

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.803 du 12 décembre 2013

A. 209.668/XIII-6751

En cause : **la Société anonyme CABAY TRANSPORT,**
ayant élu domicile chez
Me Olivier HAENECOUR, avocat,
rue Sainte Gertrude 1
7070 le Roeulx,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 2 août 2013 par la société anonyme (S.A.) CABAY TRANSPORT en ce qu'elle demande la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 27 mai 2013, confirmant la décision du bourgmestre de la ville de La Louvière du 22 mars 2013 "refusant l'approbation du plan de remise en état proposé par la S.A. CABAY TRANSPORT, sise chaussée Paul Houtart à Houdeng-Goegnies, pour l'évacuation des déchets sis sur le site d'exploitation du centre de tri de la S.A. CABAY TRANSPORT", et précisant que le bourgmestre de La Louvière fera procéder d'office à l'évacuation des déchets sur le site du centre de tri aux frais de la S.A. CABAY TRANSPORT;

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 devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 4 décembre 2013 à 10 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Olivier HAENECOUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, 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. La S.A. CABAY TRANSPORT exerce comme activités principales la collecte, le tri et la valorisation de déchets industriels solides sur un site sis chaussée Paul Houtart à La Louvière.

2. Le 5 mars 2012, le bourgmestre de la ville de La Louvière ordonne à la requérante de cesser immédiatement toute activité de gestion, de traitement et de stockage de déchets, de lavage de camions et d'entretiens mécaniques, ainsi que la mise sous scellés des appareils utilisés pour la gestion, le traitement et le stockage des déchets. L'accès au centre de tri et de stockage est interdit, excepté pour les opérations d'évacuation des déchets et l'exécution de travaux de mise en conformité de l'établissement. Enfin, l'arrêté ordonne à la requérante d'évacuer l'ensemble des déchets présents sur le site, selon les modalités prévues par le plan d'intervention visé à l'article 6, rédigé comme suit :

" Le plan d'intervention comprendra au minimum :

- 1^o) le planning détaillé, par quantités et par filières agréées, d'évacuation des déchets vers des centres de valorisation, de tri, de recyclage ou de valorisation agréés, selon la nature des déchets en cause;
- 2^o) une demande d'horaire pour l'évacuation des déchets;
- 3^o) le planning détaillé de l'exécution des travaux de mise en conformité de l'établissement avec des délais pour chacune des étapes;
- 4^o) la description de l'aménagement futur du site, y compris ceux relatifs au passage par le pont bascule tel que visé à l'article 3;

- 5°) le plan logistique de mise en œuvre de l'évacuation des déchets et de la réalisation des aménagements, y compris la désignation des véhicules étant à même de pénétrer sur le site pour exécuter le plan d'intervention;
- 6°) un glossaire reprenant la terminologie précise du vocabulaire utilisé (gestion, traitement, stockage, centre de tri, ...).

Le plan d'intervention devra être approuvé par le Bourgmestre dans le mois de sa réception, ou de la réception des éventuels compléments de dossier si ceux-ci sont requis".

3. La requérante introduit une action en référé devant le tribunal de Mons qui tend, sur la base de l'urgence visée par l'article 584, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, à "faire lever les scellés placés sur les installations qu'elle exploite à 7110 Houdeng-Goegnies, chaussée Paul Houtart, en exécution d'une décision prise le 5 mars 2012 par le Bourgmestre de La Louvière pour ensuite l'autoriser provisoirement à poursuivre ses activités". Cette demande est rejetée par une ordonnance du juge des référés de Mons du 6 avril 2012. On y lit ce qui suit :

" Attendu que la SA CABAY TRANSPORT exploite sur le site qu'elle occupe d'abord la fabrication, le commerce et le transport de tous articles se rattachant au charbon, au coke, au bois, aux combustibles liquides, pétrole, essence, mazout et dérivés ainsi que tous matériaux de construction en général mais aussi le transport routier et le traitement de tout déchet réputé non toxique et non dangereux, par la collecte, le tri et la valorisation de déchets industriels solides;

Qu'elle assure aussi en ses installations les entretiens mécaniques et cosmétiques du charroi qu'elle utilise, disposant de deux ateliers distincts de mécanique et de lavage;

Que ces activités sont couvertes par trois permis d'exploitation, le premier du 9 novembre 1989, les deuxième et troisième des 28 septembre 1995 et 5 avril 2001, ces deux derniers emportant de substantielles modifications des quantités que peut traiter la SA CABAY, ceci à la hausse et moyennant bien entendu une augmentation des cautions qu'elle doit donner à la Ville pour garantir la conformité de son entreprise aux exigences, notamment urbanistiques et environnementales;

Attendu que l'exposé des faits que donnent les deux parties concernées révèle que leurs rapports furent émaillés, depuis la fin de l'année 2005, de difficultés provoquant l'intervention régulière de la police environnementale, d'échanges de correspondances, remarques et procès-verbaux divers qui en fin de compte révèlent non sans invraisemblance le comportement infractionnel, récurrent et volontaire des responsables de la SA CABAY et le mépris en lequel ils semblent tenir les obligations qu'ils ont vis-à-vis des autorités chargées de les contrôler, notamment en s'obstinant à refuser des rapports de visites du corps de pompiers estimant, à supposer ces documents existants, que la Ville de La Louvière doit se satisfaire de l'affirmation de leur existence et de la conformité des constats...;

Attendu que ces péripéties se terminèrent par un rapport dressé le 13 juillet 2010 par le Département de la Police et des Contrôles lequel, révélant l'existence de quinze infractions, fut transmis à l'Office de Monsieur le Procureur du Roi de Mons;

Que le 4 juillet 2011 suivant, un nouveau rapport du DPC fut adressé à la Ville de La Louvière précisant que la situation des Etablissements CABAY n'avait pas évolué favorablement depuis la visite du 12 avril 2011 et relevant la persistance des

infractions les plus graves déjà dénoncées, soit et essentiellement le stockage et le tri inadéquats des déchets sur des surfaces ne présentant aucune garantie d'étanchéité ni collecte des liquides toxiques, l'absence de tri desdits déchets dans les délais requis, l'exploitation d'une zone car-wash sans permis, celle d'un atelier de réparation sans autorisation des pompiers, l'absence de dépôt de la caution exigée par le permis environnemental du 15 janvier 2010 etc...;

Qu'entre le dépôt de ce rapport et la fin du mois de février 2011, d'autres infractions furent encore relevées par les services de la Ville;

Que le Bourgmestre prenait en conséquence le 6 mars 2012 dernier l'arrêté dont la S.A. CABAY poursuit actuellement l'invalidation".

La requérante n'a pas interjeté appel de cette ordonnance.

4. En application de l'article D.150 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, la requérante introduit, le 21 mars 2012, un recours contre l'arrêté du bourgmestre du 5 mars 2012.

Le 20 avril 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité confirme l'arrêté du bourgmestre du 5 mars 2012.

5. La requérante dépose un plan d'intervention le 19 juin 2012.

Elle établit une nouvelle version du plan d'intervention le 30 août 2012.

6. Le même jour, le département de la police et des contrôles de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) remet un avis au bourgmestre sur le contenu du plan d'intervention introduit par la requérante, en application de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 20 avril 2012 précité.

7. Le 28 septembre 2012, le bourgmestre de la ville de La Louvière refuse d'approuver le plan d'intervention proposé par la requérante.

8. La requérante introduit un recours administratif contre la décision de refus, le 30 octobre 2012.

9. Le 27 novembre 2012, le bourgmestre retire son arrêté du 28 septembre 2012, refuse d'approuver le "plan d'intervention" proposé par la requérante et donne l'ordre à celle-ci de déposer un "plan de remise en état" dans un délai de trente jours.

L'arrêté est motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que l'article D.139, al. 1^{er}, 7^o, définit le plan d'intervention comme : «l'ensemble des mesures de sécurité permettant, à titre conservatoire, de maîtriser la menace ou les effets d'une pollution jusqu'à ce que les sources de danger ou de pollution en aient été retirées, en ce compris par une évaluation des risques sanitaires»;

Considérant qu'en vertu de l'article D.149, § 1^{er}, 3^o, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, le plan d'intervention s'analyse comme un ensemble de mesures de sécurité imposées par l'autorité à l'exploitant, qu'il doit seulement mettre à exécution et qu'il n'appartient pas à celui-ci de déterminer par l'introduction d'un plan d'intervention;

Considérant que le plan imposé à la S.A. CABAY TRANSPORT, tant au niveau de la procédure que de son contenu répond en réalité à la définition du plan de remise en état, la remise en état étant définie à l'article 1, 13^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement comme un «ensemble d'opérations, en vue de la réintégration de l'établissement dans l'environnement eu égard à la réaffectation de celui-ci à un usage fonctionnel et/ou en vue de la suppression des risques de pollution à partir de celui-ci»;

Considérant dès lors que l'introduction d'un plan de remise en état doit être imposée à l'exploitant;

Considérant qu'il convient d'imposer à la S.A. CABAY TRANSPORT l'introduction d'un plan de remise en état dont le contenu est identique au contenu du plan d'intervention précédemment imposé par le bourgmestre par arrêté du 5 mars 2012 et le Ministre de l'Environnement par arrêté du 20 avril 2012 ordonnant la cessation partielle d'activités de la S.A. CABAY TRANSPORT;

[...]".

Le contenu du plan de remise en état est fixé à l'article 3 de l'arrêté du 27 novembre 2012 comme suit :

" Le plan de remise en état comprendra au minimum :

- 1^o) le planning détaillé, par quantités et par filières agréées, d'évacuation des déchets vers des centres de valorisation, de tri, de recyclage ou de valorisation agréés, selon la nature des déchets en cause;
- 2^o) une demande d'horaire pour l'évacuation des déchets;
- 3^o) le planning détaillé de l'exécution des travaux de mise en conformité de l'établissement avec des délais pour chacune des étapes;
- 4^o) la description de l'aménagement futur du site, y compris ceux relatifs au passage par le pont bascule tel que visé à l'article 5 de l'arrêté ministériel du 20 avril 2012 ordonnant la cessation partielle d'activité de la S.A. CABAY TRANSPORT;
- 5^o) le plan logistique de mise en œuvre de l'évacuation des déchets et de la réalisation des aménagements, y compris la désignation des véhicules étant à même de pénétrer sur le site pour exécuter le plan d'intervention;

6°) un glossaire reprenant la terminologie précise du vocabulaire utilisé (gestion, traitement, stockage, centre de tri,...).

Le plan de remise en état devra être approuvé par le Bourgmestre dans le mois de sa réception, ou de la réception des éventuels compléments de dossier si ceux-ci sont requis".

Par ailleurs, l'arrêté du 27 novembre 2012 prévoit que "si l'évacuation des déchets selon le plan de remise en état n'est pas réalisée dans le délai prescrit dans la décision d'approbation dudit plan, le Bourgmestre pourra procéder d'office à son exécution aux frais de l'exploitant. Le recouvrement de ces frais sera alors poursuivi par toutes voies légales".

10. Au vu de l'arrêté de retrait, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité déclare, le 5 décembre 2012, que le recours introduit contre l'arrêté du bourgmestre du 28 septembre 2012 est devenu sans objet.

11. Le 27 décembre 2012, la requérante introduit un recours contre l'arrêté du bourgmestre du 27 novembre 2012.

12. Le même jour, un plan de remise en état est adressé par la requérante à la ville de La Louvière, en application de l'arrêté du 27 novembre 2012.

13. Le département de la police et des contrôles émet un avis sur le plan de remise en état proposé par la requérante.

14. Le 30 janvier 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité confirme l'arrêté du bourgmestre du 27 novembre 2012.

L'arrêté ministériel ordonne le dépôt d'un plan de remise en état dans un délai de trente jours, ainsi que l'exécution d'office de l'évacuation des déchets, par la ville de La Louvière et aux frais de la requérante, en cas de carence de celle-ci.

La requérante introduit au Conseil d'Etat une requête unique par laquelle elle demande l'annulation et la suspension de l'exécution de cet arrêté ministériel du 30 janvier 2013. L'arrêt n° 224.432 du 31 juillet 2013 rejette la demande de suspension en raison de l'absence de risque de préjudice grave et difficilement réparable.

15. Le 22 mars 2013, le bourgmestre de La Louvière refuse d'approuver le plan de remise en état proposé par la requérante. Il décide de faire procéder d'office à l'évacuation des déchets aux frais de la requérante.

Le 21 mai 2013, la requérante introduit au Conseil d'Etat une requête unique par laquelle elle demande l'annulation et la suspension de l'exécution de cet arrêté du bourgmestre de La Louvière. L'affaire est enrôlée sous le numéro de rôle A. 208.874/XIII-6709. L'arrêt n° 225.177 du 22 octobre 2013 jugera cette demande de suspension irrecevable pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant, sans qu'il soit besoin d'examiner, à ce stade de la procédure, si la mesure contestée a pour seul fondement l'article D.149, § 4, et si le recours administratif organisé à l'article D.150 était ouvert en l'espèce, qu'il apparaît que la requérante a exercé un recours au Gouvernement wallon en invoquant l'article D.150, que, dans son arrêté du 27 mai 2013, le Ministre a estimé que ce recours avait été exercé dans les formes prévues à l'article D.150, qu'il l'a déclaré recevable et qu'il a décidé de confirmer la décision du bourgmestre critiquée dans la présente requête;

Considérant que le recours administratif organisé à l'article D.150, précité, est un recours en réformation; que, lorsqu'il exerce la compétence que lui donne le législateur à cet article, le Gouvernement ou le Ministre par délégation substitue sa propre décision à celle qui fait l'objet du recours; que le législateur règle formellement le cas du silence de l'autorité dans le délai fixé et prévoit, dans une telle hypothèse, que la décision entreprise est censée confirmée; que, lorsque le Gouvernement ou le Ministre par délégation exprime explicitement qu'il confirme la décision entreprise, il reprend néanmoins à son compte l'ensemble de celle-ci qui cesse d'exister et y substitue la sienne;

Considérant que les observations de la partie adverse relatives à la tardiveté de la notification de la décision du Ministre du 27 mai 2013 et à la conséquence de cette tardiveté qui serait, selon elle, une confirmation implicite de la décision du bourgmestre entreprise dans la présente requête, requièrent d'examiner d'abord les conditions de délai dans lesquelles le Ministre, régulièrement saisi sur la base de l'article D.150, précité, doit prendre ou notifier sa décision et de vérifier ensuite l'application de ces conditions à la décision ministérielle du 27 mai 2013 et à sa notification;

Considérant que le Conseil d'Etat n'est pas saisi d'un recours contre la décision du Ministre du 27 mai 2013;

Considérant que le Ministre a substitué sa décision à celle du bourgmestre; qu'en l'état actuel de la procédure la décision du bourgmestre a cessé d'exister, si bien que le recours est sans objet en ce qu'il est dirigé contre la décision du bourgmestre; que la requête est irrecevable;

[...]".

16. La requérante introduit, le 24 avril 2013, un recours administratif contre la décision du 22 mars 2013 du bourgmestre de La Louvière. Le recours est réceptionné le 25 avril 2013.

17. Par un arrêté du 27 mai 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité déclare le recours recevable et confirme la décision attaquée.

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

18. L'arrêté est notifié au conseil de la requérante par un courrier non daté émanant du cabinet du Ministre, ayant transité par le département de la police et des contrôles (cachet d'entrée du 6 juin 2013 et de sortie du 13 juin 2013) et reçu par le conseil de la requérante le 18 juin 2013;

Considérant que, en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que son exécution immédiate risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; que l'article 8, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat précise que la requête unique doit contenir "un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable auquel sont jointes toutes les pièces de nature à établir le risque de préjudice";

Considérant qu'il s'ensuit que la requérante doit établir in concreto dans la requête unique que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que ce principe emporte plusieurs corollaires :

- il incombe au requérant de prouver la gravité et le caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la requête unique doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la requête unique, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant que la requérante décrit le risque de préjudice grave et difficilement réparable qu'elle prétend subir de la manière suivante :

" L'acte attaqué, en ce qu'il prévoit au titre de mesure d'office l'évacuation des déchets sur le site du centre de tri, a des conséquences extrêmement importantes sur la situation financière de la requérante, pouvant aller jusqu'à sa faillite pure et simple.

Il est un fait que la requérante a acheté des déchets en vue d'assurer leur revalorisation et de les vendre à meilleur prix. La mesure prise par l'acte attaqué non seulement empêche ce tri et cette revente (évacuation pure et simple sans tri préalable) mais en outre, met les frais d'enlèvement à charge de la requérante.

Ce faisant et au lieu de pouvoir évacuer les déchets après revalorisation comme prévu dans l'arrêté ministériel du 20 avril 2012, la requérante sera contrainte de les évacuer à ses frais et sans triage.

[...]";

qu'elle dépose à son dossier des pièces qui attestent, selon elle, de ce "que la société se trouve dans une situation financière particulièrement délicate"; qu'il s'agit des documents suivants : "attestation du comptable Fulco du 27 mars 2013", bilan, compte de résultat, balance des comptes généraux, dette vis-à-vis de l'ONSS et accord de paiement, dette vis-à-vis de la TVA et accord de paiement; qu'elle estime "le coût d'évacuation des déchets à 366.245,66 € (...) suivant les conditions imposées par la partie adverse", et considère qu'elle "n'est pas en mesure de (le) supporter";

qu'elle fait encore valoir ce qui suit :

" La requérante subit également un dommage important dû à l'atteinte à son honneur et à sa crédibilité.

En effet, dans le cadre du marché public destiné à mettre en œuvre la mesure d'office d'évacuation des déchets, les parties adverses ont organisé, avec l'ensemble des entreprises candidates au marché et, par nature concurrentes de la requérante, une visite du site.

Il est évident qu'une telle visite (qui n'est pas la première manœuvre initiée par les parties adverses afin de ternir l'image de la requérante dès lors que lors de la pose de scellés, les autorités communales avaient préalablement prévenu la presse) cause toujours actuellement une perte de crédibilité à la requérante.

[...]";

qu'elle insiste enfin sur le caractère infamant de la mesure d'office imposée par l'acte attaqué, qui laisse penser qu'elle n'aurait pas satisfait à ses obligations;

Considérant que la requérante affirme que, compte tenu de sa situation comptable, elle ne sera pas en mesure de supporter le coût de l'évacuation des déchets et qu'elle se trouvera dès lors en état de cessation de paiement et d'ébranlement du crédit au moment où ces coûts lui seront réclamés; que l'affirmation du risque de

faillite n'est toutefois pas démontrée; qu'en effet, la requérante raisonne comme si les coûts portés à sa charge devaient être immédiatement remboursés, alors que des termes et délais conventionnels ou judiciaires pourraient raisonnablement lui être accordés; que dans sa note d'observations déposée dans l'affaire A. 208.874/XIII-6709, la ville de La Louvière écrit - ce qui l'engage - qu'elle n'est pas opposée à ce que la requérante propose un plan d'apurement de sa dette vis-à-vis de la ville en raison des frais d'évacuation des déchets; que, par ailleurs, il n'est pas contestable et ressort nettement de l'ordonnance du juge des référés de Mons du 6 avril 2012, précitée, que la requérante s'est placée elle-même, depuis plusieurs années, dans la situation où elle a accumulé les déchets qu'elle a récoltés sans procéder à leur tri ou à leur valorisation alors que ces activités font partie de son objet social, ce qui a contraint le bourgmestre de la ville de La Louvière et la partie adverse sur recours à prendre des mesures destinées à sauvegarder l'environnement;

Considérant que l'atteinte à l'honneur et à la crédibilité de la requérante ne trouve pas sa cause dans l'acte attaqué, mais éventuellement dans l'événement que constitue la visite du site de la requérante par des entreprises concurrentes dans le cadre de la soumission d'une offre de marché public;

Considérant qu'il n'est pas établi que le risque de préjudice grave difficilement réparable allégué est causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut et qu'il y a lieu de rejeter la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le douze décembre deux mille treize par :

M. PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

M. PAQUES.