

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.851 du 7 novembre 2018

A. 218.981/XIII-7634

En cause :

la Commune d'Ans,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

Parties intervenantes :

1. **la Commune de Grâce-Hollogne,**
ayant élu domicile chez
M^e Speranza Louisa SPADAZZI, avocat,
rue Joseph Heusdens 55
4460 Grâce-Hollogne,
2. **la Société anonyme
BONNE FORTUNE EXPANSION,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 avril 2016, la commune d'Ans demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire du 8 février 2016 statuant sur les recours exercés et confirmant, en les modifiant les dispositions de l'arrêté du collège communal de Grâce-Hollogne accordant un permis de valorisation

du terriil dit "Bonne Fortune n° 1" et le nivellement du site entre les rues Laguesse et de Loncin à Grâce-Hollogne.

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 mai 2016, la commune de Grâce-Hollogne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 26 mai 2016.

Par une requête introduite le 30 mai 2016, la société anonyme (S.A.) BONNE FORTUNE EXPANSION a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 juin 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc JOASSART, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2018 à 09.30 heures.

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

M^e Louise ERNOUX-NEUFCEUR, loco Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gabriele WEISGERBER, loco Martin ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Patrick LAMBOTTE, loco Speranza Louisa SPADAZZI, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante et M^e Michel DELNOY, avocat, comparaissant pour la deuxième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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

1. Le 10 mars 2011, la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) sollicite le renouvellement du permis de valorisation du terriil dit "Bonne Fortune n° 1" et du nivellement du site situé entre les rues Laguesse et de Loncin à Grâce-Hollogne.

Le dossier de la demande de permis précise qu'il s'agit de la poursuite de l'exploitation du terriil Bonne Fortune n° 1 à Grâce-Hollogne, implanté en limite de la commune d'Ans, au sein du parc d'activités économiques industrielles de Grâce-Hollogne. Ce terriil se trouve non loin de l'autoroute A602 et de l'échangeur de Loncin, et est délimité au nord-est par la rue Laguesse et au sud-ouest par la rue de Loncin.

Selon la demande de permis, sur la base d'une exploitation moyenne de 400 tonnes par jour, soit environ 280 m³, et en comptant une activité répartie sur 220 jours par an, la durée de l'activité pourrait être estimée à environ 19 années, ce qui représente un charroi journalier en moyenne de 10 camions pour le transport des produits, l'accès au site devant se faire depuis l'autoroute A602, en passant par les rues du Monténégro et des Ateliers Smulders, en évitant toute zone habitée.

2. Le 31 mars 2011, l'administration communale de Grâce-Hollogne informe le demandeur du caractère incomplet de sa demande.

Le 28 juin 2011, l'administration communale de Grâce-Hollogne adresse au fonctionnaire technique un complément au dossier de demande.

Les 12 et 19 juillet 2011, les fonctionnaires technique et délégué indiquent que le dossier peut être considéré comme complet.

3. Une enquête publique est organisée entre le 11 juillet et le 9 septembre 2011. Elle donne lieu à sept réclamations.

4. Les 15 septembre et 24 octobre 2011, le collège communal de Grâce-Hollogne donne un avis favorable conditionnel sur la demande de permis de valorisation.

Le 30 septembre 2011, la compagnie intercommunale liégeoise des eaux (CILE) émet un avis sur la demande.

Le 27 octobre 2011, la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE) donne un avis favorable conditionnel.

Le 31 octobre 2011, le collège communal d'Ans émet un avis favorable conditionnel.

Le 3 novembre 2011, l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) donne un avis favorable conditionnel.

Le 18 novembre 2011, la direction de la protection des sols émet un avis favorable sur la demande.

Le 1^{er} décembre 2011, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) donne un avis favorable conditionnel.

Le 7 décembre 2011, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

5. Le 9 décembre 2011, les fonctionnaires technique et délégué remettent un rapport de synthèse et une proposition de décision favorables conditionnellement à la demande de permis de valorisation.

Le 29 décembre 2011, le collège communal de Grâce-Hollogne délivre le permis de valorisation, moyennant le respect de plusieurs conditions, dont notamment celle d'établir un état des lieux contradictoire du réseau routier emprunté par l'exploitant, de constituer un cautionnement de 1.000.000 € au bénéfice de la commune d'Ans au titre de charge d'urbanisme pour couvrir la rénovation de ses voiries en cours et après exploitation, et d'assurer une remise en état des lieux complète après exploitation. Il est également prévu comme condition particulière ce qui suit :

" Art. 2 § 4. L'itinéraire repris en condition du permis d'urbanisme délivré en août 1984 est confirmé comme seul itinéraire autorisé. L'accès au réseau autoroutier se fait de la manière la plus directe, sans exception, via les rues

Laguesse (Ans et Grâce-Hollogne) et du Monténégro (Ans)".

Ce permis est affiché le 4 janvier 2012.

6. Des recours sont introduits auprès du Gouvernement wallon contre ce permis par la commune d'Ans, la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) et la S.A. JUMA AIR AND ROAD OPERATION.

Un recours en annulation est introduit devant le Conseil d'État par la commune d'Ans. Il est rejeté par l'arrêt n° 224.361 du 12 juillet 2013.

Le 19 juillet 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne décide de prolonger le délai pour statuer.

7. Le 23 janvier 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne prend la décision suivante :

" Article 1. Le recours introduit par BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) SA - rue Jaspar, n° 1 à 4000 Liège - contre l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance, lui accordant un permis de valorisation du terri dit «Bonne Fortune n° 1» et le nivellement du site situé entre les rues Laguesse et de Loncin à 4460 Grâce-Hollogne est RECEVABLE.

Les recours introduits par JUMA AIR AND ROAD OPERATIONS et par la Commune d'ANS contre le même arrêté sont déclarés IRRECEVABLES.

Article 2. La décision querellée est MODIFIÉE.

L'article 2 des conditions particulières relatives à l'implantation et à la construction est remplacé par :

« Art. 2. § 1^{er}. Un plan de circulation des camions entrant et sortant du site est établi par l'exploitant. Au plus tard le 30 juin 2013, ce document est fourni aux fonctionnaires technique et délégué ainsi qu'au collège communal de Grâce-Hollogne.

§ 2. Le charroi peut être réparti, sur base de ce document, entre les pôles autoroutiers d'Ans et de Grâce-Hollogne.

§ 3. Le plan de circulation, fournit, pour l'itinéraire retenu, une étude du trafic global observé sur les voiries communales concernées.

§ 4. Sur la base des informations fournies par le demandeur, les fonctionnaires technique et délégué décident de l'opportunité de proposer à l'autorité compétente une modification du permis de valorisation».

Article 3. Les autres dispositions de l'arrêté querellé sont CONFIRMÉES.

[...]".

Par un arrêté du 8 février 2013, un erratum est adopté qui précise que "Dans l'arrêté ministériel susmentionné, à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de lire «l'arrêté du Collège communal de Grâce-Hollogne» au lieu de «l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance»".

Le 25 mars 2013, la commune d'Ans introduit un recours en annulation contre l'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 tel que modifié par l'arrêté du 8 février 2013 (A. 208.362/XIII-6562).

Le 8 février 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal prend la décision suivante :

" [...]

Vu l'avis favorable sous conditions du Collège communal d'Ans, envoyé le 31 octobre 2011 et rédigé comme suit :

« (...)

Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie tel que modifié, et particulièrement son article 128;

Vu la demande de valorisation du terri et nivellement du site pour son affectation en zone industrielle introduite par la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) sise rue Jaspar, 1 à 4000 Liège auprès de la Commune de Grâce-Hollogne, en vue d'exploiter le terri de Bonne Fortune N1 situé entre les rues de Laguesse et de Loncin;

Vu le courrier du Fonctionnaire délégué et du Fonctionnaire technique de la Région wallonne daté du 13 octobre 2011 sollicitant l'avis du Collège communal d'Ans;

Considérant l'itinéraire proposé par l'exploitant pour l'évacuation du charroi transportant les produits (pages 37 à 39 de la demande de permis de valorisation);

Considérant que cet itinéraire emprunte les voiries communales suivantes : rue Laguesse et Monténégro;

Considérant qu'un tel charroi est de nature à porter atteinte aux voiries communales précitées;

Considérant dès lors, l'opportunité d'effectuer un état des lieux contradictoire avant le début de l'exploitation;

Considérant la nécessité que l'intégrité de la voirie soit garantie tout au long de l'exploitation;

Considérant la nécessité d'une remise en état des lieux complète après exploitation;

Considérant qu'en vertu de l'article 128 du CWATUPE, il y a lieu de subordonner la délivrance du permis à l'imposition pour l'exploitant d'une

charge d'urbanisme qui couvrira la rénovation des voiries concernées en cours et après l'exploitation envisagée;

Considérant qu'il conviendrait par ailleurs de répartir le trafic entre les pôles autoroutiers d'Ans et de Grâce-Hollogne, en prévoyant que les entrées et sorties du charroi sur le site doivent se faire chacune par un pôle autoroutier distinct;

Considérant que cette configuration pourra être revue en fonction du développement de l'activité du site Bonne Fortune;

Par ces motifs,

DECIDE :

- 1) de remettre un avis favorable conditionnel sur la demande de valorisation du terriil Bonne Fortune N1, aux conditions suivantes :
 - un état des lieux contradictoire sera réalisé avant le début de l'exploitation;
 - une charge d'urbanisme de 1.000.0000 EUR sera imposée sous forme de cautionnement et couvrira la rénovation des voiries concernées en cours et après l'exploitation envisagée;
 - une remise en état des lieux complète sera réalisée après l'exploitation;
 - le trafic (charroi d'évacuation des produits) sera réparti entre les pôles autoroutiers d'Ans et de Grâce-Hollogne, en prévoyant que les entrées et sorties du charroi sur le site doivent se faire chacune par un pôle autoroutiers distinct;
- 2) de transmettre un exemplaire de la présente délibération à au Fonctionnaire délégué et du Fonctionnaire technique de la Région wallonne, sis Montagne Sainte-Walburge, 2 à 4000 Liège»;

[...]

Vu le rapport de synthèse favorable sous conditions des fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance, transmis le 9 décembre 2011;

Vu l'arrêté du Collège communal de Grâce-Hollogne du 29 décembre 2011 accordant le permis de valorisation de terriil sollicité;

Vu les recours introduits à l'encontre du permis délivré en première instance :

- par le demandeur,
- par JUMA AIR AND ROAD OPERATIONS, qui exploite le terriil pour le compte du demandeur;
- par la Commune d'Ans, voisine de la commune d'implantation;

Vu l'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 accordant à la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) un permis de valorisation de terriil pour un établissement situé entre les rues Laguesse et de Loncin à Grâce-Hollogne;

Considérant que l'article 4, § 3, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terriils stipule que :

« § 3. Un recours à l'Exécutif est ouvert au demandeur, à l'Administration et au fonctionnaire délégué.

Un recours est également ouvert au Collège des bourgmestres et échevins lorsque le permis de valorisation est octroyé par la députation permanente»;

Considérant que, sur la base des dispositions qui précèdent, il convient de constater que seul le recours introduit par le demandeur est recevable; que les

recours introduits par JUMA AIR AND ROAD OPERATIONS et par la Commune d'Ans doivent être déclarés irrecevables;

Considérant que l'autorité compétente en première instance a évalué l'ensemble des impacts potentiels de l'établissement; que l'analyse réalisée garde toute sa pertinence; que les conditions imposées sont de nature à rendre le projet compatible avec l'homme et l'environnement; que l'autorité compétente sur recours fait siennes les conclusions de l'autorité compétente en première instance;

Considérant que le recours introduit par le demandeur ne porte que sur la charge d'urbanisme de 1.000.000 € qui lui a été imposée afin de garantir une remise en état des voiries empruntées par le charroi lié à l'établissement;

Considérant que le premier élément qui doit être pris en compte, dans cette perspective, est le libellé du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils; que, de ce point de vue, l'on constate que le texte ne prévoit aucun renvoi explicite au mécanisme des charges d'urbanisme visé à l'article 128 du CWATUPE; qu'il en va de même de l'arrêté du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils;

Considérant que, tel que conçu par l'article 2 du décret du 9 mai 1985, le permis de valorisation de terrils constitue, par ailleurs, une forme de permis unique; que, par comparaison, le régime institué par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, renvoie, explicitement au mécanisme des charges dans l'article 97, alinéa 3, 3^e tiret lorsqu'il s'agit de préciser les dispositions du CWATUPE applicables au permis unique;

Considérant qu'il s'ensuit que le régime des charges d'urbanisme n'est pas, en tant que tel, rendu applicable au permis de valorisation des terrils; que, sous cet angle, l'on rejoint le point 1 de l'argumentaire du conseil de la société «Bonne Fortune Expansion» demanderesse du renouvellement du permis et auteur du recours;

Considérant que l'on constate cependant, au titre des points sur lesquels le permis de valorisation doit porter, que figurent, notamment, les dispositions relatives à la salubrité et à la sécurité du voisinage, les dispositions de nature à sauvegarder l'environnement et les dispositions sur les itinéraires à suivre (article 5, 1^o, 10 et 4^o, du décret du 9 mai 1985); que l'article 3, 6^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 précité stipule d'ailleurs que les moyens de transport utilisés, les voiries à emprunter, les communes à traverser constituent des éléments de justification du dossier de demande;

