

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.890 du 30 août 2011

A. 199.429/XIII-5815

En cause :

1. **DEFFRENNE** Jean-Luc,
 2. **GUILBERT** André,
 3. **PETIT** Roger,
 4. **VAN EECKHOUT** Karel,
 5. **LEFEBVRE** Philippe,
- 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
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société civile à responsabilité limitée
INTERCOMMUNALE DE PROPRIETE
PUBLIQUE**, en abrégé **IPALLE**,
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT et
Laurence de MEEUS, avocats,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

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

Vu la requête unique introduite le 7 mars 2011 par Jean-Luc DEFFRENNE, André GUILBERT, Roger PETIT, Karel VAN EECKHOUT et Philippe LEFEBVRE en ce qu'ils demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 29 décembre 2010 délivrant à la société civile à responsabilité limitée

(S.C.R.L.) INTERCOMMUNALE DE PROPLETE PUBLIQUE, en abrégé IPALLE un permis unique pour implanter et exploiter une dalle de compostage de déchets verts d'une capacité de 10.000 tonnes par an, sise à la rue Rumez, lieu-dit du Malprès, à Templeuve-Tournai;

Vu la requête introduite le 25 mars 2011 par laquelle la S.C.R.L. IPALLE, 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 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 29 juin 2011 fixant l'affaire à l'audience du 18 août 2011 à 10.00 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me P. MOERYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. MEEUS, avocat, 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 faits utiles à l'examen de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Le 11 janvier 2010, l'intervenante introduit une demande de permis unique pour l'implantation et l'exploitation d'une dalle de compostage de déchets verts sur un terrain sis à Templeuve-Tournai, rue Rumez, lieu-dit du Malprès.

Cette demande est accompagnée d'une "caractérisation des remblais du site du projet de dalle de compostage" établie par ACENIS en septembre 2008.

2. La demande est déclarée incomplète le 5 février 2010.

Les compléments sollicités sont envoyés le 17 mars 2010.

Le dossier est déclaré complet et recevable le 31 mars 2010.

3. Une enquête publique est organisée du 16 avril au 3 mai 2010. Elle suscite de nombreuses réclamations, dont celles des requérants.

Divers avis sont recueillis en cours de procédure.

Le 25 juin 2010, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai de notification de leur décision.

4. Le 28 juillet 2010, les fonctionnaires technique et délégué délivrent le permis unique sollicité.

5. Le 24 août 2010, Messieurs GUILBERT, PETIT, VAN EECKHOUT, DEFRENNE, LEFEBVRE et le COMITE POUR LA DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT DE TEMPLEUVE ET ALENTOURS introduisent un recours contre cette décision. Celui-ci est reçu le 25 août 2010.

6. Le 14 octobre 2010, les fonctionnaires technique et délégué sur recours décident de prolonger de 30 jours le délai de notification de leur rapport de synthèse.

Dans leur rapport de synthèse du 3 décembre 2010, les fonctionnaires délégué et technique, sur recours, proposent au Ministre de confirmer, sous réserve de modifications aux articles 3, 4 et 5, l'arrêté du 28 juillet 2010.

7. Le 29 décembre 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité délivre le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui modifie sur certains points la décision de première instance. L'acte attaqué est notifié aux requérants le 4 janvier 2011 et reçu par eux le 5 janvier 2011;

Considérant que, par requête introduite le 25 mars 2011, la S.C.R.L. IPALLE demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 3, 19, 62, 64, 65, 66, 67 et 92bis du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, de l'article 123 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie,

d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics, de la violation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; que, notamment, dans une seconde branche, les requérants soutiennent que la notification (et même la délivrance) du permis unique est intervenue au-delà des délais prévus par l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, en manière telle que la partie adverse n'était plus compétente *ratione temporis* pour statuer; qu'ils affirment, en effet, que la procédure d'instruction de la demande de permis unique est celle d'une installation de classe 2 et non celle prévue par l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols;

