

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 247.672 du 28 mai 2020

A. 229.873/XIII-8859

En cause : **la commune de Chaumont-Gistoux,**
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gaëtan VANHAMME, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

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,

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée
VIABUILD BETON & ASFALT,
ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 30 décembre 2019, la commune de Chaumont-Gistoux demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 28 octobre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire et la ministre de l'Environnement de la Région wallonne délivrent à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) Viabuild béton & Asfalt un permis unique relatif à l'exploitation d'une sablière située chemin de Mettemembrûlé à Chaumont-Gistoux, et d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 janvier 2020, la S.P.R.L. Viabuild béton & Asphalt demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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, les parties ont été invitées à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

Avec l'accord de toutes les parties, l'affaire a été traitée conformément à l'article 3 de l'arrêté royal précité.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a émis un avis conforme.

À la suite de la communication de cet avis aux parties le 20 mai 2020, les débats ont été clos et l'affaire mise en délibéré.

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 13 janvier 2004, le collège communal de Chaumont-Gistoux délivre un permis d'extraction autorisant à poursuivre l'exploitation de la sablière, à

étendre cette exploitation et à créer une dépendance de carrière sur un bien sis à Chaumont Gistoux, chemin de Mettembrûlé.

2. Le 22 août 2013, le ministre, statuant sur recours de la société VIABUILD SUD, octroie un permis unique qui autorise le déplacement de la centrale à béton et des dépôts associés, l'augmentation de la production de sable à 30.000 tonnes par an, la modification de l'accès au site et l'augmentation de la capacité de traitement des déchets à 35.000 tonnes par an.

Cet établissement concerne les parcelles cadastrées 1^{ère} division, section E, 216D, 218/2D, 218A, 219A, 221A, 222A, 224D, 224F, 225D, 237H, 237L et 237W.

3. Après plusieurs procès-verbaux d'infraction, une réunion de projet est organisée le 30 janvier 2018.

4. Le 6 juillet 2018, la S.P.R.L. Viabuild béton & Asphalt introduit une demande de permis unique qui porte sur les points suivants :

- « - Modification du relief du sol à l'issue du plan de réaménagement de la carrière;
- Modification de l'entrée du site;
- Modification du système de calcul du cautionnement du site;
- Modification des conditions d'exploiter;
- Modification des puissances/capacités
 - ° du transformateur électrique (réduction);
 - ° du dépôt de produits classés corrosifs, nocifs ou irritants;
 - ° du centre de regroupement et de tri de déchets inertes et du dépôt de déchets inertes associés;
 - ° du centre de prétraitement et de récupération des déchets inertes;
 - ° de la prise d'eau souterraine; et
 - ° Modification du rejet des eaux domestiques;
 - ° La mise en œuvre d'un silo à mortier ».

5. Le 30 juillet 2018, les fonctionnaires technique et délégué estiment que la demande est incomplète.

Les compléments sont reçus à la commune le 30 janvier 2019 et envoyés par courrier daté du lendemain au fonctionnaire technique. Ce courrier est réceptionné, selon le cachet de l'administration, le 6 février 2019.

6. Le 26 février 2019, les fonctionnaires technique et délégué considèrent que la demande est complète et recevable.

7. Une enquête publique est organisée du 11 au 26 mars 2019 par la commune de Chaumont-Gistoux.

Il ressort du procès-verbal de clôture d'enquête que « 17 courriers de réclamations dont l'avis de la C.C.A.T.M. » sont déposés.

Par ailleurs, divers avis sont émis dans le cadre de l'instruction de la demande.

8. Le 23 mai 2019, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai dont ils disposent pour l'envoi de leur décision.

9. Le 26 juin 2019, les fonctionnaires technique et délégué refusent de délivrer le permis unique sollicité.

10. Le 17 juillet 2019, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus.

11. Le 6 septembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prolongent de trente jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.

12. Le 8 octobre 2019, les trois services du département du sol et des déchets du Service public de Wallonie (S.P.W.) remettent un avis conjoint. Cet avis est favorable conditionnel.

13. Par un courrier recommandé du 14 octobre 2019, reçu le lendemain, les fonctionnaires technique et délégué notifient leur rapport de synthèse aux Ministres. Ce rapport propose d'accorder partiellement le permis sollicité.

14. Par un arrêté du 28 octobre 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire et la ministre de l'Environnement décident d'octroyer partiellement le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comporte notamment le passage suivant :

« il y a lieu de délivrer un permis partiel renforçant certaines conditions d'exploitation de l'établissement et n'autorisant pas d'augmentation de capacité ni d'horaire tout en permettant la poursuite du but final qui est la remise en état du site afin de permettre le retour de la zone à un usage agricole, en l'aménageant pour y assurer la protection de la nature et de la biodiversité ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la S.P.R.L. Viabuild béton & Asphalt, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante soutient que la partie requérante n'a pas intérêt au recours, compte tenu de la portée l'acte attaqué. Elle fait valoir que ses activités sont couvertes par un permis délivré en 2004, qui n'expire qu'en 2024, et que cette autorisation est moins protectrice de l'environnement que ne l'est l'acte attaqué. Elle insiste sur le fait que l'acte attaqué ne fait droit que très partiellement aux différents chefs que comporte la demande de permis unique : il renforce les conditions d'exploitation, encadre de manière plus contraignante l'activité en cours et améliore le réaménagement final projeté. Elle estime que « le seul point qui est autorisé porte sur la poursuite du remblayage à un niveau plus haut que précédemment autorisé, mais uniquement au moyen de matériaux plus limités et répondant à des normes plus strictes de type II, adaptés à l'affectation projetée à l'issue de l'exploitation, à savoir un retour à la zone agricole ».

V.2. Examen

Une commune a, en principe, intérêt à demander l'annulation et la suspension de l'exécution de toute décision qui affecte le territoire communal et qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent. Du reste, quelle que soit la portée de l'acte attaqué, il convient de relever que la bénéficiaire du permis considère que celui-ci lui permet de remblayer à un niveau plus haut que celui qui était autorisé jusque-là.

Partant, l'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante expose que l'urgence est justifiée en raison, d'une part, des lacunes affectant l'évaluation des incidences environnementales et, d'autre part, du remblai.

S'agissant des lacunes de l'évaluation des incidences, elle soutient que le permis étant exécutoire, les adaptations prévues par l'autorisation attaquée vont être réalisées avant l'issue de la procédure en annulation, d'autant que le terme de l'exploitation est fixé à 2024 et que la prolongation a été refusée à plusieurs reprises. Elle estime que la partie adverse reconnaît que des effets cumulatifs sont à prévoir en raison des nombreuses activités similaires situées à proximité. Elle en déduit que ces effets cumulatifs n'ont pas fait l'objet d'un examen, en manière telle qu'une atteinte sensible à l'environnement local est à craindre. Elle considère que l'exploitation actuelle ne pourrait donc pas être modifiée, au vu de l'impossibilité de déterminer l'effet réel des activités simultanées sur l'environnement.

S'agissant du remblai, elle expose que le permis autorise la poursuite du remblayage de la sablière, ce qui ne pourrait pas être admis, d'une part, en raison de ce que l'assainissement réalisé l'a été pour un usage de type industriel alors que le projet vise une réaffectation en zone agricole. Elle relève à cet égard que la demanderesse de permis s'est engagée unilatéralement à excaver l'ensemble de ces terres, mais elle soutient que rien ne garantit la mise en œuvre de cet engagement qui n'est pas repris comme condition du permis. D'autre part, elle relève que le département de la police et des contrôles du S.P.W. a constaté que le remblai réalisé à tout le moins jusqu'en 2016 n'est pas conforme. Elle fait valoir que des interrogations ont été formulées quant à l'incidence d'un tel remblai sur l'affectation agricole des terres et qu'une procédure judiciaire est en cours à ce propos. Elle estime donc que les remblais ne peuvent être poursuivis tant que les doutes à leur égard n'ont pas été levés, des inconvénients graves ne pouvant pas être exclu du fait de terres non conformes.

VII.2. Examen

1. L'urgence visée à l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, requiert, d'une part, que l'exécution immédiate de l'acte attaqué cause au requérant un inconvénient d'une certaine gravité et, d'autre part, que le cours normal de la procédure au fond ne permette pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. Pour apprécier la gravité

des inconvénients allégués, il y a lieu de tenir compte des caractéristiques particulières des lieux et du projet.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence pèse donc sur le requérant.

2. Dès lors que le projet est situé sur le territoire de la commune requérante, territoire dont elle est gestionnaire et garante de la préservation, conformément à l'article D.2 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, elle peut invoquer, à l'appui de l'urgence, un inconvénient grave lié aux effets cumulatifs sur l'environnement du projet avec d'autres projets existants.

3. Lorsque la réalisation d'une étude d'incidences n'est pas requise de plein droit, son absence ne fait présumer ni l'existence ni le degré de gravité des inconvénients énoncés par la partie requérante suite à la délivrance d'un permis unique.

4. En l'espèce, en ce qui concerne la prise en considération des effets cumulatifs du projet, l'acte attaqué est spécialement motivé comme suit :

« Considérant qu'il y avait, par contre, lieu de prendre en considération des effets cumulatifs avec des projets voisins de même nature; que ce n'était pas le cas dans le dossier de demandes; qu'il y sera revenu *infra*;
Considérant toutefois que la notice d'évaluation des incidences, les plans et les autres documents constitutifs du dossier synthétisaient suffisamment les principaux paramètres écologiques du projet sur l'environnement, de sorte que la population intéressée a pu recevoir l'information qu'elle était en droit d'attendre et que l'autorité appelée à statuer a été suffisamment éclairée sur des incidences possibles du projet sur l'environnement; que le projet ne devait donc pas être soumis à évaluation complète des incidences; qu'une étude d'incidences sur l'environnement n'était, dès lors, pas nécessaire;
[...]
Considérant que le fonctionnaire technique compétent en première instance a estimé qu'il n'y avait pas lieu de craindre d'effets cumulatifs avec des projets voisins de même nature; que le présent établissement pourtant enchâssé dans un ensemble d'autres entreprises de même nature générant également leur nuisance propre et similaire; que cette situation avait déjà été clairement mise en évidence dans le cadre de l'instruction sur recours, réalisée en 2016, pour un projet similaire sur le même site, instruction ayant abouti au refus au permis sollicité;
Considérant que ce cumul de nuisances ne requiert pas nécessairement une étude d'incidences sur l'environnement; qu'en effet, la portée d'une étude d'incidences est bien plus large que la simple analyse d'un cumul de quelques nuisances similaires communes à plusieurs établissements voisins et est à réserver à des projets de grande ampleur, dont la majorité relève par ailleurs de la classe I qui impose d'office une telle étude;
Considérant que la notice d'incidences sur l'environnement qui accompagne la demande de permis devrait en tenir compte de ce cumul et analyser

sommairement les nuisances imputables à chaque établissement, ce qui n'est pas le cas dans la présente demande;

Considérant toutefois que, s'il s'agissait de statuer sur la mise en service d'un nouvel établissement, il serait aisé de considérer que toutes les nuisances qu'il engendre seraient nouvelles et viendraient augmenter les existantes; que, dans le cas présent, il s'agit de statuer sur un établissement existant, relativement à des nuisances existantes et globalement dues à un groupe d'établissements pour lesquels il est difficile de déterminer le niveau de responsabilité de chacun en tenant compte de l'ancienneté de chaque établissement; qu'en effet, il serait logique que ce soit les nouveaux venus qui subissent le plus de contraintes en termes de conditions d'exploitation;

Considérant que la demande vise à l'obtention d'un permis à durée illimitée; que toutefois, le permis délivré en 2004, tel que modifié en 2013, limite l'exploitation à l'échéance 2024; que sur base des volumes de sable encore exploitable, il n'y a pas lieu de prolonger la durée du permis au-delà de cette échéance;

Considérant, dès lors, qu'il semble raisonnable de limiter le terme, pour tous les aspects du permis, en ce compris l'extraction de sable, au 12 janvier 2024, terme des permis existants en cours d'invalidité; que cela s'inscrit dans un souci de protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie des riverains; Considérant que, dans cette optique, il y a lieu de délivrer un permis partiel renforçant certaines conditions d'exploitation de l'établissement et n'autorisant pas d'augmentation de capacité ni d'horaire tout en permettant la poursuite du but final qui est la remise en état du site afin de permettre le retour de la zone à un usage agricole, en l'aménageant pour y assurer la protection de la nature et de la biodiversité;

Considérant que le permis délivré imposera également certaines dispositions permettant une meilleure surveillance du site à l'égard d'éventuelles pollutions engendrées par des remblais "historiques" (avant la reprise de l'exploitation par VIABUILD);

Considérant cependant que, si l'exploitant souhaite toutefois effectivement obtenir des autorisations portant sur des augmentations de capacité, d'activités ou d'horaires de fonctionnement, il y aura lieu de fournir à l'Administration, lors d'une future demande de permis, une notice d'évaluation des incidences complètes qui tient compte du cumul avec les nuisances des établissements voisins, contenant, au minimum, une évaluation des nuisances globales en matière de bruit, d'émissions, de poussières et de charroi et mettant en évidence les augmentations de ces nuisances par rapport à la situation actuelle ».

Il ressort de cet extrait de l'acte attaqué que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, les effets cumulatifs du projet ont fait l'objet d'un examen et que l'autorité a conclu qu'une étude d'évaluation des incidences n'était pas nécessaire. De plus, la partie requérante n'indique pas quels effets cumulatifs spécifiques auraient dû être pris en compte en l'espèce et ne l'ont pas été, ni en quoi ils pourraient être de nature à avoir des incidences notables sur l'environnement. Il en va d'autant plus ainsi que la partie requérante ne prend pas en compte le motif selon lequel l'acte attaqué est « un permis partiel renforçant certaines conditions d'exploitation de l'établissement et n'autorisant pas d'augmentation de capacité ni d'horaire tout en permettant la poursuite du but final qui est la remise en état du site afin de permettre le retour de la zone à un usage agricole, en l'aménageant pour y assurer la protection de la nature et de la biodiversité » et qu'il « imposera également certaines dispositions permettant une meilleure surveillance du site à l'égard d'éventuelles pollutions engendrées par des remblais "historiques" (avant la reprise de l'exploitation par Viabuild) ». L'urgence n'est donc pas établie sur ce point.

5. En ce qui concerne les remblais, l'avis du 8 octobre 2019 émis par le département du sol et des déchets du S.P.W. est libellé comme suit :

« Sur base de l'examen de la banque de données de l'état des sols (BDES), en son état actuel, 2 des parcelles figurant dans le périmètre de la demande de permis (parcelles cadastrées "CHAUMONT-GISTOUX 1^{ère} division, section E, parcelle n° 237 I" et "CHAUMONT-GISTOUX 1^{ère} division, section E, parcelle n° 218 a") sont répertoriées sous la couleur "pêche" car elles ont fait l'objet d'un assainissement sur base volontaire conformément aux dispositions du Décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols (procédure n° 393 – READY BETON CHAUMONT-GISTOUX S.A. clôturée en fin 2013 à l'issue des travaux d'assainissement). Cet assainissement a été réalisé en tenant compte, pour la zone investiguée, d'un usage de type V – industriel, lié à la centrale à béton implantée.

Un certificat de contrôle du sol (CCS) a été délivré pour chacune des 2 parcelles investiguées. Ces CCS mentionnent la présence sur le site de pollutions résiduelles (HAP sur l'entièreté de la parcelle 218a et HAP + métaux lourds sur une partie de la parcelle 237 I) n'entraînant pas de risque pour la santé humaine et l'environnement, pour l'usage considéré et moyennant le strict respect des prescriptions qui y sont consignées (restriction à un usage type V – industriel uniquement + mesures de sécurité en cas de remaniement de sols. Notamment, avec suivi par un expert agréé en gestion des sols pollués).

Or, depuis le début de l'exploitation de la sablière, il est clairement imposé qu'après remise en état finale, le site doit retrouver un usage agricole (ce qui correspond à un usage de type II au sens du Décret sols). Les restrictions d'usage (type V) imposées par les 2 CCS précités ne sont donc pas, en l'état, compatibles avec l'usage agricole devant être restitué au terme de l'exploitation (type II).

[...]

A noter également que les autorités communales et les riverains avaient fait part de leur souhait de s'assurer de l'absence de pollutions au niveau des remblais déjà mis en place sur le site, eu égard aux interrogations survenues suite aux multiples constats du DPC (voir ci-après) pour le site visé par la demande de permis.

Le demandeur a dès lors fait réaliser des investigations de sol, suite à une réunion de projet tenue en janvier 2018. Dans ce cadre, 3 prélèvements de sol ont été analysés. D'après le bureau d'étude commandité, ces analyses ne révèlent pas de dépassement de valeur seuil définie par le décret sols, sur base d'un usage de type V industriel. Cet usage ne correspond cependant pas à celui, plus contraignant, (type II – agricole) en termes de normes de pollution des sols, prévu pour le projet de réaménagement final du site.

De plus, le bureau d'étude commandité précise dans le rapport analytique que la stratégie de forage et d'analyse considérée est celle convenue par le client et ne visait pas à se conformer aux directives techniques en vigueur en Région wallonne. Ces investigations de sols n'ont donc pas fait l'objet d'un envoi à l'administration (DAS) en vue de leur validation.

En outre, une comparaison par rapport aux valeurs seuils du type d'usage II – agricole – du décret sols de 2018 montre un dépassement pour un des HAP analysés, ainsi que des concentrations inférieures à mais proches de la valeur seuil pour plusieurs métaux lourds et HAP.

La comparaison des résultats d'analyses avec les normes en vigueur en matière de réglementation déchets (AGW du 14/06/2001) indiquent également des dépassements des normes "terres non contaminées" applicables, et ce pour plusieurs composés.

Le faible nombre de points d'échantillonnage (3) et leur localisation n'étaient pas à même de donner une bonne représentativité du remblai existant en fond de

fosse. En particulier, l'analyse d'un nombre plus important et mieux réparti de points d'échantillonnage aurait peut-être permis de relativiser les dépassements constatés en ayant une vue globale (évaluer le niveau d'homogénéité ou d'hétérogénéité du remblai et, sur cette base, éventuellement pouvoir définir une valeur statistique représentative) ».

Cet avis propose d'arrêter la condition particulière suivante, liée à la gestion des sols :

« 1. Concernant les 2 parcelles visées par la procédure "393 – READY BETON CHAUMONT-GISTOUX S.A." précitée et faisant l'objet de CCS, la pollution résiduelle précédemment laissée en place sur les 2 parcelles sera complètement excavée. Les terres polluées feront l'objet d'une évacuation vers un centre de traitement agréé. Les travaux d'excavation et le suivi des terres seront assurés sous la surveillance d'un expert agréé "sols". Au terme des excavations sur ces 2 parcelles, l'expert agréé "sols" mandaté rédigera un rapport final comportant une évaluation de la compatibilité de ces 2 parcelles avec l'usage de type II prévu. Ce rapport sera envoyé à la Direction de l'Assainissement des Sols (DAS) du DSD afin d'être examiné. Le demandeur ne pourra entamer l'exploitation du solde du sable situé sous les terres à évacuer précitée qu'après la validation par la DAS du rapport final permettant la mise à jour du statut de la procédure ».

Cette condition est reprise, telle quelle, dans l'acte attaqué. Dès lors, contrairement à ce que soutient la partie requérante, une condition existe bel et bien dans le permis afin de garantir la mise en œuvre concrète et effective des terres inappropriées au regard de l'affectation future de la sablière comme terrain agricole. Par ailleurs, la partie requérante ne critique pas cet avis, auquel elle ne semble pas avoir égard, et elle n'expose pas en quoi les données qui y sont mentionnées et la condition qu'il contient ne sont pas de nature à lever tout doute par rapport à la future affectation agricole de la parcelle. L'urgence n'est donc pas non plus établie sur ce point.

VIII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.P.R.L. Viabuild béton & Asphalt est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 28 mai 2020 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay