
- d) i) Dans un délai d'un an à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1, les articles 4, 5, et 11 ainsi que l'annexe II s'appliquent aux décharges pour déchets dangereux.
ii) Dans les trois ans suivant la date fixée à l'article 18, paragraphe 1, l'article 6 s'applique aux décharges pour déchets dangereux";

Considérant que l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, définit de la manière suivante la notion d'"autorisation" :

- " la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet";

Considérant que la question de savoir si la décision définitive relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge autorisée ou déjà en exploitation prise sur pied de l'article 14, b, de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets constitue une autorisation au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement est une

question d'interprétation du droit communautaire à laquelle il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne de répondre; qu'il est dès lors proposé de poser à la Cour la question préjudicielle figurant au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

" La décision définitive relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge autorisée ou déjà en exploitation prise sur pied de l'article 14, b, de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets constitue-t-elle une autorisation au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ?".

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne à intervenir.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.