Considérant que la partie adverse expose qu'elle a considéré, dans l'acte attaqué, "que le projet litigieux, qui est un établissement de classe 2, entrain dans les prévisions de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols", qui prévoit que "le titulaire des obligations introduit une demande de permis unique comportant les mentions du projet d'assainissement si sa demande a pour objet soit un projet ou un projet mixte au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, soit des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, comprenant notamment des actes et travaux d'assainissement", de sorte que la demande de permis devait être instruite dans le délai propre aux établissements de classe 1; qu'elle arrive à cette conclusion au terme du raisonnement suivant :

- " - même s'il ne semble pas exister d'urgence à assainir le site, il convient de statuer sur les travaux d'assainissement d'un site avant de permettre son exploitation afin de garantir une gestion saine et cohérente à long terme de l'environnement;
- au vu des démarches entreprises et des documents fournis par le demandeur, on doit (...) considérer qu'IPALLE s'inscrit dans une démarche volontaire d'assainissement du site";

Considérant que, toutefois, la partie adverse est consciente que la soumission volontaire aux obligations du décret du 5 décembre 2008 ne peut se faire, selon les termes de l'article 19 dudit décret, que de manière explicite par la notification de la volonté de l'intéressé ou de manière implicite par l'envoi d'une étude d'orientation; qu'elle reconnaît que rien de tel n'existe en l'espèce; qu'elle se demande donc si, "en plus de l'expression implicite (lire : explicite) de la volonté par notification ou de son expression implicite par l'envoi d'une étude d'orientation, l'on peut encore déduire cette volonté de tout autre attitude du débiteur potentiel"; qu'elle soumet dès lors à l'appréciation du Conseil d'Etat les éléments suivants :

- les circonstances de fait : la société anonyme SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (SPAQuE) a recommandé la réalisation d'une étude d'orientation et de caractérisation; ACENIS conclut à la nécessité d'un projet d'assainissement; IPALLE a sollicité l'avis de la SPAQuE concernant l'étude d'ACENIS; IPALLE motive partiellement sa demande sur la base d'un assainissement du site; IPALLE joint à sa demande l'étude d'ACENIS; IPALLE fait siennes les recommandations d'ACENIS puisqu'elle les insère au point IV de l'annexe 8; le projet comprend des actes et travaux relevant de l'assainissement du sol;
- le 16 novembre 2010, le conseil de la partie intervenante a adressé un courrier électronique à un agent de la partie adverse, dans lequel il exclut l'application du décret du 5 décembre 2008 :
 - " - la démarche d'IPALLE n'est pas celle d'un assainissement volontaire au sens du décret «sols» et plus particulièrement de l'article 19. Du reste, rien ne lui imposait et ne lui impose de ce faire.
 - Au moment du dépôt de sa demande, IPALLE n'agit pas en tant que titulaire d'une obligation d'assainissement avec pour corollaire que la demande déposée n'est pas visée par l'article 64, alinéa 1 du décret.
 - D'ailleurs, IPALLE n'a pas suivi le processus (déroulement des investigations et de l'assainissement) visé au chapitre IV du décret.
 - De surcroît, l'hypothèse d'une demande de permis relatif à une installation ou à une activité sise sur un terrain visé à l'annexe 3 du décret relève de l'article 21 non encore en vigueur";
- le 23 décembre 2010, soit une semaine plus tard, la partie intervenante "écrit tout le contraire" à la partie adverse :
 - " Le 28 juillet 2010, le permis unique (...) nous a été délivré (...). Cette autorisation fait actuellement l'objet d'un recours en première instance. Suite à notre courrier du 18 novembre 2010, nous avons l'avantage de transmettre le dossier inhérent au projet d'assainissement du site concerné, établi conformément à l'article 92bis du décret relatif à la gestion des sols";

qu'elle envisage ainsi deux conclusions :

- soit le décret du 5 décembre 2008 ne s'applique pas et elle s'en remet à l'appréciation du Conseil d'Etat en ce qui concerne la question de la tardiveté de l'acte attaqué;
- soit le décret du 5 décembre 2008 s'applique et elle s'emploie à examiner la première branche du premier moyen en ce qu'elle est prise de la violation des articles 62, 64, 65 à 67 et 92bis dudit décret;

Considérant que la partie intervenante s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'application en l'espèce de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008; qu'elle signale cependant qu'elle a introduit, le 30 décembre 2010 un projet d'assainissement fondé sur l'article 92bis du décret du 5 décembre 2008; qu'elle explique que cette disposition met en œuvre un régime transitoire, introduit par le décret-programme du 22 juillet 2010, qui vise "à pallier le vide juridique qui s'est créé depuis l'abrogation des fondements légaux du plan de réhabilitation, dans la mesure où, en l'absence du Code wallon de Bonnes Pratiques, le nouveau régime du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols était déclaré inopérant";

Considérant que la question qui se pose est de savoir si l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols est applicable en l'espèce ou non; que cette disposition est rédigée de la manière suivante :

" Par dérogation aux articles 53 à 63, le titulaire des obligations introduit une demande de permis unique comportant les mentions du projet d'assainissement si sa demande a pour objet soit un projet ou un projet mixte au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, soit des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, comprenant notamment des actes et travaux d'assainissement.

La procédure de demande de permis est instruite conformément aux dispositions du décret du 11 mars 1999 pour les établissements de classe 1. La décision accordant le permis comporte les mentions prévues à l'article 62, § 1^{er}, du présent décret. La décision refusant le permis pour des motifs ayant trait à l'assainissement énonce les modifications à apporter au projet en vue d'un nouveau dépôt conforme à l'article 53 du présent décret.

Le permis délivré est exécuté suivant les dispositions du présent décret en ce qu'il tient lieu de décision sur le projet d'assainissement.

[...]"

Considérant qu'à cet égard, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que, même s'il ne semble pas exister d'urgence à assainir le site, il convient de statuer sur les travaux d'assainissement d'un site avant de permettre son exploitation afin de garantir une gestion saine et cohérente à long terme de l'environnement;

Considérant que l'article 21 du Décret Sol n'est pas entré en vigueur; que dès lors, le fonctionnaire technique ne peut pas imposer à IPALLE d'assainir le sol pollué historiquement;

Considérant que la qualité agricole du terrain concerné est faible, vu qu'il s'agit d'une ancienne décharge; que l'utilisation de ces terrains à des fins agricoles n'est pas optimale; qu'un assainissement du site est requis au vu des dépassements des valeurs d'intervention sur certaines zones du site en ce qui concerne plusieurs métaux lourds et/ou HAP;

Considérant qu'au vu des démarches entreprises et des documents fournis par le demandeur, on doit néanmoins considérer qu'IPALLE s'inscrit dans une démarche volontaire d'assainissement du site; que dans ce cadre, il s'indique de rappeler qu'au jour du dépôt de la présente demande, il n'existait pas de modalités d'application

pour le décret du 5 décembre 2008 précité et que le Gouvernement a adopté un décret-programme fixant des mesures transitoires pour les projets d'assainissement volontaires en date [du] 22 juillet 2010, c'est à dire bien après l'introduction de la présente demande de permis unique;

Considérant que, pour les motifs développés ci-après, l'avis réservé du Département du Sol et des Déchets qui souhaiterait qu'IPALLE introduise une demande de projet d'assainissement dans les formes prévues à l'article 92bis du décret du 5 décembre 2008 avant de fixer les conditions particulières concernant les travaux d'assainissement doit être analysé en tenant compte des éléments suivants :

1. Les dispositions de l'article 92bis sont postérieures à l'introduction de la demande de permis unique comprenant les travaux d'assainissement volontaires;
2. L'intercommunale a joint à sa demande de permis unique un ensemble de documents équivalents à ceux demandés par l'article 92bis à savoir :
 - une étude de caractérisation réalisée par un expert agréé;
 - l'avis de la SPAQUE validant les conclusions de l'étude;
 - différents plans de localisation et d'implantation;
 - un engagement d'IPALLE à assainir le site conformément aux recommandations des services compétents;
3. Selon le décret sol, un projet d'assainissement doit également faire l'objet d'une enquête publique. Dans ce cadre, il convient de souligner que l'ensemble des informations concernant les travaux d'assainissement ont bien été soumises à l'enquête publique puisqu'une partie des remarques formulées concernent cet aspect du dossier;
4. A la lecture de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols (repris page 6 et 7 du présent arrêté), on peut comprendre qu'une demande de permis unique comprenant des travaux d'assainissement soit traitée dans une procédure unique dont la décision délivrée dans le cadre du décret du 11 mars porte également sur les conditions d'exécution du projet d'assainissement;

Considérant donc que le dépôt d'un projet d'assainissement conforme à l'article 92bis n'est pas nécessaire; qu'en effet, il n'apporterait pas plus d'informations que celles dont l'autorité compétente dispose déjà;

Considérant d'autre part que l'autorité compétente dans le cadre du décret du 11 mars 1999 peut imposer des conditions particulières lorsqu'elle ne dispose pas de conditions sectorielles ou intégrales";

Considérant que l'article 21, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008, précité, dispose que les obligations visées à l'article 18, notamment l'obligation d'assainissement, "naissent d'office du fait", entre autres, de la demande de permis d'environnement relatif à une installation ou à une activité sise sur un terrain visé dans la liste établie en annexe 3 du décret;

Considérant que le caractère obligatoire de l'article 64 dudit décret est conditionné par l'entrée en vigueur de l'article 21, lequel ne l'était pas au moment de l'introduction de la demande de permis, comme l'observe l'acte attaqué; que ce n'est

donc que sur une base volontaire, conformément à l'article 19, que la demanderesse aurait pu se soumettre aux exigences de l'article 64;

Considérant qu'à cet égard, le dossier de la demande de permis contient un rapport intitulé "caractérisation des remblais du site du projet de dalle de compostage" établi par ACENIS en septembre 2008; que ce rapport estime qu'un assainissement du site est requis et propose la mise en œuvre d'un "premier projet d'assainissement du site" qui "pourrait comporter les étapes suivantes" :

- " - excavation des sols pour l'installation des fondations de la dalle de compostage et évacuation vers des filières spécifiques déterminées par les analyses effectuées dans le cadre de la présente étude;
- pour les remblais de construction-démolition situés sous le niveau de base des fondations, maintien en place à condition de garantir une qualité du site telle que le risque pour la santé humaine et pour l'environnement soit tolérable; dans ce cadre, on notera dès à présent que l'installation d'une dalle de béton au droit des remblais permet d'éviter tout contact direct avec les polluants;
- pour les remblais de type «déchets ménagers», évacuation et/ou installation d'équipements de drainage du biogaz, afin notamment d'éviter la formation de «poches» sous la dalle; dans le cas présent, la mise en place d'une torchère ne nous apparaît pas nécessaire compte tenu de la quantité des déchets ménagers présents";

Considérant que les propositions suggérées pour la réalisation d'un premier projet d'assainissement ne signifient pas que l'intervenante a voulu se soumettre volontairement aux dispositions prévues par le décret du 5 décembre 2008 et user de la procédure visée à son article 64;

Considérant qu'ensuite, la demande de permis ne contient pas "les mentions du projet d'assainissement" au sens de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008, c'est-à-dire celles visées à l'article 53 du même décret; que la circonstance que l'annexe 8 de la demande de permis, intitulée "description de l'objet de la demande et étude environnementale", reprend les conclusions du rapport d'ACENIS, ne signifie pas pour autant que la partie intervenante entendait coupler le projet d'assainissement du site avec la demande de permis unique;

Considérant, par ailleurs, que le courrier électronique du 16 novembre 2010 que le conseil de la partie intervenante adresse à l'administration de la partie adverse exclut expressément l'application de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 à sa demande de permis unique :

- " - la démarche d'IPALLE n'est pas celle d'un assainissement volontaire au sens du décret «sols» et plus particulièrement de l'article 19. Du reste, rien ne lui imposait et ne lui impose de ce faire.

- Au moment du dépôt de sa demande, IPALLE n'agit pas en tant que titulaire d'une obligation d'assainissement avec pour corollaire que la demande déposée n'est pas visée à l'article 64, alinéa 1 du décret.
- D'ailleurs, IPALLE n'a pas suivi le processus (déroulement des investigations et de l'assainissement) visé au chapitre IV du décret.
- De surcroît, l'hypothèse d'une demande de permis relatif à une installation ou à une activité sise sur un terrain visé à l'annexe 3 du décret relève de l'article 21 non encore en vigueur";

Considérant que la partie intervenante introduit, le 23 décembre 2010, "le dossier inhérent au projet d'assainissement du site concerné, établi conformément à l'article 92bis du décret relatif à la gestion des sols"; que, ce faisant, et contrairement à ce que la partie adverse écrit dans sa note d'observations, la partie intervenante n'adopte pas une attitude en contradiction avec celle contenue dans le courrier de son conseil du 16 novembre 2010, puisque l'article 92bis du décret du 8 décembre 2008, introduit par le décret-programme du 22 juillet 2010, met en œuvre un régime transitoire qui permet de réaliser un assainissement volontaire des sols en dehors de toute demande de permis d'environnement, d'urbanisme ou unique;

Considérant que des éléments ci-dessus exposés, il ressort que, *prima facie*, la partie intervenante n'a pas sollicité l'application de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008, précité, dans sa demande de permis ni, par la suite, au cours de la procédure;

Considérant qu'en faisant application de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008 et des délais de procédure qui y sont visés, la partie adverse a, par conséquent commis une erreur de droit et a statué *ultra petita*; que, si la partie adverse estimait que la partie intervenante devait introduire sa demande sur pied de l'article 64 du décret du 5 décembre 2008, le constat que celle-ci ne contenait ni demande expresse en ce sens ni projet d'assainissement devait l'amener à refuser la demande de permis;

Considérant qu'il en résulte que le projet relève dès lors de la classe 2; que l'acte attaqué a été notifié en dehors du délai visé à l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; qu'en effet, le recours administratif a été réceptionné le 25 août 2010; que la décision de prolongation de 30 jours du délai d'envoi du rapport de synthèse devait être envoyée dans un délai de 50 jours à partir du premier jour suivant la réception du recours, soit le 14 octobre 2010 au plus tard et l'a été ce jour-là; que le rapport de synthèse des fonctionnaire technique et délégué devait être envoyé le lundi 15 novembre 2010 au plus tard; qu'envoyé le 3 décembre 2010, le rapport de synthèse était tardif; qu'il s'ensuit que le Gouvernement wallon devait notifier sa décision dans un délai de 70 jours, augmenté de 30 jours, à partir du

premier jour suivant la réception du recours, soit le 3 décembre 2010 au plus tard; que la notification intervenue le 4 janvier 2011 est donc tardive;

Considérant que, par conséquent, le Gouvernement wallon a perdu sa compétence et la décision de première instance est confirmée par l'effet du décret (article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999); que la seconde branche du premier moyen est sérieuse;

Considérant que, pour des raisons de sécurité juridique, au même titre que le Conseil d'Etat annule des actes dépourvus de tout effet juridique, il peut suspendre la mise en œuvre d'un acte dépourvu de toute force exécutoire;

Considérant que la mise en œuvre d'un acte administratif dépourvu de toute force exécutoire en raison de l'incompétence de son auteur est, par elle-même, constitutive d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société civile à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE, en abrégé IPALLE est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 29 décembre 2010 délivrant à la société civile à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE, en abrégé IPALLE, un permis unique pour implanter et exploiter une dalle de compostage de déchets verts d'une capacité de 10.000 tonnes par an, sise à la rue Rumez, lieu-dit du Malprès, à Templeuve-Tournai.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le trente août deux mille onze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.