

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 247.616 du 25 mai 2020

A. 226.776/XIII-8606

En cause : **la société anonyme KEYSER ET FILS,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Nathalie VAN DAMME et
 Florence NATALIS, avocats,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Damien JANS, avocat,
 chaussée de La Hulpe 181/24
 1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 décembre 2019, la société anonyme (S.A.) Keyser et Fils demande la suspension partielle de l'exécution de l'arrêté du 24 septembre 2018 par lequel le ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confirme, en l'amendant, la décision du collège communal de la commune de Courcelles du 22 juin 2018, laquelle fait droit à la demande de modification des conditions particulières d'exploitation introduite par le fonctionnaire technique relative à l'établissement exploité par la partie requérante et situé rue du Port n° 2 à Courcelles.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 novembre 2018, la partie requérante a demandé l'annulation partielle du même acte en ce que cet arrêté impose une valeur limite d'émission (VLE) pour les PCBs totaux.

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

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 5 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 mars 2020. Cette audience a été remise *sine die* au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que modifié par un arrêté royal du 4 mai 2020, les parties ont été invitées à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique. Par un courriel du 6 mai 2020, le conseil de la partie requérante s'est opposé au traitement de la demande de suspension sans audience publique.

Compte tenu de la double nécessité, d'une part, de respecter les mesures de confinement justifiées par des impératifs de santé publique et, d'autre part, de traiter les référés dans les meilleurs délais et dans le respect du contradictoire, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2020; cette audience s'est tenue par vidéoconférence avec le consentement des parties et de l'auditeur. Le caractère public de cette audience a été assuré par une annonce publiée sur le site internet du Conseil D'ÉTAT indiquant que les tiers ont la possibilité d'assister à l'audience par vidéoconférence en prenant contact préalable par courriel avec la chambre concernée.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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. La S.A. Keyser et Fils exploite un établissement classé situé à rue du Port 2 à Courcelles. Il s'agit d'un site industriel de 59.225 m², affecté en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Charleroi.

La requérante est titulaire de différentes autorisations, couvrant ses activités, qu'elle décrit comme suit :

« - le regroupement et le tri de déchets métalliques recyclables : les matériaux sont apportés sur le site par la route, la voie d'eau, voire la voie ferrée. Ils sont stockés sur le site puis triés avant d'être découpés ou broyés selon leurs caractéristiques. Une fois traitées, les matières métalliques sont revendues en tant que matières premières aux fonderies ou aux entreprises sidérurgiques.
- le démantèlement et la dépollution de véhicules usag[és] : les véhicules usag[és] sont acheminés sur le site par la route. Ils sont tout d'abord dépollués. Les batteries, pneus, extincteurs, filtres à huile, pots catalytiques, etc., sont démontés des véhicules, triés et évacués vers des centres agréés. Le reste des véhicules est ensuite broyé. Le site traite environ 20 véhicules par jour ».

3. À la suite d'une notification d'une décision de modification des conditions de son permis d'environnement, la requérante acquiert en 2010 un nouveau broyeur d'une capacité de 250.000 tonnes par an, alors que l'ancien broyeur était d'une capacité de 70.000 tonnes.

L'augmentation de cette capacité nécessite l'obtention d'un permis d'environnement de classe 1.

4. Le 12 décembre 2011, la requérante introduit une demande de permis unique pour la régularisation de certains travaux effectués sur le site et le renouvellement de l'autorisation d'exploiter le site, en ce compris le broyeur relevant de la classe 1.

5. Le 23 mai 2012, le collège communal de Courcelles accorde le permis sollicité.

6. Le 29 octobre 2012, à la suite de recours introduits par des habitants de la commune, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire confirme la décision du collège communal mais la modifie sur certains points.

7. La 28 juin 2016, la requérante introduit une demande de permis unique, visant notamment l'adaptation du système de prétraitement des déchets via l'installation d'un pré-broyeur de type rotatif, le déplacement et la régularisation de divers postes, et enfin la construction de nouveaux locaux et hangars.

8. Le 25 novembre 2016, le collège communal octroie le permis unique en imposant une série de conditions. En ce qui concerne le bruit, le collège impose la réalisation d'un écran acoustique et modifie les conditions particulières en matière de bruit établies dans le permis délivré en 2012, en fixant notamment un nouvel horaire de travail.

9. Sur recours de la requérante, le Gouvernement wallon accorde le permis sollicité le 28 mars 2017.

Cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 246.711 du 17 janvier 2020.

L'exploitation de l'établissement est donc effectuée actuellement sur la base du permis initial, octroyé sur recours le 29 octobre 2012, par le Gouvernement wallon.

10. Le 7 juin 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement demande à l'Agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) « de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures techniques et juridiques pour limiter la contamination des différents compartiments de l'environnement par les PCBs tout en visant une valeur limite d'émission uniforme par secteur (broyeur de mitrailles) ». Les PCBs, ou polychlorobiphényles, forment une famille de 209 molécules chlorées.

La demande est justifiée par le fait que « des émissions alarmantes de PCBs ont été mesurées au rejet à l'atmosphère de plusieurs broyeurs de mitrailles wallons, que des mesures doivent être prises pour réduire ces émissions et que cela passe notamment par le renforcement et le comblement des lacunes des conditions particulières inscrites dans les autorisations existantes ».

11. Le 16 janvier 2018, l'AwAC adresse au département des permis et des autorisations (DPA), direction de Charleroi, un projet d'arrêté modificatif des conditions particulières d'exploitation du permis de la S.A. Keyser et Fils, en vue de rendre plus sévères les conditions relatives aux émissions atmosphériques.

12. Le 30 janvier 2018, le fonctionnaire technique, se fondant sur l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, complète

un formulaire de demande de modification des conditions particulières d'exploitation de la requérante et, plus particulièrement, des conditions en matière d'émissions atmosphériques.

13. Une enquête publique est réalisée sur le territoire de la commune de Charleroi, du 3 au 19 mars 2018, et sur le territoire de la commune de Courcelles, du 26 février au 12 mars 2018. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations.

14. Plusieurs instances sont consultées en cours de procédure :

- l'AwAC : avis favorables des 20 février 2018 et 15 mars 2018;
- Cellule IPPC/IED du département de l'environnement et de l'eau, direction de la prévention des pollutions : avis favorable conditionnel du 16 février 2018;
- l'Institut Scientifique de Service Public (ISSeP) : avis du 12 mars 2018;
- la commune de Courcelles : avis favorable du 16 mars 2018;
- le département de la Police et des Contrôles (DPC) : avis favorable conditionnel du 23 mars 2018; ce service précise qu'un dossier répressif est en cours à la suite de plainte des riverains.

15. Le 22 juin 2018, le collège communal décide de modifier les conditions particulières du permis du 29 octobre 2012 relatives aux émissions atmosphériques, dans le sens requis par le fonctionnaire technique. Une période transitoire de 24 mois est toutefois prévue afin de permettre à l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour respecter une partie des nouvelles conditions fixées. Cette décision est notifiée à la requérante le 27 juin 2018.

16. Le 16 juillet 2018, une riveraine introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

17. Le 7 août 2018, le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la DGO 4 rend un avis favorable.

18. Le 24 août 2018, l'AwAC rend un avis défavorable, confirmant les conditions particulières adoptées en première instance mais recommandant de supprimer le paragraphe relatif à « l'exemption du respect des valeurs-limites d'émission (VLE) en cas de réponse négative des trois constructeurs de broyeurs », dans la mesure où la faisabilité technique du respect des normes préconisées aurait été confirmée par plusieurs fabricants.

19. Par différents courriers, l'exploitant fait valoir ses observations quant à la modification de ses conditions d'exploitation.

20. Le 5 septembre 2018, le fonctionnaire technique adresse son rapport de synthèse au ministre, accompagné d'une proposition de décision confirmant la décision prise en première instance, moyennant la suppression du paragraphe relatif à l'exemption du respect des VLE, tel que suggérée par l'AwAC.

21. Le 24 septembre 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement décide de suivre la proposition du fonctionnaire technique : il modifie la décision prise en première instance, en supprimant « l'exemption du respect des valeurs-limites d'émission (VLE) en cas de réponse négative des trois constructeurs de broyeurs ». Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notifié à la requérante par envoi recommandé le 25 septembre 2018.

22. Le 4 décembre 2019, la partie adverse écrit à la requérante afin qu'elle lui transmette « pour le 1^{er} de chaque mois et cela à partir du 1^{er} janvier 2020, un rapport sur l'état d'avancement des mesures mises en œuvre afin de parvenir au respect de ces nouvelles normes (bon de commande pour l'installation d'un traitement de fumées aux rejets du broyeur, date de placement de cette installation de traitement de fumées aux rejets du broyeur, date prévue pour le prélèvement par un laboratoire agréé aux rejets à l'atmosphère du broyeur,...) ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le recours en annulation est partiel : il est « limité à la seule condition imposée concernant le respect de la VLE pour les PCBs totaux, reprise à l'article 22 de la décision du collège communal de la commune de Courcelles du 22 juin 2018, telle que confirmée par l'acte attaqué ».

La partie requérante reconnaît que seuls des éléments dissociables de l'acte attaqué pris dans sa globalité peuvent faire l'objet d'une annulation partielle, mais elle estime que tel est bien le cas en l'espèce dès lors que son auteur a lui-même différé l'application dans le temps de la condition critiquée, ce qui prouverait qu'elle est bien dissociable du reste de l'autorisation. Ainsi, pour trois postes de VLE distincts, en l'occurrence les phtalates, les PCBs « totaux » et les PBDEs, les valeurs doivent être respectées « au plus tard 24 mois après la date de notification de la présente décision ».

Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que celui-ci a deux objets distincts, les « PCB totaux » d'une part, et les autres paramètres normés d'autre part. Elle estime que cette distinction ressort des termes de la demande de révision émise par le ministre dans la mesure où il ne vise que les PCBs et non les autres paramètres. Selon elle, l'AwAC opère également cette même distinction, isolant les PCBs des autres éléments polluants.

En ce qui concerne le respect des directives et règlements européens, elle souligne que l'AwAC indique dans son avis du 20 février 2018 qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de directive visant spécifiquement ce type d'émissions des installations de broyage ou imposant un certificat de conformité de ces installations et que les conclusions MTD (Meilleures Techniques Disponibles) pour le BREF Traitement des Déchets, auxquelles sont soumises les broyeurs de mitrilles, n'imposent pas de niveau d'émission pour les PCBs totaux à l'émission des broyeurs. Elle ajoute que si la directive 2010/75/UE et le règlement 850/2004/CE mentionnent que l'autorisation doit comprendre une VLE pour les PCBs totaux, aucun de ces instruments n'en fixe le contenu, de sorte que la norme fixée par la partie adverse peut être contestée.

B. La partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la condition particulière d'exploitation attaquée par la partie requérante n'est pas dissociable de l'autorisation globale, de sorte que le recours en annulation est irrecevable.

Elle se réfère à la demande initiale de révision des conditions d'exploitation de la société requérante, laquelle est justifiée par le fait que « des émissions alarmantes de PCBs ont été mesurées au rejet à l'atmosphère de plusieurs broyeurs de mitrilles wallons, que des mesures doivent être prises pour réduire ces émissions et que cela passe notamment par le renforcement et le comblement des lacunes des conditions particulières inscrites dans les autorisations existantes ».

Elle en déduit qu'une annulation partielle des conditions particulières d'exploitation ferait échouer l'objectif de combler toutes les lacunes empêchant de « limiter la contamination des différents compartiments de l'environnement par les PCBs », en ce compris les PCBs totaux, tel que souhaité par le ministre dans sa demande initiale du 7 juin 2017.

Elle se réfère ensuite à l'avis de l'ISSeP du 12 mars 2018, lequel ne distingue pas les PCBs totaux des autres composés organiques, comme par exemple les COT. Selon elle, les conditions particulières d'exploitation imposées dans l'acte attaqué visent à régler, de manière globale, « un problème environnemental et sanitaire potentiellement majeur pour notre Région » (avis complémentaire de l'AwAC du 15 mars 2018), de sorte que chacune des valeurs limites d'émission reprises à l'article 22 participe de ce but, sans que rien ne justifie qu'une d'entre elles soit annulée. Elle ajoute que la disparition rétroactive des PCBs totaux dans l'ensemble des VLE visés à l'article 22 empêcherait l'ensemble des conditions particulières d'exploitation d'atteindre leur but.

En outre, elle estime que ce n'est pas parce que l'acte attaqué accorde un délai de mise en œuvre de 24 mois pour les VLE relatives « aux phtalates, PCBs “totaux” et PBDEs », que la condition est dissociable du reste de l'autorisation. Selon elle, cette disposition transitoire reflète simplement la volonté de l'autorité d'octroyer un délai nécessaire de mise en conformité des installations de l'exploitant.

Enfin, elle soutient que l'annulation de la partie de l'article 22, sollicitée par la requérante, aurait pour effet de rendre son établissement non conforme au Règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants, en ce que ce règlement n'autorise pas que les établissements émetteurs de PCBs soient exonérés, spécifiquement, des PCBs totaux.

IV.2. Examen prima facie

La requête sollicite l'annulation partielle de l'arrêté du 24 septembre 2018, la partie requérante indiquant expressément à cet égard que le recours est « limité à la seule condition imposée concernant le respect de la VLE pour les PCBs totaux, reprise à l'article 22 de la décision du collège communal de la commune de Courcelles du 22 juin 2018, telle que confirmée par l'acte attaqué ». Le recours en annulation est donc très partiel puisqu'il ne vise ni l'annulation de l'acte dans son ensemble ni celle de cet article 22, mais seulement l'annulation de la ligne n° 16 du tableau fixant une VLE pour les PCB « totaux » qui est repris dans cette disposition.

Ainsi qu'a pu le relever la Cour constitutionnelle, le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'État constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait

inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité (C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015, considérant B.11.3).

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence. Ainsi, lorsqu'une condition posée à l'octroi d'un acte n'est pas dissociable du reste de cet acte, celui-ci ne peut faire l'objet d'une annulation en ce qu'il impose le respect de cette condition. Dès lors que la requête fixe les limites du débat et que le Conseil d'État ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi, le Conseil d'État est donc incompétent pour connaître d'une telle requête.

En l'espèce, l'acte attaqué confirme le dispositif de la décision de l'autorité communale du 22 juin 2018 acceptant la demande de modification des conditions particulières d'exploitation introduite par le fonctionnaire technique visant l'établissement de la partie requérante. Seul le paragraphe mentionnant « l'exemption du respect des VLE en cas de réponse négative des 3 constructeurs de broyeurs » figurant dans la décision de l'autorité communale est supprimé.

L'article 22 du dispositif de la décision de l'autorité communale impose une série de normes à respecter sous forme d'un tableau distinguant 17 catégories de polluants, parmi lesquels figurent, en 16^{ème} position, les PCBs « totaux ». Cette disposition fixe les valeurs limites d'émission (VLE) au niveau des rejets canalisés à l'atmosphère de la ligne de broyage des métaux.

Or, aucun élément du dossier ne permet de considérer que tous les composants repris dans ce tableau ne formeraient pas un tout indivisible : c'est

l'ensemble de ces paramètres, dont les seuils sont modifiés, qui permettent d'atteindre l'objectif environnemental et sanitaire recherché.

Quant au délai de 24 mois qui est laissé à l'exploitant pour se conformer aux nouvelles normes imposées, il concerne non seulement les PCBs « totaux » mais également d'autres composés organiques comme les phtalates et les PDBEs, ou encore les COT, de sorte que ce délai ne concerne pas spécifiquement la seule norme relative au PCBs « totaux » attaquée. Cet élément, mis en évidence par la partie requérante, ne suffit donc pas à démontrer le caractère dissociable de la partie de condition particulière attaquée par rapport au reste des conditions imposées. De même, la circonstance que l'acte attaqué pourrait, dans la pratique, être exécuté en étant émondé d'une partie des conditions fixées ne permet pas de considérer qu'il ne forme pas, avec celles-ci, l'ensemble indissociable voulu par son auteur.

Par conséquent, si le Conseil d'État devait accueillir la demande d'annulation limitée à cette partie du tableau visé dans la décision modificative attaquée, conçu comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence. Les PCBs « totaux », à l'instar des autres paramètres visés à l'article 22, apparaissent comme des éléments de la décision attaquée auxquels la partie adverse a attaché une importance déterminante. Le Conseil d'État ne peut, en annulant une seule ligne de ce tableau, modifier la teneur de la décision prise et se substituer de la sorte à l'administration active.

Dès lors que la requête en annulation fixe les limites du débat et que le Conseil d'État ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi, celui-ci est, *prima facie*, incompétent pour connaître d'une demande de suspension qui n'est que l'accessoire de cette requête.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 25 mai 2020 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay