

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.970 du 4 novembre 2019

A. 220.937/XIII-7860

En cause :

1. **DEFFRENNE** Jean-Luc,
2. **ACKERMANS** Franz,
3. **VAN EECKHOUT** Karel,
ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

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 coopérative à responsabilité limitée
INTERCOMMUNALE DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE**,
en abrégé "**IPALLE**",
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par voie recommandée, le 12 décembre 2016, Jean-Luc DEFFRENNE, Franz ACKERMANS et Karel VAN EECKHOUT demandent l'annulation "de l'arrêté du fonctionnaire technique et du fonctionnaire délégué du 15 septembre 2016 accordant à la scrl IPALLE un permis unique visant à construire et exploiter une dalle de compostage de déchets verts d'une capacité de 10.000 tonnes/an dans un établissement situé au lieu-dit du «Malprès» (rue Rumez - parcelles cadastrées ou l'ayant été : Commune de Tournai, Templeuve, section C, n° 391a, 392 et 401) à [...] Templeuve/Tournai".

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 24 janvier 2017, la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) INTERCOMMUNALE DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE (IPALLE) a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 31 janvier 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 août 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Benjamin REULIAUX, *loco* M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Pierre MOËRINCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Émilie DUMORTIER, *loco* M^{es} Laurence de MEEÛS et Francis HAUMONT, avocat, comparaisant 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les fonctionnaires délégué et technique de la partie adverse délivrent, le 28 juillet 2010, le permis unique sollicité par la S.C.R.L. IPALLE pour l'implantation et l'exploitation d'une dalle de compostage de déchets verts dans un établissement situé au lieu-dit du "Malprès" à Templeuve/Tournai.

Plusieurs recours administratifs sont introduits contre cet acte auprès du Gouvernement wallon.

Le 29 décembre 2010, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité confirme la décision de première instance, moyennant certaines modifications.

4. L'arrêt n° 214.890 du 30 août 2011 constate que l'arrêté ministériel précité a été notifié hors délai, que le Gouvernement wallon a perdu sa compétence et que la décision de première instance est confirmée par l'effet du décret. Pour des raisons de sécurité juridique, l'exécution de l'arrêté ministériel est suspendue.

Le 26 octobre 2011, le ministre retire l'arrêté ministériel du 29 décembre 2010, ce que constate l'arrêt n° 218.507 du 15 mars 2012.

Par un affichage du 7 novembre 2011, le collège communal de la ville de Tournai porte à la connaissance du public qu'en raison du retrait de l'arrêté ministériel du 29 décembre 2010, la décision des fonctionnaires délégué et technique du 28 juillet 2010 est confirmée et "constitue la décision définitive".

5. Le 20 janvier 2012, les requérants introduisent un recours en annulation contre la décision des fonctionnaires délégué et technique. Celle-ci est annulée par l'arrêt n° 235.034 du 10 juin 2016.

6. Le 15 septembre 2016, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un nouveau permis unique à la partie intervenante.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours, introduit le 12 décembre 2016.

7. Entretemps, le 3 octobre 2016, un recours administratif est introduit contre la décision du 15 septembre 2016 auprès du Gouvernement wallon, par les sieurs ACKERMANS, JONARD et PREVOST.

Par un arrêté ministériel du 5 décembre 2016, le recours administratif est rejeté pour cause d'irrecevabilité, au motif que la nouvelle décision du 15 septembre 2016 des fonctionnaires technique et délégué "n'ouvre pas un nouveau recours administratif devant le ministre; qu'en effet, en n'ayant pas statué suite au recours dont il a été initialement saisi le 24 août 2010, le ministre a perdu toute compétence concernant la demande de permis susvisée du 11 janvier 2010".

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses de la partie intervenante

8. Dans son mémoire en intervention, la société intervenante rappelle que lorsqu'un recours administratif obligatoire est organisé par un texte légal ou réglementaire, seule la décision rendue sur ce recours peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, même si l'autorité administrative a déclaré irrecevable le recours porté devant elle.

Elle fait valoir, en substance, qu'en l'espèce, la décision de première instance du 28 juillet 2010 a été annulée, que l'annulation opère *ex tunc* et *erga omnes*, que la décision annulée est donc censée n'avoir jamais existé, que les fonctionnaires technique et délégué se sont retrouvés saisis de la demande initiale de permis et que, contre leur nouvelle décision, un nouveau recours était possible auprès du Gouvernement, qui "disposait bien d'un nouveau délai complet" pour décider.

Elle conclut que seule la décision du ministre du 5 décembre 2016 était susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation car, même si elle ne se prononce pas sur le fond du litige, il s'agit en tout cas d'une décision nouvelle qui ne peut être considérée "comme purement confirmative en manière telle qu'elle ne puisse faire grief par elle-même", et que, tous les recours préalables n'ayant pas été épuisés, le présent est prématuré et irrecevable *ratione materiae*.

9. Dans le dernier mémoire, la partie intervenante précise en substance qu'il n'est pas reproché aux requérants de ne pas avoir introduit un recours en réformation au Gouvernement mais de ne pas avoir attaqué l'arrêté ministériel du 5 décembre 2016 devant le Conseil d'État pour en contester la légalité, que les arrêts précités du Conseil d'État ont pleinement été respectés puisque c'est à leur suite qu'un recours en annulation a été introduit contre la décision "confirmée" de première instance du 28 juillet 2010, et qu'on ne peut soutenir que l'autorité de chose jugée des arrêts précités obligerait à considérer que la nouvelle décision des fonctionnaires technique et délégué prise en 2016 a le même statut que celui de la

décision initiale du 28 juillet 2010, à savoir une décision définitive en l'absence de décision sur recours dans les délais impartis, alors que cette décision de 2010 a précisément été annulée *ex tunc*, que la précédente procédure est censée n'avoir pas existé et que l'acte attaqué constitue donc un nouveau permis unique susceptible de recours administratif préalable en réformation.

IV.2. Thèse des parties requérantes

10. Analysant, dans leur dernier mémoire, les conséquences de l'arrêt n° 235.034 précité du 10 juin 2016 conjugué aux deux arrêts qui l'ont précédé et à l'arrêté ministériel de retrait du 26 octobre 2011, relatifs au caractère tardif de la décision ministérielle prise sur recours le 29 décembre 2010, les requérants font valoir que la décision attaquée du 15 septembre 2016 "ne peut avoir un autre statut juridique que celui de la décision des fonctionnaires technique et délégué du 28 juillet 2010, à savoir celle d'une décision définitive de première instance en l'absence de décision sur recours du Gouvernement dans les délais impartis" et que seul un recours en annulation est ouvert contre cette décision, ce que le ministre précise adéquatement dans son arrêté du 5 décembre 2016.

Ils considèrent qu'à défaut, les arrêts précités n^{os} 214.890 et 214.507 et le retrait précité du 26 octobre 2011 seraient dépourvus de tout effet, que leurs autorités respectives de chose jugée et de chose décidée seraient méconnues, qu'il n'y aurait en effet "plus de portée ni à la censure juridictionnelle de l'incompétence *ratione temporis* du Gouvernement sur recours, ni à la sanction décrétable de la confirmation de la décision de première instance". Ils contestent que la jurisprudence invoquée à cet égard par l'intervenante soit transposable en l'espèce.

11. À titre infiniment subsidiaire, s'il faut considérer qu'un recours administratif était ouvert contre la décision présentement attaquée, les requérants font valoir en substance que le Gouvernement n'a cependant pas statué sur le fond du recours introduit le 3 octobre 2016, conformément à l'article 95, §§ 1^{er} à 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, que l'arrêté ministériel du 5 décembre 2016 n'est en effet pas une décision qui infirme ou confirme la décision de première instance, qu'il ne s'y substitue donc pas, que, partant, le Gouvernement n'a pas vidé sa saisine, qu'il n'a pas pris de décision dans le délai de septante jours lui imparti et qu'en conséquence, la décision des fonctionnaires technique et délégué du 15 septembre 2016 est confirmée par l'effet du décret et pouvait faire l'objet d'un recours en annulation.

Ils contestent que la jurisprudence invoquée par la partie intervenante, à propos du sort d'un recours en annulation d'une décision de première instance

lorsqu'une décision ministérielle a erronément déclaré le recours administratif préalable irrecevable, soit transposable au présent litige. Ils soulignent qu'en l'espèce, "[la] portée de l'arrêté ministériel du 5 décembre 2016 ne fait pas de doute : [...] le ministre de l'environnement ne décide pas que le recours en réformation est irrecevable pour une cause qui lui est propre (absence d'intérêt, tardiveté, méconnaissance de formes prescrites), il expose seulement que «le ministre a perdu toute compétence concernant la demande de permis susvisée du 11 janvier 2010», de sorte qu'il s'agit d'un défaut de compétence et non d'une irrecevabilité du recours.

12. Les requérants conçoivent que, dans cette hypothèse, une difficulté peut se présenter, dès lors que le délai de septante jours précité est venu à échéance le 14 décembre 2016 tandis que leur recours en annulation a été introduit deux jours plus tôt et qu'il pourrait, partant, être considéré comme prématuré. Ils estiment cependant être dans les conditions pour que leur recours, initialement prématuré, soit néanmoins validé puisque "depuis ce 14 décembre 2016, la décision des fonctionnaires technique et délégué est bien la seule décision de fond sur la demande de permis unique".

13. Enfin, ils soulignent que, même si les premier et troisième requérants n'ont pas exercé le recours administratif préalable, le recours en annulation est recevable dans leur chef, dès lors qu'il faut mais qu'il suffit que le recours ait été exercé, le cas échéant par un tiers.