Considérant qu'un permis de valorisation ne peut donc être délivré sans prendre en compte l'impact du projet sur la mobilité et les nuisances et désagréments qui en découlent; qu'il ne paraît par conséquent pas impossible d'assortir un permis de valorisation de conditions qui permettraient de mieux encadrer l'activité autorisée sous l'angle de ses impacts sur le charroi et les voiries; qu'il ne faut cependant pas négliger que si l'assiette de la voirie est modifiée, une délibération du conseil communal sera requise en application de la procédure de l'article 129bis du CWATUPE; que, faute de l'avoir obtenue préalablement à la décision sur la demande de permis de valorisation, celle-ci ne pourrait être tenue pour exécutoire;

Considérant que la décision querellée, en l'espèce, va plus loin puisqu'elle entend prescrire, en tant que charge d'urbanisme, un montant à cautionner en vue de couvrir la rénovation de la voirie en cours et après l'exploitation; que, compte tenu de ce qui précède, cette condition ne respecte pas les possibilités légales offertes par le régime décretaal et réglementaire inhérent à la valorisation des terrils;

Considérant, en revanche, que l'article 5, 3°, du décret dispose que le permis de valorisation doit déterminer les mesures à prévoir en vue du réaménagement du site après exploitation; qu'à cette fin, le permis doit contenir la fixation du montant et des modalités de cautionnement à constituer par l'exploitant, qui doivent être suffisants pour garantir le réaménagement du site dans tous les cas, y compris la faillite; que, sur ce plan, il paraît concevable de prévoir, au sein d'un permis de valorisation de terrils, qu'une partie du cautionnement fixé serve à réhabiliter une voirie abîmée au terme de l'exploitation; qu'il ne s'agit pas, en pareil cas, d'imposer une charge d'urbanisme mais bien d'étendre les obligations de remise en état non seulement au site constitutif des dépôts temporaires, ou permanents de substances minérales résultant de l'activité des mines de houilles mais aussi aux voiries qui, au titre de l'exploitation du terril, en permettent l'exploitation sous forme d'évacuation; qu'il convient cependant, si un montant était exigé pour la réfection d'une partie de voirie utilisée pour le charroi lié à l'exploitation du terril (et, à ce titre, repris dans l'itinéraire à suivre), que celui-ci ne pourrait être établi qu'en égard au principe de proportionnalité, en tenant compte de la portion de voirie effectivement utilisée et dégradée, du type d'utilisation qui en est faite et d'une estimation raisonnable des coûts;

Considérant que les § 3 et § 4 de l'article 2 des conditions particulières, imposées par la décision querellée et relatives à l'implantation et à la construction, précisent que :

« § 3. Une remise en état des lieux complète est réalisée après exploitation.

§ 4. L'itinéraire repris en condition du permis d'urbanisme délivré en août 1984 est confirmé comme seul itinéraire autorisé. L'accès au réseau autoroutier se fait de la manière la plus directe, sans exception, via les rue Laguesse (Ans et Grâce-Hollogne) et du Monténégro (Ans)»;

Considérant qu'un recours en annulation a été introduit par la commune d'Ans, en mars 2013, contre l'arrêté ministériel susvisé du 23 janvier 2013; que l'auditeur en charge de l'affaire au Conseil d'État a déposé son rapport qui a été notifié en date du 20 octobre 2015; que ce rapport conclut à l'annulation de l'arrêté litigieux, au motif que, conformément à l'article 5, 4°, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils, «l'acte attaqué aurait dû fixer lui-même les «dispositions sur les itinéraires à suivre» et, en fonction de ces itinéraires, évaluer si certaines voiries pourraient être assimilées au site à réaménager en ce qui concerne l'obligation de cautionnement»; qu'il convient dès lors de retirer l'arrêté ministériel susvisé du 23 janvier 2013 et de restituer dans le respect du prescrit légal;

Considérant que l'exploitant a fourni, en date du 24 juin 2013, une évaluation détaillée du trafic global observé sur les différentes voiries praticables menant au réseau autoroutier au départ du site; que l'analyse a d'abord été établie visuellement (en avril et mai 2013) sur les différents parcours, puis, plus spécifiquement, au moyen d'un instrument de contrôle pneumatique à deux tubes (en juin 2013) sur les rues Laguesse et du Monténégro; que les rues du terril et des Ateliers Smolders ne concernent qu'un trafic très faible;

Considérant que les mesures précises au moyen de l'appareil à tube a permis d'établir les statistiques moyennes suivantes :

- Rue du Monténégro :
 - o Sens AUTOROUTE/TERRIL : 9346 véhicules/jour;
 - o Sens TERRIL/AUTOROUTE : 8656 véhicules/jour;
 - o Dont poids lourds : $\pm 10 \%$;

- Rue Laguesse :
 - o Sens GRÂCE-HOLLOGNE/ANS ; 2941 véhicules;
 - o Sens ANS/ GRÂCE - HOLLOGNE : 2806 véhicules;
 - o Dont poids lourds : $\pm 20 \%$;

Considérant que le trafic imputable à l'établissement représente un maximum de 20 camions par jour ; que ce volume est négligeable par rapport au nombre total de camions circulant sur les voiries susceptibles d'être utilisées (environ 900 camions par jour dans chaque sens rue du Monténégro et 575 camions par jour dans chaque sens rue Laguesse);

Considérant que trois itinéraires sont envisageables pour la sortie du terril : soit par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute (± 800 m), soit par la rue Laguesse et la rue du Monténégro (± 700 m), soit par la rue Laguesse et la traversée du zoning de Grâce-Hollogne (± 4 km); que cette dernière solution doit être exclue du fait de sa longueur;

Considérant par ailleurs que la sortie par la rue Laguesse oblige à passer un dénivelé de 4 mètres, ce qui entraîne un danger accru; que le premier itinéraire suggéré, par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute apparaît comme le plus favorable; qu'il convient donc de l'imposer;

Considérant qu'au vu de la faible part de trafic générée par l'établissement, on ne peut en aucun cas lui imputer la dégradation particulière des voiries; qu'il n'y a donc pas lieu de lui imposer une quelconque charge d'urbanisme;

Considérant que, en l'état actuel du dossier, il convient par conséquent de modifier la décision querellée :

- en supprimant l'imposition de la charge d'urbanisme de 1.000.000 d'euros;
- en supprimant l'obligation de remise en état des voiries en fin d'exploitation;

Considérant que le strict respect des conditions énumérées ci-après est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement;

Considérant que ladite permission administrative ne préjudicie pas au droit des tiers, lesquels peuvent recourir aux juridictions civiles ordinaires;

Considérant que les prescriptions et conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour d'une part, garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, sans pouvoir y être protégées en qualité de travailleur et d'autre part, rencontrer les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité;

ARRETE

Article 1^{er}. L'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 accordant à la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) un permis de valorisation de terril pour un établissement situé entre les rues Laguesse et de Loncin à Grâce-Hollogne est RETIRÉ.

Article 2. Le recours introduit par BONNE FORTUNE ET EXPANSION (BFE) SA - rue Jaspar, n° 1 à 4000 Liège - contre l'arrêté du collège communal de Grâce-Hollogne lui accordant un permis de valorisation du terril dit «Bonne Fortune n° 1» et le nivellement du site situé entre les rues Laguesse et de Loncin à 4460 Grâce-Hollogne est RECEVABLE.

Les recours introduits par JUMA AIR AND ROAD OPERATIONS et par la Commune d'Ans contre le même arrêté sont déclarés IRRECEVABLES.

Article 3. La décision querellée est MODIFIÉE comme suit

L'article 2 des conditions particulières relatives à l'implantation et à la construction est remplacé par :

« Art 2. Les camions entrant et sortant de l'établissement empruntent l'itinéraire passant par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute.

Si nécessaire, l'exploitant passe avec les éventuels sous-traitants une convention imposant cet itinéraire».

Article 4. Les autres dispositions de l'arrêté querellé sont CONFIRMÉES.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'arrêt n° 234.544 du 27 avril 2016 a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la requête introduite contre l'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 compte tenu de son retrait par l'article 1^{er} de l'acte attaqué dans la présente affaire.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante précise que l'acte attaqué n'est pas attaqué en tant qu'il retire l'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 accordant à la S.A. BONNE FORTUNE ET EXPANSION un permis de valorisation du terril pour un établissement situé entre les rues Laguesse et de Loncin à Grâce-Hollogne. Son annulation partielle est sollicitée, en tant qu'il accueille le recours de la S.A. bénéficiaire du permis, confirme et modifie les conditions particulières du permis délivré par le collège communal de Grâce-Hollogne.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse indique qu'il y a lieu de vérifier si le collège communal de la requérante a pris en temps utile la décision d'agir et d'introduire le recours.

C. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité liée

à l'absence d'autorisation du conseil communal pour agir en annulation devant le Conseil d'État.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante produit en annexe à son mémoire en réplique la décision du collège communal du 6 mars 2013 décidant d'introduire le recours et l'autorisation donnée par le conseil communal le 25 mars 2013.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante produit en annexe de son dernier mémoire les décisions du 23 mars 2016 de son collège communal décidant d'introduire le recours en annulation et l'autorisation donnée par le conseil communal le 25 avril 2016.

F. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante s'interroge sur la question de savoir pourquoi la partie requérante n'a pas produit les deux décisions précitées en annexe à son mémoire en réplique. Elle constate également que ces deux décisions sont des extraits du registre des délibérations du conseil et du collège communaux signés par Monsieur PHILIPPIN en qualité de bourgmestre alors que cette personne n'est devenue bourgmestre qu'en 2017. Elle soutient dès lors que ces décisions violent l'article L1132-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

IV.2. Examen

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que, sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter.

La partie requérante produit des extraits des registres des délibérations de son collège communal du 23 mars 2016, d'une part, et de son conseil communal du 25 avril de la même année, d'autre part, établissant que les décisions d'agir et d'autorisation à le faire ont bien été prises. Ces extraits sont signés pour "extrait conforme" par Mr PHILIPPIN, de sa qualité actuelle de bourgmestre. Les fins de non-recevoir soulevées ne sont pas accueillies.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation du "principe d'administration raisonnable que constitue le principe de devoir de minutie, du défaut de motivation, de la violation par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir".

Elle estime que la demande de permis était lacunaire en ce qui concerne l'évaluation du projet sur les voiries à emprunter et les effets sur l'environnement de l'itinéraire envisagé et que le demandeur a complété l'insuffisance de son dossier lors de l'examen du dossier par l'autorité de recours en produisant, le 21 juin 2013, une analyse sur "l'évaluation détaillée du trafic". Elle constate cependant que la partie adverse ne lui a pas transmis cette analyse en l'invitant à faire valoir ses observations préalablement à l'adoption de l'acte attaqué.

Elle rappelle que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils ne prévoit pas la consultation des communes intéressées dans le cadre de l'instruction du recours, l'avis des communes concernées étant uniquement requis dans le cadre de la modification du permis octroyé par le Gouvernement wallon.

Dans une première branche, elle fait valoir que le devoir de minutie oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de sa décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce. Elle soutient, dès lors, que la partie adverse devait solliciter son avis sur l'analyse du trafic produit par le bénéficiaire de l'acte attaqué, s'agissant de données en matière de circulation et de trafic sur ses voiries, et ce d'autant plus que le dossier de la demande était indigent sur cet aspect. Elle considère qu'à défaut d'avoir consulté la requérante, la partie adverse n'a pas pu se prononcer en parfaite connaissance de cause.

Dans une seconde branche, elle expose que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit la consultation des communes intéressées qu'en cas de modification par le Gouvernement des conditions du permis

et non pas lorsque, par son recours au Gouvernement, le demandeur postule la modification des conditions imposées en première instance. Elle estime que, ce faisant, il traite de manière différente, sans motif raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations similaires.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante indique que son recours en annulation est bien un recours en annulation totale quand bien même ses critiques ne concernent que l'itinéraire à suivre. Selon elle, une annulation des seules conditions relatives à ce problème reviendrait à réformer l'acte attaqué.

Elle soutient que la circonstance que ses griefs ne portaient pas sur d'autres éléments que l'itinéraire à suivre ne peut pas justifier, au regard du principe général de droit du devoir de minutie, que son avis n'ait pas été sollicité sur l'analyse de trafic produit par le bénéficiaire de l'acte attaqué alors que, précisément, cette nouvelle pièce avait trait à la condition relative à l'itinéraire à suivre et qu'elle a au surplus justifié, dans sa requête, les raisons pour lesquelles sa consultation eut été utile pour la partie adverse pour se prononcer en parfaite connaissance de cause. Elle relève que le second moyen de la requête critique d'ailleurs le caractère incomplet, non probant et inadéquat de cette étude de trafic global pour justifier l'acte attaqué.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Quant à la première branche, elle expose d'abord avoir bien intérêt à mettre en cause le défaut de consultation sur le document visé vu l'impact de l'exploitation du terril sur ses voiries.

Elle rappelle ensuite que, selon les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils que les communes voisines de celles sur lesquelles est implanté le terril objet de la demande de permis doivent être consultées.

Elle maintient, par ailleurs, que la question des "dispositions sur les itinéraires à suivre" est une question déterminante dans le cadre de l'instruction et de la délivrance d'un permis de valorisation puisque celui-ci doit déterminer ces dispositions. Elle rappelle encore qu'un permis de valorisation de terril a un aspect permis d'urbanisme et un aspect permis d'environnement. Elle soutient que, pour être utile, la consultation de la commune voisine doit se faire sur la base d'un dossier complet et qu'en l'espèce, l'étude détaillée du trafic global produite le 21 juin 2013 par la demanderesse de permis visait à suppléer aux insuffisances de l'évaluation de

son projet sur les voiries empruntées et les effets sur l'environnement de l'itinéraire envisagé. Elle en déduit qu'elle devait être consultée sur cette étude, afin que son avis soit utile.

Quant à la seconde branche, elle expose que la discrimination invoquée met en cause l'absence de consultation des communes intéressées lors de l'instruction d'un recours dans l'hypothèse où le demandeur de permis vient compléter ou modifier son dossier en recours. Elle conclut qu'il y a bien une similitude de situation entre, d'une part, la demande qui est ainsi complétée ou modifiée en recours et, d'autre part, la demande de modification d'un permis devenu définitif. Elle ajoute que les catégories de personnes envisagées sont bien comparables et la discrimination injustifiée.

V.2. *Examen*

L'article 5, 4°, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils prévoit que le permis de valorisation détermine notamment les dispositions sur les itinéraires à suivre. A cet égard, l'article 3, 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993, précité, impose que la demande de permis indique les moyens de transport utilisés, les voiries à emprunter et les communes à traverser.

Le principe de minutie impose à l'administration de s'informer complètement et de procéder à un traitement minutieux des éléments qui conduisent à l'adoption d'une décision afin "de statuer en parfaite connaissance de cause" (C.E., 18 juillet 2017, Ville de Charleroi, n° 238.847). Cependant, il n'implique pas nécessairement qu'une commune dont l'avis a déjà été demandé en première instance soit à nouveau interrogée au stade de l'instruction du recours pour que l'autorité puisse statuer en connaissance de cause. En effet, en l'espèce, la position de la commune requérante au sujet de l'utilisation des différents itinéraires est connue.

Par ailleurs, aucune disposition décrétole ou réglementaire n'impose qu'un nouvel avis soit demandé aux communes consultées en première instance, lors de l'instruction du recours. À cet égard, lorsqu'il a fixé la procédure, les modalités et les délais relatifs aux recours en matière de permis de valorisation de terrils, le Gouvernement wallon a pu estimer, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, qu'il n'était pas indispensable de demander un nouvel avis des autorités communales au stade de l'instruction du recours. La modification des conditions d'un permis de valorisation devenu définitif ou la réformation de la décision prise en première instance à la suite d'un avis donné par l'autorité communale sont deux hypothèses objectivement distinctes qui peuvent raisonnablement justifier un traitement différencié.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

La partie requérante prend un second moyen du "défaut de motivation, de la violation du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils, spécialement de son article 5, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Elle expose qu'en se fondant sur l'étude détaillée du trafic global réalisée par l'exploitant le 24 juin 2013, l'acte attaqué retient que trois itinéraires sont envisageables pour la sortie du terril : soit par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute (± 800 m), soit par la rue Laguesse et la rue du Monténégro (± 700 m), soit par la rue Laguesse et la traversée du zoning de Grâce-Hollogne (± 4 km), cette dernière solution devant être exclue du fait de sa longueur. Elle constate que l'acte attaqué ajoute que la sortie par la rue Laguesse oblige à passer un dénivelé de 4 mètres, ce qui entraîne un danger accru, que le premier itinéraire suggéré, par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute apparaît comme le plus favorable et qu'il convient donc de l'imposer. En conséquence, l'acte attaqué modifie la décision du collège communal de Grâce-Hollogne en imposant que les camions entrant et sortant de l'établissement empruntent l'itinéraire passant par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro et l'autoroute, et que, si nécessaire, l'exploitant passe avec les éventuels sous-traitants une convention imposant cet itinéraire.

Elle rappelle que, dans son avis et dans son recours, son collège communal avait souhaité que le trafic soit réparti entre les pôles autoroutiers d'Ans et de Grâce-Hollogne en prévoyant que les entrée et sortie du charroi sur le site se fassent chacune par un pôle autoroutier distinct. Elle argue que l'axe autoroutier de Bonne Fortune est saturé aux heures de pointe et qu'un itinéraire empruntant cet axe autoroutier est de nature à emporter une dégradation des voiries communales et une congestion du réseau autoroutier.

Elle écrit que, dans sa notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'exploitant renseignait un charroi d'en moyenne 400 tonnes par jour, ce qui représenterait donc 13-14 camions de 30 tonnes par jour (outre le poids du véhicule lui-même).

Rappelant que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et que l'article 5 du décret du 9 mai 1985 impose que le permis de valorisation détermine les dispositions sur les itinéraires à suivre, elle soutient que la prétendue étude détaillée du trafic global réalisée par l'exploitant en 2013 ne pouvait adéquatement fonder l'acte attaqué, s'agissant d'un document incomplet et non étayé par des éléments probants, et qui, vu le temps écoulé et les éléments neufs survenus en matière de voirie, n'est plus d'actualité.

Elle affirme qu'il est manifestement inexact et déraisonnable de considérer que l'itinéraire via la rue Laguesse et la traversée du zoning de Grâce-Hollogne devrait être exclu du fait de sa longueur alors que pareil itinéraire est de nature à diminuer la congestion du trafic du pôle autoroutier d'Ans et n'implique la traversée d'aucune zone d'habitat et partant aucune nuisance pour des riverains. Selon elle, il appartenait, le cas échéant, à l'exploitant d'aménager son site pour remédier au dénivelé de 4 mètres qu'impliquait la sortie par la rue Laguesse. Elle estime qu'en tout état de cause, il était parfaitement loisible à la partie adverse d'imposer deux itinéraires différents, l'un pour la sortie des véhicules, l'autre pour l'entrée.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que le moyen ne se fonde pas sur des critiques d'opportunité mais bien de légalité, qu'il met en cause le défaut de motivation et l'erreur manifeste d'appréciation commise sur la base de griefs précis et objectifs.

Elle constate que la partie adverse s'est fondée sur l'étude de trafic produite par le bénéficiaire de l'acte attaqué pour délivrer le permis et imposer l'itinéraire litigieux. Or, elle estime que ce document est incomplet et inexact et qu'aucune autre pièce du dossier administratif ne permet de justifier sur ce point l'acte attaqué de sorte qu'il faut nécessairement constater le défaut de motivation.

Elle soutient qu'en réalité, la partie adverse est dans l'incapacité de justifier la correcte appréciation qu'elle a fait des itinéraires à suivre et celui imposé.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante se réfère à ses écrits antérieurs.

VI.2. Examen

Lorsqu'elle fixe les dispositions sur les itinéraires à suivre, l'autorité chargée de la délivrance des permis de valorisation de terrils dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Cependant, une erreur manifeste d'appréciation peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Cette erreur est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes entre l'administration et la partie requérante.

L'étude de trafic qui a été exigée par la décision prise en première instance n'est pas un document prévu de manière obligatoire dans la réglementation applicable. Il s'agit d'un élément d'information sur lequel l'autorité pouvait se fonder afin d'apprécier l'opportunité des différents itinéraires. La seule circonstance que la notice d'évaluation des incidences avait envisagé un trafic plus important n'emporte pas la conclusion que l'étude serait erronée mais uniquement que l'activité du site a été moins importante qu'escomptée.

Bien qu'elle ait été réalisée le 24 juin 2013, c'est-à-dire plus de deux ans avant l'adoption de l'acte attaqué, la partie requérante ne démontre pas que les données qu'elle comporte sont obsolètes ou erronées au point que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation dans le choix des itinéraires fixés par l'acte attaqué. L'étude de trafic en question a mis en lumière le nombre de voitures et camions qui empruntaient quotidiennement les rues Laguesse et Monténégro pour conclure que la vingtaine de camions qui passent dans chaque sens, du fait de l'exploitation du terril, ne constituent qu'une très petite part du nombre total de poids lourds qui circulent sur ces deux voiries (900, rue Monténégro et 575 rue Laguesse). La partie adverse a ensuite examiné les trois itinéraires envisagés pour constater que les deux premiers avaient une distance équivalente (environ 800 mètres) tandis que le troisième devait être exclu du fait de sa longueur (environ 4 km). Elle a enfin indiqué imposer le parcours passant par les rues des Ateliers Smulders et du Terril vers la rue du Monténégro, celui passant par les rues Laguesse et du Monténégro obligeant à passer un dénivelé de 4 mètres "ce qui entraîne un danger accru".

La partie requérante estime que "la seule circonstance qu'un itinéraire via la rue Laguesse et la traversée du zoning de Grâce-Hollogne était plus long ne

pouvait raisonnablement justifier d'écarter cet itinéraire dès lors qu'il convenait de mettre en balance les avantages et inconvénients de chaque itinéraire envisageable".

Ce faisant, elle n'établit pas qu'en choisissant cet itinéraire, pour les raisons invoquées, la partie adverse a commis une erreur manifeste. Les "défauts" des deux itinéraires écartés existent, même si, de l'appréciation de la partie requérante, ils ne suffisaient pas à les disqualifier.

Par ailleurs, si la partie requérante critique l'étude de trafic produite par la demanderesse de permis, elle ne fournit pas pour autant une étude du trafic plus récente ou réalisée selon une autre méthodologie et qui conduirait à des résultats diamétralement opposés.

En conclusion, la divergence d'appréciation persistante quant à l'utilisation du troisième itinéraire préconisé par l'instance communale consultée entre celle-ci et l'autorité de recours ne suffit pas à établir une erreur manifeste dans le chef de cette dernière. L'acte attaqué est suffisamment et adéquatement motivé en ce qu'il permet à l'autorité communale requérante de comprendre les raisons du choix posé.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 200 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 150 euros chacune.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.