

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.956 du 23 novembre 2017

A. 218.881/XIII-7624

En cause :

PIRSON Nicolas,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société anonyme
KRINKELS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier ESCHWEILER et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mars 2016, Nicolas PIRSON demande, d'une part, l'annulation de la décision du 22 février 2016 du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal qui octroie, sur recours, un permis unique à la société anonyme (S.A.) KRINKELS visant à exploiter un terrain comme installation de regroupement et de dépôt temporaire avant évacuation de déchets inertes et non dangereux provenant de chantiers de construction et de voiries ainsi que de travaux d'aménagements de parcs et jardins dans un établissement situé rue de Jausse - lieu dit "Quinaux", n^{os} 54-60 à Naninne/Namur et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 avril 2016, la S.A. KRINKELS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 235.565 du 28 juillet 2016 a accueilli la requête en intervention introduite par la S.A. KRINKELS, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 4 août 2016 par la partie requérante.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire; la partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 13 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 novembre 2017 à 9.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Natacha DIERCKX, loco M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Florence NATALIS, loco M^{es} Olivier ESCHWEILER et Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 235.565 du 28 juillet 2016 qui a rejeté la demande de suspension. Il convient de s'y référer.

IV. Première branche du premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation de "l'article 26, al. 1, 2 et 3 du CWATUPE, du schéma de structure communal de la Ville de Naninne/Namur, entré en vigueur le 24 septembre 2012, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs individuels, du principe de bonne administration, du principe de proportionnalité, du principe de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Le moyen peut être divisé en deux branches.

Dans une première branche, le requérant soutient que l'activité autorisée par l'acte attaqué ne peut être considérée comme une activité de petite industrie susceptible d'être intégrée en zone d'habitat.

Il estime :

- que l'examen de l'acte attaqué démontre que, d'une part, la compatibilité avec le voisinage a été envisagée et que d'autre part, l'analyse de l'activité de "petite industrie" est insuffisante et inexacte et se présente comme suit :

" [...]

Considérant que cette activité de regroupement et de dépôt temporaire avant évacuation de déchets inertes et non dangereux de construction, peut être assimilée à une activité de petite industrie; qu'elle peut être autorisée en zone d'habitat pour autant qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage;

Considérant que la zone d'habitat concernée présente une superficie de 14,5 ha; que la demande précédente portait sur une superficie de 2,5 ha; que la superficie de l'activité est maintenant limitée à la parcelle 241K qui présente une surface de 70 ares; que dès lors, la parcelle destinée à accueillir une activité de petite industrie représente moins de 5 % de la zone résidentielle dans laquelle elle est inscrite; que dans cette situation, l'activité à régulariser ne met pas en péril la destination principale de la zone d'habitat; [...]"

- que l'auteur de l'acte attaqué ne semble ainsi raisonner qu'en termes de surfaces (70 ares ne représentent qu'un très petit pourcentage de 14,5 ha) et n'aborde absolument pas les autres critères, soit la nature de l'activité, l'effet sur la destination principale de la zone, et surtout l'importance de la production et les moyens mis en œuvre;
- que l'acte attaqué se réfère uniquement au problème de compatibilité avec le voisinage et à la taille de l'exploitation par rapport à la taille de la zone au plan de secteur mais n'aborde pas la question de savoir si le projet met en péril la fonction d'habitat;
- que l'examen des éléments objectifs figurant au dossier démontre que l'on n'est pas en présence d'une activité de "petite industrie";
- que la surface du terrain est très importante (7.000 m²);
- que les activités de dépôt de matières organiques, installations de regroupement ou de tri de déchets inertes ou non dangereux et de regroupement de terres excavées "sont toutes supérieures à 30t, 15t et 30t, ce qui représente des volumes considérables impliquant que chaque jour, des camions transportant plusieurs tonnes sont mobilisés, à tout le moins au nombre de 4 trajets quotidiens";
- que l'importance de la gestion de déchets ne peut être contestée puisqu'il est nécessaire d'obtenir un permis de classe 2;
- qu'il ne s'agit pas d'entreprise où la main d'œuvre est prépondérante, comme par exemple un atelier de menuiserie, un centre de regroupement et de tri de vêtements ou une petite entreprise de construction;
- "que ce n'est pas parce que l'activité antérieure pour laquelle une autorisation était sollicitée sur 2,5 ha a été refusée qu'un projet de moindre ampleur rentrerait automatiquement dans la notion de «petite industrie», or c'est ce que [admet] l'auteur de l'acte attaqué";
- que l'auteur de l'acte n'a pas examiné l'activité actuelle ni la surface en elle-même mais les a comparées avec le refus antérieur pour conclure que la demande actuelle ne constituait pas une activité de "petite industrie".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse expose que la notion de "petite industrie" n'est pas définie par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et que la "jurisprudence du Conseil d'État semble divisée sur l'étendue du contrôle à exercer par rapport à cette notion". Elle soutient que celui-ci opère soit un contrôle "partiel" de l'erreur manifeste d'appréciation (arrêt n° 225.122 du 16 octobre 2013, COLLINGE et crts, arrêt n° 232.450 du 6 octobre 2015, DOCQUIER et crts), soit un contrôle "complet" de la qualification juridique des faits (arrêt n° 185.608 du 5 août 2008, DEZEURE et crts, arrêt n° 192.389 du 16 avril 2009, GRYMONTREZ). Elle considère que, dans les deux cas, "l'acte

attaqué témoigne de ce que la partie adverse a procédé à une analyse circonstanciée de l'activité projetée pour la qualifier de «petite industrie». Elle en veut pour preuve que l'auteur de l'acte a pris en compte : la superficie de l'activité, l'importance des installations, l'ampleur des nuisances. Citant des motifs de l'acte attaqué, elle écrit avoir estimé qu'au vu de l'emprise du projet, celui-ci n'est pas de nature à remettre en cause la destination principale de la zone, et que "moyennant le respect des conditions particulières, ainsi que moyennant l'imposition de conditions d'intégration urbanistique et paysagère, cette activité de regroupement de déchets inertes et non dangereux est compatible avec le voisinage".

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que l'acte attaqué qualifie l'activité de petite industrie en se fondant sur les critères retenus par la jurisprudence et cite les mêmes arrêts que la partie adverse. Elle constate que l'acte attaqué a égard à l'importance de l'activité, à l'importance de la production "lorsque l'acte mentionne les activités classées concernées par le permis", précise en quoi le projet diffère du projet précédent, prend en considération les capacités de stockage des déchets et les faibles nuisances de l'activité, et, enfin, comporte une appréciation adéquate des dimensions de l'installation en prenant en compte les dimensions de la zone d'habitat dans son ensemble.

D. Le mémoire en réplique

Le requérant relève que l'activité est importante en termes de tonnage (750 tonnes) et que du matériel et des matériaux sont stockés sur le site en relativement grande quantité. Pour le reste, il rappelle les nuisances causées par le projet.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Elle expose :

- qu'il y a lieu d'avoir égard à l'ensemble de la motivation de l'acte attaqué ainsi que du dossier de demande;
- que ceux-ci précisent la nature de l'activité, soit regrouper et stocker des déchets inertes non dangereux, à savoir des déchets verts issus de chantiers d'aménagements et d'entretien d'espaces verts;
- que la parcelle a une superficie de 7.200 m²;
- que les déchets et autres matériaux stockés sont décrits;
- que le charroi est estimé à 4 camions par jour;

- que l'autorité avait connaissance de toutes les caractéristiques de l'exploitation et a considéré, en connaissance de cause, qu'il s'agissait d'une activité de petite industrie;
- qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être constatée.

IV.2. Examen

L'article 26 du CWATUP dispose comme suit :

- " La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socio-culturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics".

Cette disposition pose trois conditions pour qu'une activité non résidentielle puisse s'implanter dans une zone d'habitat :

- qu'il s'agisse d'une des activités que la disposition énumère, comme la petite industrie,
- que l'activité ne mette pas en péril la destination principale de la zone,
- et qu'elle soit compatible avec le voisinage.

Il s'impose de distinguer d'abord, en raison de la nature des activités, celles qui peuvent être qualifiées de petites industries au sein des autres activités industrielles et, ensuite, de vérifier, s'agissant d'activités de petite industrie, si elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et si elles sont compatibles avec le voisinage immédiat.

Ces critères doivent faire l'objet d'une appréciation distincte. Raisonner autrement reviendrait à supprimer la distinction entre les différentes activités industrielles, alors que le texte n'envisage clairement que les activités de petite industrie. Cette obligation d'apprécier séparément les conditions imposées par l'article 26 du CWATUP conduit à rejeter les motifs de l'acte qui justifient le classement de l'activité projetée dans la catégorie "petite industrie" et qui ont trait à son effet sur la destination principale de la zone et à sa compatibilité avec le voisinage.

L'examen de la première condition requiert une qualification du projet, qui constitue une opération soumise au contrôle complet de la légalité par le Conseil d'État.

La notion de petite industrie n'est pas définie par le CWATUP. Dans le sens usuel, une petite, moyenne ou grande industrie se distingue selon l'importance de la production et des moyens mis en œuvre, ainsi qu'en égard aux dimensions des installations et aux nuisances générées par les activités projetées.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué décrit comme suit l'objet de la demande :

" [...]

Considérant [...] qu'elle est spécialisée en matière d'aménagement et d'entretien paysager notamment dans les parcs et jardins, les bâtiments et les terrains, les routes et les voies ferroviaires et d'eau, les infrastructures sportives extérieures et les aires de jeux;

Considérant que lors de ces chantiers d'aménagements et d'entretien des espaces paysagers, la société Krinkels génère des déchets; qu'il s'agit de déchets inertes et non-dangereux; que la société souhaite regrouper et stocker ces déchets sur un terrain lui appartenant et se situant rue de Jausse à proximité du siège d'exploitation de Naninne;

Considérant que les déchets seront regroupés sur le site sont :

- des pavés, des morceaux de fondations (béton) et des cailloux,
- des terres non polluées, des troncs/branchages/souches d'arbres, des copeaux de broyage d'arbres, des caisses d'emballage ayant contenu des plantations (box-palettes en bois, caisse en plastique);

Considérant que ces déchets ne subiront aucun traitement sur le site; qu'ils seront orientés vers les filières agréées pour être valorisés ou éliminés;

Considérant que la présente demande de permis unique vise donc à exploiter un terrain comme centre de regroupement de déchets inertes et non-dangereux provenant de chantiers de construction, de voiries ainsi que de travaux d'aménagements de parcs et jardins;

[...]

Il cite ensuite les rubriques de classe 2 et 3 concernées par la demande.

Quant à la qualification du projet comme "petite industrie", l'acte attaqué contient plus particulièrement les motifs suivants :

" [...]

Considérant que cette activité de regroupement et de dépôt temporaire avant évacuation de déchets inertes et non dangereux de construction, peut être assimilée à une activité de petite industrie; qu'elle peut être autorisée en zone d'habitat pour autant qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage;

Considérant que la zone d'habitat concernée présente une superficie de 14,5 ha; que la demande précédente portait sur une superficie de 2,5 ha; que la superficie de l'activité est maintenant limitée à la parcelle 241K qui présente une surface de 70 ares; que dès lors, la parcelle destinée à accueillir une activité de petite industrie représente moins de 5 % de la zone résidentielle dans laquelle elle est inscrite; que dans cette situation, l'activité à régulariser ne met pas en péril la destination principale de la zone d'habitat;

Considérant, pour ce qui concerne la compatibilité avec le voisinage, qu'il convient de s'interroger sur les nuisances engendrées par l'activité;

Considérant que les nuisances susceptibles d'être générées par une installation de regroupement de déchets sont le charroi, le bruit, les odeurs, la poussière, la gestion des eaux usées, le risque de pollution du sol, du sous-sol et des nappes d'eau souterraine, sans oublier le risque d'incendie;

Considérant que l'ampleur des nuisances dépend de la qualité, de la quantité et du mode de stockage des déchets;

[...]".

Suit, dans la motivation, l'examen des nuisances et la compatibilité du projet avec le voisinage.

L'auteur de l'acte attaqué affirme que l'activité litigieuse "de regroupement et de dépôt temporaire avant évacuation de déchets inertes et non dangereux de construction, peut être assimilée à une activité de petite industrie". S'il décrit les activités de la société et le type de déchets et matériaux stockés sur le site, il n'examine pas les caractéristiques du projet en termes de superficie, de quantité de déchets, matériels et produits stockés au regard de cette notion.

Pourtant, la superficie visée par le projet est d'importance et les stockages autorisés le sont tout autant. Ainsi, le projet s'étendra sur une surface de 70 ares. Il importe peu que la superficie ait été réduite par rapport au projet précédent, la qualification de petite industrie ne dépendant pas des caractéristiques de projets antérieurs mais bien de celles du projet sur lequel l'autorité doit statuer.

L'acte attaqué contient encore le descriptif suivant des déchets, matériels et matériaux stockés sur le site :

- en ce qui concerne les déchets :

" Considérant que le projet vise le dépôt de déchets inertes et/ou non dangereux constitués de terres non polluées, de déchets inertes (pavés, bétons, cailloux, ...) et de bois d'arbres abattus, de branchages et/ou de copeaux de bois provenant de chantiers d'aménagement de parcs, jardins et voiries;

Considérant que les déchets sont stockés en vrac à même le sol;

Considérant que la décision querrellée fixe les capacités de stockage des déchets comme suit :

- 300 m³ (450 tonnes) de terres excavées non contaminées (D1);
- 200 tonnes de déchets inertes (D2);
- 20 tonnes de bois d'arbres abattus (D3);
- 20 tonnes de déchets de branchages (D4);
- 30 m³ (20 tonnes) de copeaux de bois provenant du broyage de branchages (D5);
- 30 tonnes de souches d'arbres (D6);
- 20 m³ (10 tonnes) de déchets d'emballages (D7);

[...]"

- en ce qui concerne le matériel et les matériaux :

" Considérant que, pour ces chantiers, Krinkels a besoin de matériel et de matériaux; que ces derniers sont stockés en vrac soit dans le bâtiment présent sur le site soit à l'extérieur sur le sol;

Considérant qu'il s'agit de :

- bois de tuteurs et des planches de tuteurage utilisés pour les plantations mises en place sur chantier
- plantations prêts à mettre en jauge
- compost venant de l'intercommunale BEP (site de production de Naninne) qui sera utilisé sur les chantiers pour les plantations
- conteneurs métalliques vides ouverts de +/- 15 m³ utilisés sur les chantiers pour le stockage des déchets
- conteneurs métalliques maritimes vides de +/- 35 m³ utilisés sur les chantiers pour le stockage de matériels
- conteneurs bureau +/- 35 m³ utilisés sur les chantiers par les opérateurs
- divers matériels de chantiers : une remorque, un concasseur utilisé sur chantier, une rétro-pelle, des poutres ou tuyaux métalliques et des tuyaux en plastiques;

[...]"

À nouveau, il importe peu que la quantité de déchets ait été réduite par rapport au projet précédent et que l'activité de concassage ait été supprimée sur le site, puisque la qualification de petite industrie ne dépend pas des caractéristiques de projets antérieurs mais bien de celles du projet sur lequel l'autorité doit statuer.

Quant aux nuisances susceptibles d'être générées par une installation de regroupement de déchets, telle que celle en projet, elles concernent "le charroi, le bruit, les odeurs, la poussière, la gestion des eaux usées, le risque de pollution du sol, du sous-sol et des nappes d'eau souterraine, sans oublier le risque d'incendie".

Sans qu'il soit requis, à ce stade, d'examiner la question de leur compatibilité avec le voisinage, il suffit de constater qu'elles sont nombreuses.

Il résulte de ces différents éléments que l'entreprise en projet ne peut pas être qualifiée de "petite industrie" au sens de l'article 26 du CWATUP. Dans cette mesure, la première branche du premier moyen est fondée.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 2 x 700 euros.

En vertu de l'article 67, §§ 1^{er} et 2, du règlement général de procédure, le montant de base de 700 euros est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension. Qu'ainsi, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure fixée à 840 euros à la partie requérante.

La partie intervenante sollicite une indemnité de procédure de 1.400 euros.

L'article 30/1, § 2, alinéa 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que : "Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité".

Il n'y a dès lors pas lieu d'accorder une indemnité de procédure à la partie intervenante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du 22 février 2016 du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal qui octroie, sur recours, un permis unique à la S.A. KRINKELS visant à exploiter un terrain comme installation de regroupement et de dépôt temporaire avant évacuation de déchets inertes et non dangereux provenant de chantiers de construction et de voiries ainsi que de travaux d'aménagements de parcs et jardins dans un établissement situé rue de Jausse - lieu dit "Quinaux", n^{os} 54-60 à Naninne/Namur est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 400 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois novembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.