IV.3. Thèse de la partie adverse

14. La partie adverse rejoint l'argumentation des requérants, estimant que la nouvelle décision des fonctionnaires technique et délégué du 15 septembre 2016 n'ouvre pas la voie du recours administratif organisé par l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité et que remettre en course l'autorité de recours après la réfection de la décision de première instance d'abord confirmée puis annulée ou retirée "emporterait la procédure de délivrance d'un permis unique dans la spirale du mouvement perpétuel".

Elle soutient que, vu le mécanisme singulier de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999, par l'effet duquel la décision de première instance se trouve confirmée, la procédure d'instruction de la demande de permis ne recommence pas à un stade antérieur mais elle "se trouve donc immobilisée au niveau de la décision de première instance contre laquelle un recours devant [le Conseil d'État] est ouvert", et que l'annulation de cette décision confirmée ne peut avoir pour effet de court-circuiter les effets de la disposition décrétales, en rouvrant la voie de recours organisé, les antécédents de la procédure ne pouvant être ignorés.

15. En revanche, elle ne suit pas la thèse des requérants, exposée à titre subsidiaire, et confirme que l'autorité de recours a bel et bien épuisé sa compétence, fût-ce en statuant sur la recevabilité du recours dont elle était saisie.

IV.4. Examen

16. L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose notamment comme il suit :

" § 1^{er}. Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 93, contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 94, alinéa 1^{er}, ou contre le refus visé à l'article 94, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés.

[...]

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :

1° la décision prise en première instance est confirmée ;

[...]".

Cette disposition organise, notamment au profit des tiers, un recours administratif auprès du Gouvernement wallon. Ce recours constitue une voie de contestation préalable à la saisine du Conseil d'État. À défaut de l'exercice préalable de cette voie de recours, la requête en annulation est irrecevable.

17. En l'espèce, la décision des fonctionnaires technique et délégué, prise en première instance le 28 juillet 2010, a été confirmée par l'effet de l'article 95, § 8, 1°, du décret précité, comme le relève le Conseil d'État dans l'arrêt 214.890 du 30 août 2011, constatant que la décision du Gouvernement wallon prise sur recours a été notifiée tardivement et que, partant, l'autorité compétente sur recours "a perdu sa compétence". La décision ministérielle du 29 décembre 2010 a été retirée le 26 octobre 2011, l'arrêt n° 218.507 du 15 mars 2012 considérant dès lors qu'il n'y a plus lieu de statuer, à défaut d'objet.

18. La décision ainsi confirmée par l'effet du décret, fût-elle de "première instance", ne pouvait, à l'évidence, faire à nouveau et, à ce titre, l'objet du recours administratif organisé par la disposition décréte susvisée. En l'absence de recours administratif préalable obligatoire, elle a fait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État. L'arrêt n° 235.034 du 10 juin 2016 annulant

l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 28 juillet 2010, a fait disparaître cette décision de l'ordonnancement juridique, *erga omnes* et *ex tunc*, soit à la date où elle a été prise, le 28 juillet 2010, et non à la date de sa confirmation par l'effet du décret. L'affirmation de la partie adverse selon laquelle la procédure d'instruction serait désormais gelée au niveau de la décision de première instance, contre laquelle seul un recours devant le Conseil d'État serait ouvert, ne repose sur aucune base légale.

19. La décision attaquée par le présent recours, décision nouvelle prise dans le cadre de la réfection d'un acte annulé par le Conseil d'État et relative à la demande de permis dont les fonctionnaires technique et délégué étaient donc à nouveau saisis en première instance, était, en conséquence, susceptible d'un recours administratif préalable en application de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité, de sorte que, saisi d'un tel recours, notamment par le deuxième requérant, le Gouvernement wallon eut dû statuer sur le fond de la demande et non, comme il le fit par l'arrêté ministériel du 5 décembre 2016, se déclarer incompétent.

C'est cette décision ministérielle qui, le cas échéant, pouvait faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État et non l'acte attaqué du 15 septembre 2016 des fonctionnaires délégué et technique, de sorte que le présent recours en annulation, dirigé contre cet acte, est irrecevable.

20. La thèse des requérants, selon laquelle, à défaut de suivre leur argumentation, les autorités de chose jugée et de chose décidée des arrêts précités n^{os} 214.890 et 214.507 et du retrait ministériel précité du 26 octobre 2011, sont méconnues, n'est pas pertinente. Comme l'observe la partie intervenante, c'est précisément par l'effet de ces arrêts et arrêté ministériel qu'un recours en annulation a été possible contre la décision "confirmée" de première instance du 28 juillet 2010 et que l'annulation de celle-ci a impliqué la réfection de l'acte décidé en première instance.

Par ailleurs, l'argument faisant valoir qu'en estimant ne pas être compétent pour connaître du recours porté devant lui, le Gouvernement wallon n'a en réalité pas vidé sa saisine, ne peut être retenu. L'autorité a épuisé sa compétence, fût-ce en statuant sur la recevabilité du recours dont elle était saisie, pareille décision étant par ailleurs susceptible de recours au Conseil d'État.

V. Indemnité de procédure

21. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base 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 des parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune 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 quatre novembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX