**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 236.605 du 30 novembre 2016

A. 216.310/XIII-7358

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée CHIMAC,**
ayant élu domicile chez
Me Bernard DELTOUR, avocat,
rue des Sablons 13
1000 Bruxelles,

contre :

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

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 30 juin 2015 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) CHIMAC qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 30 avril 2015, pris sur recours, qui lui accorde un permis d'environnement visant à augmenter la capacité de production de l'installation de formulation des liquides pâteux (Flows-F6) et réaffecter deux tanks de stockage (T6 et T7) localisés sur le parc de stockage Z1 au stockage de matières inflammables (R10) dans un établissement situé rue de Rénory, 26 bte 2 à Ougrée/Seraing;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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, la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse, et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 12 juillet 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 octobre 2016 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^me^ BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Valérie VANDEGAART, loco Me B. DELTOUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Célia HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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 cause se présentent comme suit:

1. Le 30 juillet 2014, la société anonyme CHIMAC, devenue depuis lors la S.P.R.L. CHIMAC, introduit une demande de permis d'environnement (de classe 1) portant, d'une part, sur "l'augmentation de la capacité de production de l'installation de formulation des liquides pâteux (Flows - F6)" et, d'autre part, sur "la réaffectation de 2 tanks de stockage (T6 et T7) localisés sur le parc de stockage Z1 au stockage de matières inflammables (R10)". Parmi les documents joints à cette demande figure une étude de sûreté, l'établissement en cause étant de type Seveso.

Titulaire d'un permis unique et de plusieurs permis d'environnement octroyés depuis 2008, la demanderesse souhaite développer son activité de production de produits phytosanitaires par l'ajout d'une ligne de formulation et d'une ligne de conditionnement.

Elle exerce cette activité sur un bien situé à Ougrée (Seraing), rue de Rénory n° 26, cadastré 10^ème^ division, section B/4, n° 46x3; ce bien figure en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Liège.

2. Par un courrier du 14 août 2014, le fonctionnaire technique informe la demanderesse de permis que sa demande est complète et qu'elle n'est pas de nature à avoir un impact notable sur l'environnement.

3. Du 1^er^ au 15 septembre 2014, une enquête publique se tient; elle suscite le dépôt d'une lettre d'observations signée par quatre personnes.

4. En cours de procédure, plusieurs instances sont consultées. Ainsi en est-il notamment :

- de la direction de l'aéroport de Liège du département de l'exploitation du transport du S.P.W. (avis favorable du 20 août 2014);
- du fonctionnaire délégué (avis favorable du 3 septembre 2014);
- de l'office wallon des déchets (avis favorable conditionnel du 12 septembre 2014);
- du collège communal de Seraing (avis favorable conditionnel du 24 septembre 2014);
- de l'agence wallonne de l'air et du climat (avis favorable conditionnel du 25 septembre 2014);
- de la cellule IPPC du S.P.W. (avis favorable conditionnel du 21 novembre 2014);
- de l'intercommunale d'incendie de Liège et environs (avis favorable conditionnel du 11 décembre 2014).

5. Le 20 octobre 2014, la direction de la protection des sols de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) du S.P.W. émet sur le projet un avis favorable conditionné notamment au respect de l'exigence suivante :

" Le demandeur introduit auprès du Département du Sol et des Déchets une étude d'orientation et, le cas échéant, une étude de caractérisation et un projet d'assainissement réalisée(s) par un expert agréé en gestion des sols pollués, conformément aux articles 37 à 46 du décret précité et au Code wallon de Bonnes Pratiques (CWBP), dans les 9 mois à dater de la délivrance du permis".

6. Par un courrier du 23 novembre 2014, le fonctionnaire technique informe la demanderesse de permis qu'en application de l'article 32, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le délai de transmission de son rapport de synthèse est prolongé de 15 jours.

7. Par un courrier du 11 décembre 2014, notifié le lendemain, le fonctionnaire technique transmet son rapport de synthèse et propose à l'autorité d'accorder le permis sollicité.

8. Le 26 décembre 2014, le collège communal de Seraing octroie l'autorisation sollicitée. Parmi les conditions assortissant ce permis figure l'obligation, suggérée dans l'avis émis par la direction de la protection des sols du S.P.W. (DGO3), d'introduire une étude d'orientation et, le cas échéant, une étude de caractérisation ainsi qu'un projet d'assainissement.

9. Par un courrier du 23 janvier 2015, la société CHIMAC décide de former un recours administratif à l'encontre de deux conditions particulières

assortissant la délivrance du permis; l'une concerne la gestion du charroi et l'autre la gestion des sols.

10. Le 6 février 2015, la cellule aménagement-environnement de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) du S.P.W. donne un avis favorable.

11. Le 11 mars 2015, la direction de la protection des sols de la DGO3 émet sur le projet un avis favorable, toujours conditionné à l'introduction d'une étude d'orientation, voire, le cas échéant, à la réalisation d'une étude de caractérisation et d'un projet d'assainissement.

12. Par un courrier du 3 avril 2015, le fonctionnaire technique transmet au ministre un rapport de synthèse sur recours dans lequel il propose à l'autorité compétente de délivrer le permis sollicité, moyennant quelques adaptations par rapport à la décision de l'autorité communale.

13. Par un arrêté du 30 avril 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte entrepris, lequel comporte notamment le passage suivant :

" [...]

Considérant que la seconde demande de modification de conditions concerne celle imposée par le DSD - Direction de la protection des sols; que celui-ci impose la réalisation d'une étude d'orientation et si nécessaire de caractérisation dans les 9 mois après l'octroi du permis d'exploiter; que le requérant a contacté la Direction de la protection des sols et que celle-ci n'a pas pu le renseigner sur le type d'étude à réaliser; que l'exploitant craint donc que le délai de 9 mois soit facilement dépassé;

Considérant qu'au vu de cette motivation du recours, l'avis du DSD - Direction de la protection des sols a été sollicité; qu'il est formulé comme suit :

« [...] un avis favorable quant au projet est émis moyennant le respect des dispositions suivantes :

le demandeur introduit auprès du Département du Sol et des Déchets, dans les 12 mois à dater de la délivrance de la décision relative à la présente demande de recours, une étude d'orientation réalisée(s) par un expert agréé en gestion des sols pollués, conformément aux articles 37 à 46 du décret précité et au Code wallon de Bonnes Pratiques (CWBP). Le cas échéant, il introduit ensuite une étude de caractérisation et un projet d'assainissement également conformément au décret «sols» précité et au CWBP.

L'étude d'orientation investigue à tout le moins la problématique de l'ensemble des pollutions de l'eau souterraine avérées et actées dans le projet d'assainissement 92 bis (zones n° 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 13 telles que libellées dans ledit projet d'assainissement), et dans les rapports rédigés dans le cadre de

l'exécution du suivi de la qualité de l'eau souterraine actuellement toujours en cours.

Préalablement à la mise en œuvre, le cas échéant, d'investigations de terrain complémentaires, je vous invite à prendre à nouveau connaissance de l'avis de l'ISSeP daté du 21 mars 2011 (rapport n° 1227/2011) rendu dans le cadre de l'instruction du projet d'assainissement 92bis. Cet avis précise notamment les éléments suivants, en ce qui concerne :

- la caractérisation des pollutions de l'eau souterraine : l'ISSeP estime que "certains éléments posent question et nécessitent, le cas échéant, des compléments";
- l'évaluation des impacts et l'étude de risques : l'ISSeP mentionne qu'il serait opportun de "vérifier les données toxicologiques introduites dans le modèle (de modélisation), pour calculer les normes, notamment en ce qui concerne les pesticides. Ce point mérite une attention particulière et devrait être vérifié"»;

En ce qui concerne ce dernier point, l'administration invite la société Chimac SA à (faire) réaliser ce travail de vérification des normes, préalablement à la mise en œuvre d'investigations de terrain complémentaires, le cas échéant, en concertation avec l'ISSeP et la SPAQuE conformément à l'article 8 du décret sols.

En conclusion, en ce qui concerne l'étude d'orientation demandée et avant la mise en œuvre, le cas échéant, d'investigations de terrain complémentaires, l'administration invite donc Chimac SA à (faire) réaliser le travail de vérification des normes précitées et à ensuite prendre contact avec la DAS [...] afin de planifier une réunion visant à définir les modalités pratiques pour la réalisation de l'étude d'orientation.

Il faut également noter que l'activité de l'établissement, visé et la mise en œuvre du projet objet de la demande ne peuvent en aucun cas entraver la finalisation de la procédure de projet d'assainissement 92bis précitée et le suivi des conditions liées (mesures de sécurité et suivi, restrictions d'usage, etc.) imposées par l'administration ni compromettre la réalisation d'investigations et/ou travaux d'assainissement relatifs aux pollutions résiduelles non traitées par le projet d'assainissement précité (notamment la pollution des eaux souterraines mise en évidence).

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention du demandeur sur les dispositions du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. Plus particulièrement, l'exploitant est tenu (Art. 3 du décret précité) de prendre les mesures appropriées afin de préserver le sol et d'en prévenir toute pollution nouvelle. Il est également tenu (Art. 5 du décret précité) d'informer sans délai le fonctionnaire chargé de la surveillance ainsi que le collège communal de la présence de déchets abandonnés ou de toute pollution dont il a connaissance sur son terrain dont la concentration excède les critères fixés aux articles 47 à 49 du décret précité;

Enfin, concernant le stockage et la manipulation de substances (diesel, liquides techniques utilisés pour la maintenance des installations, nombreux produits dangereux et déchets dangereux liés aux activités principales et annexes de l'établissement visé, etc.) potentiellement polluantes en cas d'incident (épanchement, etc), l'exploitant est tenu de se conformer à la législation en vigueur correspondante et de prendre les dispositions préventives adéquates (zones de stockage, aires de travail, systèmes de rétention, gestion des eaux de ruissellement, opérations de remplissage, gestions des déchets, etc.) afin d'empêcher toute infiltration de substances polluantes au niveau du sol, du sous-sol et des eaux souterraines».

Vu l'avis favorable de la DGO4 remis en date du 10 février 2015;

Considérant que le permis unique sollicité peut être accordé moyennant la modification de deux conditions particulières.

Pour les motifs cités ci-dessus,

ARRETE :

Article 1.

Le recours introduit par la S.A. Chimac contre l'arrêté du Collège communal de la Ville de Seraing, en date du 05 janvier 2015, accordant à Chimac s.a. un permis d'environnement visant à augmenter la capacité de production de l'installation de formulation des liquides pâteux (Flows-F6) et réaffecter 2 tanks de stockage (T6 et T7) localisés sur le parc de stockage Z1 au stockage de matières inflammables (R10) dans un établissement situé de Rénory n° 26 bte 2 à 4102 Ougrée/Seraing est recevable.

Article 2.

La décision querellée est modifiée comme suit :

- l'Article 4 point VI Article unique est remplacé par ce qui suit :

le demandeur introduit auprès du Département du Sol et des Déchets, dans les 12 mois à dater de la délivrance de la décision relative à la présente demande de recours, une étude d'orientation réalisée(s) par un expert agréé en gestion des sols pollués, conformément aux articles 37 à 46 du décret précité et au Code wallon de Bonnes Pratiques (CWBP). Le cas échéant, il introduit ensuite une étude de caractérisation et un projet d'assainissement également conformément au décret «sols» précité et au CWBP [...]";

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26 et 99, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, lus en combinaison avec l'article 21 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols (décret sols), du principe général de bonne administration, du principe de sécurité juridique, de l'erreur de droit, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que l'autorité ne pouvait pas assortir la délivrance du permis de l'obligation de réaliser une étude d'orientation ou de caractérisation; qu'elle relève que l'article 21 n'est pas encore entré en vigueur, tandis que l'application de l'article 20 est quant à elle subordonnée au respect de formalités qui ne sont pas rencontrées en l'espèce (indications laissant présager un dépassement des valeurs seuils); qu'enfin, elle estime que la délivrance de permis d'environnement et la gestion des sols pollués constituent deux polices administratives distinctes;

Considérant que la partie adverse répond que la condition litigieuse n'a pas été imposée sur la base de l'article 21 du décret précité du 5 décembre 2008 mais bien sur le fondement des articles 20 et 37 à 46 de ce décret ainsi que des articles 2, 4, 6 et 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; qu'à son

estime, "le dossier administratif sur la base duquel l'autorité administrative a pris sa décision expose clairement qu'il y a des raisons de penser qu'une telle mesure est indispensable en l'espèce, compte tenu des antécédents de pollution sur la parcelle concernée et des activités exercées par la partie requérante"; qu'elle ajoute que l'auteur de l'acte attaqué est bien compétent pour imposer de faire procéder à une étude d'orientation par les différentes législations s'appliquant en matière de protection de l'environnement "lesquelles établissent les mesures de police administrative qui doivent être mises en œuvre";

Considérant qu'en réplique, la partie requérante se réfère principalement aux enseignements de l'arrêt S.A. DUFERCO WALLONIE, n° 231.537 du 11 juin 2015;

Considérant que la section 2 du chapitre III du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, dit "décret sols", détermine les éléments générateurs des obligations instaurées par ce décret; qu'elle comprend trois articles; que l'article 19 envisage le cas où un sujet de droit entendrait volontairement se soumettre à ces obligations; que tel n'est pas le cas en l'espèce; que l'article 21 prévoit notamment que les obligations naissent d'office du fait 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; qu'il n'est cependant pas, à ce jour, encore entré en vigueur;

qu'enfin, l'article 20, alinéa 1er, est rédigé comme suit :

" Les obligations visées à l'article 18 naissent à tout moment, sur décision de l'administration, qui fait état d'un abandon de déchets ou mentionne les indications sérieuses qu'une pollution du sol dépasse ou risque de dépasser les valeurs seuil. En outre, cette décision identifie le terrain potentiellement pollué et précise en quelle qualité le titulaire est désigné";

Considérant qu'en subordonnant la délivrance de l'acte litigieux au respect de la condition, précitée, son auteur entend soumettre la demanderesse de permis à l'obligation de réaliser une étude d'orientation visée aux articles 37 et suivants du "décret sols", voire, "le cas échéant", à l'obligation d'accomplir une étude de caractérisation et un projet d'assainissement; que, ce faisant, la demanderesse de permis se voit imposer des obligations en dehors des hypothèses déclenchant la naissance du fait générateur exprimées aux articles du décret sols, entrés en vigueur; qu'en effet, l'article 20, seule disposition éventuellement applicable en l'espèce, nécessite une "décision de l'administration"; qu'à cet égard, l'"avis" favorable conditionnel donné le 11 mars 2015 par la direction de la protection des sols de la DGO3 ne peut constituer pareille décision; que le permis attaqué ne peut pas davantage être considéré comme constituant lui-même cette "décision" au sens du

"décret sols", même s'il a été adopté par le Ministre en charge de l'Environnement; qu'il suffirait, en effet, à la partie requérante de ne pas mettre en œuvre le permis d'environnement octroyé pour s'exonérer du respect de cette condition; qu'en d'autres termes, un permis d'environnement ne peut être, dans l'état actuel du droit, l'élément générateur d'une obligation d'introduire une étude d'orientation dès lors que l'absence de caractère obligatoire caractérisant sa mise en œuvre est inconciliable avec la décision qui doit être prise en application du "décret sols"; que ce dernier prévoit une procédure comportant des garanties substantielles (motivation spécifique, causes d'exonération, imputabilité de la pollution, système de responsabilité en cascade, recours administratif,...) dont le demandeur de permis ne peut se voir privé; qu'il appartient au législateur wallon d'organiser le concours des deux polices distinctes qu'il a mises en place; qu'en l'état actuel du droit, tel n'est pas encore le cas; que le premier moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 6 et 7 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, du principe général de bonne administration, du principe de sécurité juridique, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient que "l'obligation de réaliser une étude d'orientation ou de caractérisation ne constitue pas une condition d'exploiter susceptible d'être imposée dans le cadre d'une décision d'octroi de permis d'environnement sur la base du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement"; qu'elle estime que la condition assortissant la délivrance du permis, qui relève d'une police administrative particulière et autonome, ne peut constituer une condition d'exploitation particulière au sens des articles 6 et 7 du décret précité; qu'elle ajoute que "si la partie adverse était évidemment autorisée à imposer des conditions particulières d'exploitation relatives à la maîtrise préventive des risques pour le sol et les eaux souterraines du fait de l'exploitation du site, elle n'était par contre nullement autorisée à imposer, à ce stade de l'exploitation du site, des mesures de gestion curative du sol, au titre de conditions d'exploitation";

Considérant que la partie adverse répond que la condition d'exploitation litigieuse qui porte bien sur la gestion des sols et donc veille à la préservation de la qualité de ceux-ci, relève bien du champ d'application du décret du 11 mars 1999 précité; qu'elle rappelle que celui-ci autorise "l'administration à prescrire les conditions particulières complétant les conditions générales et sectorielles du permis d'environnement, en veillant au respect des valeurs impératives et en tenant compte des valeurs guides";

Considérant que, si l'autorité en charge de la police des établissements classés a le pouvoir d'assortir la délivrance d'un permis d'environnement du respect

de certaines conditions, celles-ci doivent naturellement concerner l'exploitation de l'installation, soit l'activité que la demanderesse de permis entend exercer; qu'en effet, l'article 2, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement précise notamment que cette législation vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, "pendant ou après l'exploitation"; qu'en l'espèce, les différentes pièces de la procédure administrative, et plus particulièrement les avis émis par la DGO3, démontrent que la condition litigieuse a, en réalité, pour objet, non pas d'encadrer l'exercice d'une activité en maîtrisant préventivement un risque de pollution des sols, mais bien, d'imposer, comme l'indique la partie requérante, des "mesures de gestion curative du sol", sans lien avec l'exploitation autorisée par le permis; que le deuxième moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante demande, dans son dernier mémoire, que la partie adverse soit condamnée à lui verser une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros; qu'il y a lieu d'y faire droit,

**D E C I D E :**

**Article 1er.**

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 30 avril 2015, pris sur recours, accordant à la S.P.R.L. CHIMAC un permis d'environnement visant à augmenter la capacité de production de l'installation de formulation des liquides pâteux (Flows-F6) et réaffecter deux tanks de stockage (T6 et T7) localisés sur le parc de stockage Z1 au stockage de matières inflammables (R10) dans un établissement situé rue de Rénory, 26 bte 2 à Ougrée/Seraing.

**Article 2.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le trente novembre deux mille seize par :

| | | |
|---|---|---|
| Mme | GUFFENS, | président de chambre, |
| M. | BODART, | conseiller d'Etat, |
| Mme | BOLLY, | conseiller d'Etat, |
| Mme | WIAME, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. S. GUFFENS.