

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.319 du 30 juin 2011

A. 192.218/XIII-5741

En cause :

**la Société anonyme REMONDIS
INDUSTRIAL SERVICES,**

ayant élu domicile chez
Me José DEVOS, avocat,
Naamsesteenweg 228
3001 Heverlee,

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.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 avril 2009 par la société anonyme (S.A.) REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du 10 février 2009, refusant de lui octroyer l'agrément en qualité de collecteur et de transporteur de déchets dangereux, d'huiles usagées et de déchets d'activités hospitalières et de soins de santé de classe B2;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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, le dernier mémoire de la partie requérante et la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 avril 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Sarah BEN MESSAOUD, loco Me M. KAISER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Pierre MOËRYNCK, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-Fr. CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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 de la cause se présentent comme suit :

1. Par un courrier recommandé du 14 mars 2008, la requérante introduit une demande d'agrément en tant que collecteur et transporteur de déchets dangereux et déchets médicaux. Il s'agit plus précisément d'une demande qui concerne le renouvellement d'un agrément octroyé à la requérante le 20 novembre 2006 et l'extension de son agrément à d'autres catégories de déchets dangereux.

2. Il est accusé réception de la demande le 17 avril 2008, après le dépôt d'un complément à l'invitation de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de la Région wallonne.

3. Le 17 juin 2008, l'Office wallon des déchets dresse un rapport relatif à la demande. Il ressort notamment de ce rapport que "la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES dispose de moyens humains suffisants pour assurer la collecte et le transport des déchets pour lesquels l'agrément est sollicité" et que "la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES dispose de moyens techniques suffisants pour assurer la collecte et le transport de déchets pour lesquels l'agrément est sollicité". L'Office propose à la commission d'agrément en matière de déchets d'émettre un avis favorable sur la demande et de limiter la validité de l'agrément à trois ans.

4. Le 26 juin 2008, la commission d'agrément émet "un avis défavorable sur la demande d'agrément" telle qu'introduite par la requérante, mais décide "d'émettre un avis favorable sur une demande d'agrément limité à certains codes-déchets pour lesquels la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES démontrera

qu'elle dispose des compétences suffisantes pour exercer les activités de collecte et de transport, d'inviter l'administration à examiner les informations complémentaires fournies à cet effet par la requérante et de proposer d'octroyer cet agrément pour une période maximale de trois ans".

5. Le 22 juillet 2008, la requérante transmet des compléments d'information à l'Office wallon des déchets, afin de justifier sa demande d'agrément.

6. Le 19 décembre 2008, la commission d'agrément donne un second avis sur la demande d'agrément de la requérante.

Il ressort notamment de cet avis que "la demande vise la collecte et le transport de certaines catégories de déchets dangereux repris sous 142 codes-déchets différents [...]", que "l'agrément actuel vise déjà la collecte et le transport de certaines catégories de déchets dangereux repris sous 83 codes-déchets différents [...]", que "l'extension porte sur des déchets dangereux repris sous 79 codes-déchets différents et qu'en revanche certains déchets dangereux repris sous 20 codes-déchets différents qui figurent dans l'agrément actuel ne sont plus visés par la demande de renouvellement".

De plus, la commission d'agrément estime que les compléments d'information transmis par la requérante "ne répondent pas explicitement aux questions relatives au choix des déchets visés par la demande d'agrément et à l'adéquation des moyens de la société, notamment en termes de compétences". A cet égard, la commission d'agrément relève que "les compétences scientifiques au sein de la requérante sont actuellement apportées par une seule et même personne, ingénieur industriel en biochimie, titulaire d'un D.E.S. en gestion de l'environnement, conseiller en sécurité de niveau 2 et conseiller ADR", "qu'il ressort de l'examen du dossier et des compléments d'information que cette personne doit assumer des tâches nombreuses et diversifiées dans le cadre de la collecte et du transport des déchets dangereux, de la mise en œuvre de la sécurité et de la réglementation ADR au sein de la société, qu'elle assure les contacts avec les administrations, qu'elle doit superviser les dossiers relatifs au projet d'installation à Milmort et qu'elle devra suivre une formation complémentaire pour devenir conseiller à la sécurité de niveau 1" et "qu'il s'avère donc nécessaire que la requérante renforce [...] son personnel d'encadrement par l'engagement d'une personne titulaire d'un diplôme de l'enseignement universitaire ou supérieur de type long dans des études à caractère scientifique". Elle précise que "ce renforcement sera d'autant plus nécessaire pour assurer l'exploitation du site envisagé à Milmort".

Cependant, la commission d'agrément, ayant appris que la requérante venait d'obtenir le permis d'environnement pour le site de Milmort, considère qu'il est "pertinent de lier l'engagement susvisé à la mise en activité des installations de Milmort et de demander que l'engagement soit effectué au plus tard six mois à dater de cette mise en activité".

La commission d'agrément estime qu'outre le renforcement du personnel d'encadrement, il convient que la requérante établisse un plan de gestion des déchets qu'elle envisage de collecter et qu'elle le communique à l'Office wallon des déchets, dans un délai de six mois à dater de l'octroi de l'agrément.

La commission d'agrément décide donc d'émettre un avis favorable conditionnel sur la demande d'agrément, tout en excluant de l'agrément le transport de déchets repris sous la classe 1 de la réglementation ADR.

7. Le 24 décembre 2008, l'Office wallon des déchets adresse au Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme une note relative à la demande d'agrément de la requérante. Selon cette note, "il apparaît que la requérante dispose de moyens humains et techniques adéquats et présente des garanties financières suffisantes au regard de l'agrément sollicité".

A cette note sont annexés le rapport de l'Office, l'avis de la commission d'agrément du 26 juin 2008 et, enfin, un projet d'arrêté ministériel octroyant l'agrément sollicité. Les articles 23 et 24 de ce projet reprennent les conditions proposées par la commission en ce qui concerne l'engagement d'une personne supplémentaire et la transmission d'un plan de gestion des déchets.

8. Le 26 janvier 2009, le cabinet du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme sollicite de l'Office wallon des déchets la transmission d'un projet d'arrêté refusant l'agrément sollicité, le Ministre ne souhaitant pas accorder l'agrément tant que les conditions émises par la commission d'agrément ne sont pas respectées.

9. Le 6 février 2009, l'Office wallon des déchets transmet un nouveau projet d'arrêté au Ministre, proposant de refuser l'agrément demandé.

10. Le 10 février 2009, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme adopte un arrêté par lequel il refuse l'agrément sollicité par la requérante. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" [...]

Vu la demande introduite par la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES le 14 mars 2008, complétée le 11 avril 2008 et déclarée recevable le 17 avril 2008;

Vu les informations complémentaires fournies les 12 juin 2008 et 22 juillet 2008;

Vu les avis de la Commission d'agrément réunie en séance les 26 juin 2008 et 24 octobre 2008;

Considérant que la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES a présenté tous les documents requis à l'article 36 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 09 avril 1992 relatif aux déchets dangereux;

Considérant que l'article 32 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 09 avril 1992 relatif aux déchets dangereux précise les conditions auxquelles doit satisfaire un collecteur ou transporteur en vue d'être agréé; que parmi ces conditions le collecteur ou transporteur doit disposer ou s'engager à disposer de moyens humains et techniques suffisants et présenter des garanties financières suffisantes;

Considérant que l'arrêt n° 37.939 du 05 novembre 1991 rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire «LUXGAUME» reconnaît à l'autorité administrative, en l'occurrence le Ministre, un large pouvoir d'appréciation en matière d'octroi ou de refus d'agrément;

Considérant que la demande vise la collecte et le transport de certaines catégories de déchets dangereux, des huiles usagées et des déchets d'activités hospitalières et de soins de santé;

Considérant que cette demande a fait l'objet d'un premier examen par la Commission d'agrément lors de sa réunion du 26 juin 2008;

Considérant que lors de cette réunion, la Commission avait relevé :

- que la demande visait des déchets pour lesquels la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES n'avait encore acquis aucune expérience;
- que le dossier tel qu'introduit par la requérante ne permettait pas de conclure que celle-ci disposait de moyens techniques, logistiques et humains en adéquation avec l'étendue des déchets pour lesquels l'agrément était sollicité;

Considérant que la Commission avait dès lors décidé :

- d'émettre un avis défavorable sur la demande telle qu'introduite par la requérante;
- d'émettre un avis favorable sur une demande d'agrément limité à certains codes-déchets pour lesquels la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES démontrerait qu'elle dispose des compétences suffisantes pour exercer les activités de collecte et de transport;

Considérant que l'Office a dès lors invité la requérante à expliciter la logique l'ayant amenée à déterminer les déchets visés dans sa demande et à démontrer la correspondance entre cette liste de déchets et les moyens dont elle dispose;

Considérant que par un courrier daté du 22 juillet 2008, la requérante développe les arguments suivants :

- le développement de ses activités en Région wallonne contribuerait à développer la concurrence dans le marché des déchets qui est actuellement fort concentré;
- elle envisage de développer un centre de gestion de déchets à Milmort;

- dans un premier temps, ce centre servirait au stockage de déchets dangereux, activité pour laquelle la requérante a introduit une demande de permis unique de classe 2;
- ultérieurement, ce centre servirait pour le prétraitement et le traitement de déchets dangereux, activité nécessitant un permis d'environnement de classe 1;
- ce projet nécessitera un accroissement de personnel au sein de la société, notamment du personnel d'exécution, du personnel scientifique et du personnel de gestion;
- la personne responsable des opérations de collecte et de transport de déchets dangereux, actuellement titulaire du diplôme de conseiller en sécurité de niveau 2, suivra les cours et présentera les examens pour passer au niveau 1;
- la requérante évoque la volonté d'acquérir des parts de marché en travaillant par thèmes et par niches. Elle confirme donc sa volonté de solliciter l'agrément pour une gamme étendue de déchets, même si pour certains de ceux-ci, elle ne pourrait être amenée à collecter que de faibles quantités;
- elle évoque certaines catégories de déchets qu'elle a déjà collectés - sans préciser si la collecte s'était effectuée en Région wallonne ou dans une autre Région - et pour lesquels elle a trouvé des filières de traitement, à savoir des bonbonnes de gaz «très dangereux», des organométalliques, des pesticides, des solvants, des lampes TL,...
- les filières de traitement susmentionnées sont généralement contrôlées par sa maison-mère située en Allemagne;
- la requérante évoque également le développement de schémas de collecte thématiques pour les déchets de l'industrie médicale, de l'industrie des traitements de surface, de l'industrie graphique, des garages, des exploitations agricoles,...
- elle précise que les projets d'investissement à Milmort évoqués plus haut ne seraient rentables et ne pourraient donc être concrétisés qu'en cas d'obtention de l'agrément sollicité;

Considérant qu'avec ces compléments la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES ne répond pas explicitement aux questions relatives au choix des déchets visés par la demande d'agrément et à l'adéquation des moyens de la société, notamment en terme de compétences;

Considérant que les compétences scientifiques au sein de la société requérante sont actuellement apportées par une seule et même personne, ingénieur industriel en biochimie, titulaire d'un D.E.S. en gestion de l'environnement, conseiller en sécurité de niveau 2 et conseiller ADR;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier et des compléments d'information que cette personne doit assumer des tâches nombreuses et diversifiées dans le cadre de la collecte et du transport des déchets dangereux, de la mise en œuvre de la sécurité et de la réglementation ADR au sein de la société, qu'elle assure les contacts avec les administrations, qu'elle doit superviser les dossiers relatifs au projet d'installation à Milmort et qu'elle devra suivre une formation complémentaire pour devenir conseiller à la sécurité de niveau 1;

Considérant qu'il s'avère donc nécessaire que la requérante renforce son personnel d'encadrement par l'engagement d'une personne titulaire d'un diplôme de l'enseignement universitaire ou supérieur de type long dans des études à caractère scientifique;

Considérant que ce renforcement sera d'autant plus nécessaire pour assurer l'exploitation du site envisagé à Milmort;

Considérant que lors de sa réunion du 24 octobre 2008 la Commission d'agrément a appris que la n.v. REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES venait d'obtenir le permis d'environnement pour le site de Milmort;

Considérant qu'il est pertinent de lier le renforcement du personnel d'encadrement des activités de collecte à la mise en activité des installations de Milmort;

Considérant qu'outre le renforcement du personnel d'encadrement, il est pertinent que la requérante établisse un plan de gestion des déchets qu'elle envisage de collecter, que ce plan de gestion devrait porter au minimum sur les éléments suivants :

- nature des déchets collectés;
- procédures d'acceptation (vérification des MSDS, analyses,...);
- méthodologie de sélection des filières de traitement;
- liste exemplative de filières de traitement;
- moyens de collecte supplémentaires par rapport aux éléments mentionnés dans le dossier initial;
- investissements planifiés;
- répartition des tâches au sein de la société, procédures, chaîne décisionnelle et chaîne de responsabilité;

Considérant que ce plan devrait faire partie intégrante du dossier de demande d'agrément et faire l'objet de mises à jour régulières;

Considérant que la requérante n'a pas apporté d'éléments suffisants permettant de démontrer qu'elle présente toutes les garanties requises pour assurer la collecte et le transport de déchets dangereux, d'huiles usagées et de déchets d'activités hospitalières et de soins de santé de classe B2;

Considérant qu'à défaut de ces garanties, il n'apparaît pas opportun d'accorder l'agrément sollicité par la requérante".

Cet arrêté est notifié à la requérante par un courrier recommandé du 13 février 2009.

11. Le 9 juin 2009, soit après l'introduction du présent recours, la partie adverse octroie à la requérante un agrément en qualité de collecteur et de transporteur de déchets dangereux. Cet agrément ne reprend toutefois pas l'ensemble des codes-déchets pour lesquels l'agrément litigieux était sollicité, mais reprend, pour l'essentiel, les codes-déchets autorisés par l'agrément du 20 novembre 2006;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe général du droit de l'obligation de motivation matérielle, des principes généraux de bonne administration, de proportionnalité et du raisonnable et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, elle fait valoir, notamment, que la motivation de l'acte attaqué fait mention des avis donnés par la commission d'agrément et s'appuie sur ceux-ci sans toutefois les reprendre in extenso ni les annexer à la décision; qu'elle estime donc que la partie adverse ne pouvait se référer

à ces avis, dont la requérante n'a pas connaissance et qui ne sont que brièvement résumés; qu'en outre, selon elle, la décision attaquée n'indique pas se rallier aux avis de la commission d'agrément et la formulation de la décision ne permet pas de distinguer les considérations propres de la partie adverse de celles émises par la commission; qu'enfin, elle observe que l'acte attaqué ne contient pas les considérations permettant de comprendre les raisons pour lesquelles le premier avis partiellement favorable de la commission d'agrément n'a pas été suivi;

Considérant que la partie adverse répond sur ce point que la requérante connaissait le premier avis de la commission d'agrément puisqu'elle a répondu à ses observations par un courrier du 22 juillet 2008; qu'elle ajoute que le second avis de la commission d'agrément de décembre 2008 est pour l'essentiel reproduit dans les "considérants" de la décision attaquée;

Considérant que la requérante réplique qu'il ne lui était pas possible de deviner que certains "considérants" de l'acte attaqué reproduisaient les "considérants" du second avis de la commission d'agrément; qu'elle souligne, par ailleurs, que c'est après l'introduction du recours qu'elle a appris que le second avis de la commission d'agrément était favorable alors que le refus d'agrément est, quant à lui, défavorable sans nuance; qu'elle soutient qu'aucune motivation formelle n'indique que la partie adverse s'écarte de cet avis, ainsi que de la note préparée par l'Office wallon des déchets et que cette motivation n'est donc pas adéquate;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'obligation de motivation formelle n'impose toutefois pas à l'autorité de reproduire in extenso l'ensemble des avis donnés au cours de la procédure d'instruction d'une demande, pour autant que la décision en cause dispose d'une motivation formelle qui lui est propre;

Considérant qu'en l'espèce, d'une part, la décision litigieuse dispose de motifs propres et, d'autre part, comme le soulève d'ailleurs la requérante, il ne ressort aucunement de ces motifs que la partie adverse souhaitait faire siens les motifs des avis de la commission d'agrément;

Considérant que l'obligation de motivation formelle impose que la lecture d'un acte administratif permette de savoir pourquoi les avis émis au cours de l'instruction de la demande n'ont pas été retenus; qu'en l'espèce, le second avis de la commission d'agrément du 19 décembre 2008 et l'avis de l'Office wallon des déchets du 24 décembre 2008 auquel une proposition de décision était annexée, étaient favorables sous conditions; qu'ainsi, l'Office wallon des déchets indique dans sa note précitée que "de l'examen du dossier, il apparaît que la requérante dispose de moyens humains et techniques adéquats et présente des garanties financières suffisantes au regard de l'agrément sollicité"; que la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle ces avis favorables n'ont pas été suivis; que, dans cette mesure, la première branche du second moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du 10 février 2009, refusant d'octroyer à la société anonyme REMONDIS INDUSTRIAL SERVICES l'agrément en qualité de collecteur et de transporteur de déchets dangereux, d'huiles usagées et de déchets d'activités hospitalières et de soins de santé de classe B2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente juin 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.