

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.909 du 13 novembre 2020

A. 222.180/XIII-7999

En cause : **la ville du Roeulx**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours, 1
1170 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 anonyme QUINTELIER,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard DELTOUR, avocat,
boulevard A. Reyers 80
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mai 2017, la ville du Roeulx demande l'annulation de l'arrêté du ministre de la Région wallonne de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 13 mars 2017 qui octroie à la société anonyme (SA) Quintelier Frères un permis unique pour « aménager et exploiter une zone de stockage temporaire sur un quai d'embarquement existant le long du canal du Centre dans un établissement situé chaussée de Mons à [...] Le Roeulx ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 juin 2017, la société anonyme (SA) Quintelier a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 18 juillet 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 11 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2020.

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

M^e Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Aurélie Vandenberghe, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Valérie Vandegaart, *loco* M^e Bernard Deltour, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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

1. Le 13 mai 2016, l'administration de la ville du Roeulx reçoit une demande de permis unique de la SA Quintelier en vue de l'« aménagement de zones de stockage temporaires sur le quai existant du Canal du Centre à Ville Sur Haine », plus précisément chaussée de Mons au Roeulx.

Le terrain est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de La Louvière-Soignies.

Selon le formulaire de demande, le projet comprend le dépôt des matières suivantes : terres, boues de curage, boues de curage polluées, pierres concassées et autres minéraux solides, sable, bois de construction et déchets verts. Les boues polluées sont les seules substances dangereuses renseignées.

D'un point de vue urbanistique, le formulaire indique que le projet comprend les travaux suivants :

- « - La construction de murs en bloc de béton de 160x80x80cm sur une hauteur de 3,20 m afin de déterminer les différents silos;
- La construction d'un silo couvert de 10x15 m par un auvent pour le stockage de boues;
- Mise en place d'une balance pour la pesée des camions;
- Mise en place de bureau type container ».

Il est également spécialement prévu ce qui suit :

- « le silo couvert de 10x15 m sera aussi réalisé pour le stockage de boues polluées. Ce silo sera constitué d'une dalle de béton avec une pente de 1 % qui permettra de récupérer les rejets d'eaux de ces boues dans une fosse de récupération; l'auvent recouvrant cette dalle sera d'une hauteur de 6 m, ce qui permettra d'éviter les eaux de pluies sur ces boues afin de ne récupérer que les eaux de rejet de ces boues ».

2. La ville du Roeulx envoie le dossier de demande aux fonctionnaires technique et délégué, qui le réceptionnent le 25 mai 2016.

3. Le 14 juin 2016, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur décision selon laquelle la demande est incomplète, sur la base de l'article 86, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

4. Le 11 juillet 2016, la ville du Roeulx transmet aux fonctionnaires technique et délégué les compléments qui lui ont été déposés le jour même par le demandeur. Ces compléments sont reçus le 13 juillet 2016.

5. Le 27 juillet 2016, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur décision selon laquelle la demande est complète et recevable.

6. Une enquête publique est organisée du 16 au 30 août 2016 par la ville du Roeulx.

Il ressort du rapport du collège communal du 5 septembre 2016 que sont déposés une pétition de 410 signatures, 70 courriers identiques et 2 courriers individuels, opposés au projet. Ce rapport contient également un avis défavorable du collège communal.

7. Le 4 octobre 2016, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur décision de proroger de trente jours le délai dont ils disposent pour envoyer leur rapport de synthèse.

8. Le rapport de synthèse est envoyé à la ville du Roeulx par courrier recommandé du 31 octobre 2016. Ce rapport propose l'octroi du permis sollicité.

9. Le 14 novembre 2016, le collège communal du Roeulx décide de refuser le permis unique sollicité. Cette décision est notifiée, notamment à la demanderesse de permis, le 21 novembre 2016.

10. Le 6 décembre 2016, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision de refus. Ce recours est reçu le 8 décembre 2016.

11. Par un courrier du 16 décembre 2016, la société demanderesse de permis informe l'autorité de recours que « la demande de dépôt de boues de dragages polluées telle qu'initialement mentionnée dans la demande de permis unique (...) a été abandonnée ».

12. Par courrier recommandé du 24 janvier 2017, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de trente jours le délai pour l'envoi de leur rapport de synthèse.

13. Par courrier recommandé du 22 février 2017, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse au ministre, par lequel ils proposent d'accorder l'autorisation sollicitée.

14. Le 13 mars 2017, le ministre octroie le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée, notamment à la requérante, par un courrier recommandé du 14 mars 2017.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des dispositions suivantes :

« - des articles 10, 11, 23, 33 et 159 de la Constitution;

- des articles 1^{er} à 14 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages - dite "Natura 2000" - qui devait être transposée pour le 10 juin 1994;
- de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature;
- des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
- du principe général de droit de prudence, de prévention des pollutions et du raisonnable;
- de l'absence, de l'erreur et de la contradiction dans les causes et les motifs de fait et de droit qui fondent l'acte entrepris et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La partie requérante fait valoir que le permis unique litigieux est délivré sur la base de normes et à condition de respecter des règles, censées assurer la protection d'un environnement sain, qui constituent des «plans et programmes» devant être soumis à évaluation environnementale avant leur adoption, en application des directives 2001/42/CE et 92/43/CEE, précitées.

Elle rappelle les enseignements de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu dans l'affaire C-290/15, d'Oultremont, selon lequel constitue un plan et programme au sens de la directive 2001/42/CE précitée « tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...) ». Elle relève que cette directive devait être transposée au plus tard le 1^{er} juillet 2004 et impose de soumettre les plans et programmes à une évaluation préalable des incidences, s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Par ailleurs, elle indique que la directive 92/43/CEE précitée, qui devait être transposée pour le 10 juin 1994, impose la réalisation d'une évaluation environnementale préalable à l'adoption de tout plan susceptible d'avoir des incidences notables sur un site protégé. Elle expose que cette obligation est reprise par l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Elle considère que les normes suivantes constituent des « plans et programmes » et des « plans » susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et susceptibles de porter significativement atteinte à des sites intégrés au réseau Natura 2000 :

- « - le CWATUPE;
- le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;
- le Livre I^{er} du Code de l'environnement;

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri de déchets métalliques, des installations de regroupement, de tri ou de récupération de pièces de véhicules hors d'usage, des centres de démantèlement et dépollution des véhicules hors d'usage et des centres de destruction des véhicules hors d'usage et de traitement de métaux ferreux et non ferreux;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation de certaines installations de regroupement de matières enlevées du lit des berges, des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage;
- le Code de l'eau ».

Elle expose que chacune de ces normes constitue un « acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...) » et sont adoptées par une autorité régionale et « exigées » par la législation interne.

Elle estime que ces normes sont en outre présumées susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de la directive 2001/42/CE précitée, dès lors qu'elles sont adoptées dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et encadrent la délivrance d'autorisations de projets inscrits à l'annexe II de la directive 2011/92/UE précitée, à savoir, en l'espèce, un dépôt de boues et le stockage de ferraille.

En outre, elle soutient que ces normes sont, en toutes hypothèses, de nature à porter significativement atteinte à tout site inscrit dans le réseau Natura 2000, puisque leur respect conditionne l'octroi de l'autorisation de projets et qu'elles admettent des nuisances et des atteintes à l'environnement, dans la mesure qu'elles déterminent, qui sont susceptibles de se produire dans et à proximité de ces sites protégés.

Enfin, elle est d'avis que le législateur a exigé l'adoption de ces normes et a omis de prévoir leur évaluation environnementale avant cette adoption. Elle estime que si l'article 29, § 2, de la loi sur la conservation de la nature transpose adéquatement les directives à cet égard - *quod non* selon elle -, l'évaluation requise n'a pas été réalisée.

Or, elle constate que le délai de transposition des directives était expiré au moment de l'adoption et de la modification de ces plans et programmes.

Elle ajoute que le défaut d'évaluation préalable viole en outre le droit à la préservation d'un environnement sain visé à l'article 23 de la Constitution et le principe de légalité consacré notamment par l'article 159 de la Constitution.

Elle conclut que les normes qui fondent l'adoption de l'acte attaqué et qui contiennent les conditions imposées à l'exploitant sont irrégulières et que, dès lors, l'acte attaqué est, lui aussi, irrégulier.

En réplique, en réponse aux exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parties adverse et intervenante, la commune requérante rappelle tout d'abord que l'acte attaqué autorise le stockage de ferrailles, dès lors que la rubrique 90.21.02.02 est expressément reprise dans le cadre IV du formulaire de demande de permis unique, ainsi que dans l'acte attaqué. Elle estime donc que la mention de cette rubrique ne constitue pas une erreur matérielle et que la référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 précité est pertinente.

Elle estime ensuite qu'une commune a intérêt à critiquer l'absence d'évaluation environnementale préalable à l'adoption de normes qui encadrent l'autorisation et la mise en œuvre des projets visés à l'annexe I ou II de la directive « projets » ou de projets susceptibles d'affecter un site Natura 2000, dès lors que ces normes s'appliquent à son territoire et que l'évaluation a pour objet de prévenir les atteintes à son environnement.

Elle ajoute que le moyen pris du défaut de fondement légal est d'ordre public et que, donc, elle n'a pas à démontrer un intérêt à l'invoquer.

Elle fait état de la jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation selon laquelle tout juge doit refuser d'appliquer des normes à valeur législative contraires aux normes de droit international d'effet direct dans l'ordre juridique interne. Elle estime que, dans ce cadre, il appartient au Conseil d'État de vérifier la conformité des normes litigieuses avec les dispositions des directives visées au moyen.

Elle est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de suggérer d'interroger la Cour constitutionnelle ou la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet pour que le moyen soit recevable.

Par ailleurs, elle soutient qu'elle dénonce bien le défaut de transposition des directives 2001/42/CE et 92/43/CEE précitées, en ce que la partie adverse n'a pas imposé la réalisation d'une évaluation préalable à l'adoption des normes litigieuses. Ainsi, selon elle, les articles D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de

l'environnement, qui n'imposent aucune évaluation préalable à l'adoption des normes litigieuses ne transposent pas à suffisance la directive 2001/42/CE précitée.

Elle est d'avis que son moyen n'est pas obscur, puisqu'il dénonce l'absence d'évaluation préalable à l'adoption des normes, identifiées dans la requête, qui fondent le permis attaqué et les conditions d'exploitation qu'il impose, en rappelant la définition des plans et programmes au sens des directives « habitats » et « plans et programmes » précitées et en démontrant que les normes répondent à cette définition, tout en constatant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale préalablement à leur adoption.

Elle affirme préciser dans son moyen que l'irrégularité de ces normes prive de leur fondement légal l'acte attaqué et les conditions qu'il impose.

Elle est d'avis que l'illégalité des documents planologiques qui inscrivent le lieu d'implantation du projet en zone industrielle ne doit pas être invoquée pour que le moyen soit recevable, dès lors qu'est dénoncée l'irrégularité du fondement juridique de l'acte et de ses conditions. Elle ajoute que ces documents planologiques sont eux-mêmes fondés sur le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

Enfin, elle estime que son moyen est cohérent, dès lors qu'il dénonce le défaut de fondement juridique du permis attaqué en ce qu'il repose sur des normes et impose des conditions établies par des normes, qui auraient dû être soumises à une évaluation environnementale préalable.

Elle indique encore que les articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du Code de l'environnement ne prévoient pas d'évaluation environnementale pour les normes litigieuses.

En ce qui concerne la portée de son moyen, elle précise qu'il dénonce l'absence d'évaluation environnementale des normes litigieuses en ce qu'elles ont été adoptées ou modifiées après le 10 juin 1994 pour la directive « habitats » et après le 1^{er} juin 2004 pour la directive « plans et programmes ». Elle ajoute, à cet égard, que la partie adverse, auteure des normes en cause, ne peut prétendre ignorer la date de leur adoption ou de leurs modifications.

En ce qui concerne le fondement du moyen, la requérante indique que les normes litigieuses, telles qu'adoptées ou modifiées après le délai de transposition des directives « habitats » et « plans et programmes », établissent un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de

projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte qu'il s'agit bien de « plans et programmes ». Elle soutient que la définition des plans et programme s'applique également dans le cadre de la directive « habitats » précitée. À l'appui de cette thèse, elle invoque les conclusions de l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne qui précèdent l'arrêt C-290/15 précité.

Elle estime que la définition donnée par l'article 1^{er} *bis*, 27^o, de la loi du 12 juillet 1973 précitée est trop restrictive pour transposer adéquatement la directive « habitats » précitée. En cas de doute sur la question de savoir si un « plan » au sens de la directive « habitats » répond à la même définition que celle de « plan et programme » au sens de la directive 2001/42/CE, elle invite le Conseil d'État à poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Un acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables à un certain secteur, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets constitue-t-il un plan au sens de l'article 6 de la directive 92/43/CE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage? ».

Par ailleurs, elle réplique qu'un « plan et programme » ne doit pas nécessairement procéder à l'aménagement d'un territoire précis ou présenter un lien étroit avec un territoire ou encore déterminer le lieu d'implantation d'un projet, mais qu'il suffit que la norme couvre un certain territoire, tel que celui de la Région wallonne, comme c'était le cas des conditions sectorielles pour les éoliennes.

Elle affirme encore que les normes contestées sont exigées par une norme législative au sens de la directive 2001/42/CE, à savoir la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui encadre leur adoption en déterminant l'autorité compétente pour les adopter ainsi que leur procédure d'élaboration.

Elle rappelle que les normes litigieuses sont adoptées dans les secteurs de l'aménagement de territoire et de l'affectation des sols, en ce qui concerne le CWATUP et dans les secteurs de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets et de la gestion de l'eau en ce qui concerne le décret du 11 mars 1999 précité, le livre I^{er} du Code de l'environnement, les arrêtés du Gouvernement wallon des 27 février et 3 avril 2003 précités et le Code de l'eau.

Elle estime que ces normes encadrent, en outre, la délivrance de l'autorisation de projets visés aux annexes I et II de la directive « projets ». Cette circonstance permet, selon elle, de présumer que le plan ou programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte qu'il doit être soumis à une évaluation environnementale préalable. Elle soutient que, dans ce cadre, il n'est pas nécessaire d'examiner le projet autorisé puisque les normes

litigieuses encadrent, en Région wallonne, la délivrance de tous les projets des annexes I et II de la directive « projets » et déterminent les conditions de la mise en œuvre de la plupart d'entre eux.

Elle constate qu'en toute hypothèse, le projet litigieux est visé à l'annexe II, 11), de cette directive. Elle affirme qu'il s'agit bien de dépôts de boue et de stockage de ferrailles, lesquels sont visés par la demande de permis et dans les rubriques de l'arrêté-liste du 4 juillet 2002 précité, qui correspondent aux projets visés à l'annexe II de la directive « projets ».

Elle suggère qu'en cas de doute à cet égard, la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'exploitation d'un site où est autorisé, toute l'année et pendant une durée de 20 ans, l'entreposage de boues de curage et de ferrailles, dans l'attente de leur acheminement vers un autre site, constitue-t-il un projet visé à l'annexe 2, 11), de la directive 2011/92/CE? ».

Pour le surplus, elle réitère les développements de sa requête initiale.

Dans son dernier mémoire, quant à la recevabilité du moyen, la partie requérante considère, tout d'abord, que la légalité de l'action administrative, dont le contrôle est confié à tout juge au travers de l'article 159 de la Constitution et en particulier au Conseil d'État par l'article 160 de la Constitution, constitue un principe fondateur de tout État de droit et relève, dès lors, bien de l'ordre public, quel que soit le caractère d'ordre public, ou non, des normes que l'administration est tenue de respecter.

Elle affirme ensuite que son moyen n'est ni obscur, ni inopérant. Elle estime qu'il ne peut lui être reproché de ne pas désigner quelles dispositions particulières des normes visées violent la directive 2001/42/CE précitée, dès lors que chacun de ces actes constitue un « acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » et, partant, un « plan-programme » au sens de la directive 2001/42/CE précitée et un « plan » au sens de la directive « habitats » précitée.

Elle est d'avis, par ailleurs, que peu importe la version des normes critiquées avant l'entrée en vigueur des directives en cause. Selon elle, l'absence de fondement régulier du permis attaqué doit conduire à prononcer sa nullité, et non pas à imaginer quelle version des dispositions en cause il aurait fallu appliquer pour que l'acte litigieux dispose d'un fondement légal et réglementaire régulier. Elle estime

que raisonner de la sorte impliquerait, du reste, de présumer du sens de la décision de la partie adverse après le constat d'illégalité, ce qui revient à substituer son appréciation à la sienne.

Elle ajoute qu'en toute hypothèse, s'il fallait aborder le moyen sous le seul angle de l'évaluation des incidences sur l'environnement, sans tenir compte de ce qu'il est pris de l'absence de fondement régulier de l'acte attaqué - *quod non* -, encore faudrait-il relever que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et celle du Conseil d'État est établie en ce sens que l'exigence d'un intérêt à critiquer l'absence d'évaluation environnementale - ou son caractère erroné ou lacunaire - ne peut pas revenir à imposer au requérant de démontrer l'existence d'un risque notable sur l'environnement lorsque le « plan-programme » qui fonde la décision entreprise est présumé être susceptible d'avoir un tel effet par la directive 2001/42/CE précitée ou lorsque les États membres sont tenus de s'assurer qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir de tels effets.

En l'espèce, elle affirme que les actes qui fondent l'acte attaqué sont présumés, par la directive 2001/42/CE précitée, avoir des incidences notables sur l'environnement, en ce compris l'environnement qu'elle a reçu comme compétence de préserver pour ce qui concerne son territoire. Elle en déduit que seule la réalisation de l'évaluation environnementale requise par cette directive permettrait de renverser cette présomption légale et, partant, d'établir, le cas échéant, son absence d'intérêt à dénoncer l'absence d'évaluation environnementale préalable à l'adoption des actes qui fondent l'acte attaqué.

Elle ajoute qu'en toute hypothèse, toujours, le moyen relève, notamment, que les normes qui fondent l'acte attaqué constituent, au sens de la directive « habitats » précitée, des « plans » susceptibles d'avoir un impact notable sur des sites protégés, sans que leur adoption ait été précédée d'une évaluation appropriée. Elle rappelle que la directive en question devant être transposée pour le 10 juin 1994 et l'ensemble des normes en question ayant été adoptées après cette date, il convient de constater, après avoir écarté l'application de ces normes, que l'acte attaqué est dépourvu de tout fondement légal.

Elle estime enfin que le moyen conduit à constater qu'elle a été privée d'une garantie essentielle, à savoir le respect des procédures requises par des normes de droit international d'effet direct qui ont pour objet de s'assurer que les actes qui encadrent la procédure de délivrance de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou sur un site classé « Natura 2000 » ne soient adoptés par les autorités qu'après s'être assurées qu'ils ne causeront pas de dommages trop importants à l'environnement, en ce compris sur le territoire dont elle doit assurer la

préservation. Elle est d'avis que le moyen conduit également à constater qu'elle a été privée de son droit d'être consultée dans le cadre de l'évaluation requise par l'article 6 de la directive 2001/42/CE précitée.

Sur le fond du moyen, elle ajoute les développements suivants :

- « 1. L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2019 du 28 février 2019 ne permet, en effet, pas d'inférer que les normes en cause qui fondent l'acte entrepris ne constitueraient pas des "plans et programmes" au sens de la directive 2001/42/CE, ni des "plans" au sens de la directive "Habitats" :
- Cet arrêt ne concerne pas la directive "Habitats" et ne peut donc pas servir à réfuter le moyen en ce qu'il soutient que les actes en cause sont des "plans" au sens de l'article 6 de la directive "Habitats" qui auraient dû être soumis à une évaluation appropriée avant de pouvoir être adoptés;
 - Cet arrêt affirme à tort, contre le texte de la directive 2001/42/UE, que celle-ci ne s'appliquerait pas à un acte législatif; ce motif est, en effet, erroné, dès lors que l'article 2, a), de la directive vise expressément les actes adoptés par les Parlements par le biais d'une procédure législative;
 - Cet arrêt procède, enfin, à un relevé de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne d'où il ressort, notamment, que les conditions sectorielles applicables à certains parcs éoliens, ainsi qu'un règlement régional d'urbanisme zoné, ou encore un simple périmètre de remembrement urbain sont des "plans et programmes" car ils contiennent un ensemble suffisamment significatif de critères et de modalités d'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Les actes en cause dans le cadre du premier moyen contiennent, pour leur part, un ensemble bien plus significatif encore de critères et de modalités d'autorisation de tels projets. L'arrêt invoqué par la partie intervenante et le rapport, ainsi que l'ensemble de la jurisprudence européenne mise en exergue dans cet arrêt, doivent, en réalité, conduire à constater que les actes en cause dans le présent litige, qui fondent l'acte entrepris, constituent bien des "plans et programmes" au sens de la directive 2001/42/CE.
2. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 12 juin 2019 dans l'affaire C-321/18 (aff. Terre wallonne asbl c. région wallonne) et à l'arrêt de Votre Conseil qui lui fait suite ne permettent pas davantage de réfuter le bien-fondé du premier moyen.
- L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne rendu dans cette affaire ne concerne, en effet, pas la notion de "plan" au sens de la directive "Habitats". L'arrêt est donc impuissant à réfuter le moyen en ce qu'il souligne que les actes qui fondent l'acte entrepris auraient dû être soumis à l'évaluation appropriée requise par la directive "Habitats".
 - Cet arrêt constate, par ailleurs, que l'acte en cause dans l'affaire tranchée - à savoir un arrêté par lequel un organe d'un État membre fixe, à l'échelle régionale pour son réseau Natura 2000, des objectifs de conservation ayant une valeur indicative, alors que les objectifs de conservation à l'échelle des sites ont une valeur réglementaire - n'est pas des "plans et programmes" au sens de la directive 2001/42/CE, parce que cet acte ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir.

Tel est bien le cas des actes en cause dans le cadre de la présente procédure, car ils déterminent le cadre juridique obligatoire dans lequel les projets pourront être autorisés et mis en œuvre ».

IV.2. Examen

1. Un moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il faut que la partie adverse, et d'éventuels intervenants, puissent saisir avec précision la critique formulée. Cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure.

2. En ce qu'il vise les articles 10, 11, 23, 33 et 159 de la Constitution, l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et le « principe général de droit de prudence, de prévention des pollutions et du raisonnable », le moyen est irrecevable dès lors que la requérante n'indique pas en quoi l'auteur de l'acte attaqué aurait violé ces normes.

3. Pour le surplus, le moyen vise la violation des directives 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. La violation alléguée concerne non pas directement l'acte attaqué lui-même, mais les dispositions de droit interne qui encadrent sa délivrance ou qui prescrivent ses conditions, la requérante contestant l'adéquation de la transposition de ces directives lors de l'adoption de ces dispositions.

La requérante estime ainsi qu'il y a lieu d'écarter l'application des Codes, décret et arrêtés suivants :

- « - le CWATUPE;
- le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;
- le Livre I^{er} du Code de l'environnement;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 “fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement”;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 “déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri de déchets métalliques, des installations de regroupement, de tri ou de récupération de pièces de véhicules hors d'usage, des centres de démantèlement et dépollution des véhicules hors d'usage et des centres de destruction des véhicules hors d'usage et de traitement de métaux ferreux et non ferreux”;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 “fixant les conditions sectorielles d'exploitation de certaines installations de regroupement de

- matières enlevées du lit des berges, des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage”;
- le Code de l'eau ».

4. Il convient tout d’abord d’observer que le moyen revient à écarter l’application de l’ensemble de l’arsenal juridique qui encadre la délivrance de l’acte attaqué, ce qui revient à paralyser l’action des autorités administratives compétentes en l’espèce, y compris de la partie requérante elle-même.

Dans leur version applicable au moment de l’adoption de l’acte attaqué, certaines de ces normes générales sont d’une grande ampleur. Ainsi, le CWATUP comporte plus de 520 articles, à valeur tantôt décrétales, tantôt réglementaire, et de nombreuses annexes; le Livre I^{er} du Code de l’environnement comporte plus de 170 articles à valeur décrétales et de 110 articles à valeur réglementaire; le Code de l’eau comporte plus de 440 articles à valeur décrétales et plus de 420 articles à valeur réglementaire et de nombreuses annexes.

La commune requérante reste en défaut d’identifier les dispositions de ces normes qui servent de fondement à la décision attaquée et qui violeraient les directives visées au moyen, en raison d’une transposition défectueuse.

Par ailleurs, ces différents actes ont été adoptés à des époques différentes, et modifiés, pour certains, à de nombreuses reprises, parfois avant, parfois après le délai de transposition des directives invoquées au moyen. Or, la partie requérante n’identifie pas les dispositions - ou la version des dispositions - de ces actes, *ratione temporis*, qui se verraient appliquer le prescrit des directives invoquées, en ce qu’elles auraient été adoptées après l’expiration des délais de transposition.

En outre, la partie requérante s’abstient dans sa requête d’établir avec vraisemblance que les normes contestées constituent, chacune, un plan ou un programme au sens des directives invoquées, au regard notamment des différents critères dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne. Les développements contenus dans le mémoire en réplique et dans le dernier mémoire ne peuvent pallier ces lacunes.

5. L’article 159 de la Constitution impose au Conseil d’État d’écarter l’application d’un règlement entaché d’illégalité qui constitue le fondement juridique de l’acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n’allègue pas la violation de l’article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l’illégalité de l’acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d’écarter l’application. Pour

déterminer si un tel moyen revêt un caractère d'ordre public, encore faut-il vérifier si cette illégalité relève ou non de l'ordre public.

Or, les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement ne constituent pas, dans leur ensemble, des dispositions d'ordre public. Malgré l'intérêt de la protection de l'environnement dans la hiérarchie des préoccupations sociales, il ne peut être admis que toutes les dispositions invoquées concernent des valeurs essentielles de la vie en société et touchent de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit.

Partant, il n'appartient pas au Conseil d'État de préciser en lieu et place de la partie requérante les dispositions des normes visées dont l'application devrait être écartée en application de l'article 159 de la Constitution.

6. Le premier moyen est trop imprécis et n'est pas recevable.

7. Au demeurant, en ce que la partie requérante demande d'écarter l'application des Codes et décret précités pour les raisons invoquées, il y a lieu d'avoir égard à l'arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019 dans lequel la Cour constitutionnelle a notamment jugé ce qui suit :

« B.16.1. Aux termes des dispositions précitées, la Cour est compétente pour contrôler la compatibilité du contenu d'une disposition de nature législative avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés, le cas échéant, avec la directive visée dans le moyen.

Sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif précités, visés à l'article 30bis précité, la Cour n'est pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'un décret. La Cour s'est dès lors déclarée incompétente pour contrôler l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État (voy. les arrêts n° 73/95 du 9 novembre 1995, n° 97/99 du 15 septembre 1999, n° 153/2015 du 29 octobre 2015 et n° 58/2016 du 28 avril 2016), l'absence de consultation du comité de gestion de sécurité sociale (arrêt n° 97/99), l'absence de consultation syndicale préalable (voy. les arrêts n° 45/92 du 18 juin 1992 et n° 64/2009 du 2 avril 2009) ou encore le fait qu'une loi soit adoptée pendant la période des affaires courantes (arrêt n° 70/2013 du 22 mai 2013).

B.16.2. Il en résulte que, comme elle l'a rappelé dans les arrêts n° 144/2012 du 22 novembre 2012, n° 29/2014 du 13 février 2014 et n° 82/2017 du 22 juin 2017, la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent la ratification ou l'adoption d'une norme législative, même à l'égard des règles de droit européen contenues dans les directives 2011/92/UE, 92/43/CEE et 2009/147/CE. Il en va de même en ce qui concerne la directive 2001/42/CE.

B.16.3. Si la Cour a, dans les arrêts précités n° 144/2012 du 22 novembre 2012 et n° 29/2014 du 13 février 2014, relatifs à la ratification législative de permis, accepté de contrôler la procédure parlementaire d'adoption des dispositions législatives ratifiant ces permis, elle l'a fait dans les limites qu'elle a précisées, dans le seul but de déterminer le champ d'application des exigences mentionnées du droit de l'Union européenne, et plus précisément pour déterminer si la loi

attaquée peut être considérée comme un “acte législatif national spécifique” au sens de l’article 1^{er}, § 4, de la directive 2011/92/UE (depuis lors abrogé par la directive 2014/52/UE), qui est exempté des exigences établies par cette directive :

“ Si, en principe, la Cour n’a pas la compétence de vérifier, fût-ce par le biais de son contrôle de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la procédure parlementaire au terme de laquelle un acte législatif a été adopté, force est de constater que, dans le cas présent, la compétence de tenir compte ‘tant du contenu de l’acte législatif adopté que de l’ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires’ (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, Solvay e.a., point 41) découle de la nécessité de déterminer le champ d’application des exigences du droit de l’Union européenne mentionnées en B.9.1 et B.9.2.

Ce contrôle ne peut donc être assimilé ni à un contrôle matériel ni à un contrôle procédural de constitutionnalité de dispositions législatives, mais constitue un examen préalable, imposé par le droit de l’Union européenne, de la qualification de l’acte législatif attaqué” (arrêt n° 144/2012, B.13; voy. aussi l’arrêt n° 29/2014, B.9).

B.17. Il ressort de la formulation de la requête que le moyen est dirigé contre la non-réalisation d’une étude d’incidences et d’une procédure permettant la participation du public, qui auraient dû précéder l’adoption des dispositions attaquées.

Bien que cette critique puisse apparaître comme n’étant pas dirigée contre le contenu des dispositions attaquées, elle a néanmoins une portée substantielle, puisqu’elle impose de déterminer la portée des dispositions attaquées, et notamment d’établir si, eu égard à leurs effets, les dispositions attaquées sont susceptibles d’entrer dans le champ d’application de la directive précitée.

B.18. L’examen de la compétence de la Cour se confond dès lors avec celui du fond
(...)

B.21.2. En effet, le CoDT, dont les dispositions attaquées ne constituent qu’une petite partie, ne saurait être comparé aux mesures mentionnées plus haut, au sujet desquelles la Cour de justice de l’Union européenne a jugé qu’elles doivent être considérées comme des plans ou programmes au sens de la directive 2001/42/CE, qu’il s’agisse d’une réglementation en matière de gestion durable de l’azote en agriculture (B.20.2), qui comprend un programme d’action pour les zones vulnérables adopté en vertu de la directive 91/676/CEE, d’un plan particulier d’aménagement des sols (B.20.3), d’un plan d’aménagement des sols destiné à une agglomération métropolitaine (B.20.5), d’un arrêté fixant pour une région des normes techniques, des conditions d’exploitation (notamment les ombres stroboscopiques), des conditions relatives à la prévention des accidents et des incendies (entre autres la mise à l’arrêt de l’éolienne), les normes de niveau sonore, la remise en état ainsi que la constitution d’une sûreté pour les éoliennes, comme une partie d’un cadre de référence plus large (B.20.6), d’un arrêté qui supprime et remplace le titre d’un règlement régional d’urbanisme concernant les caractéristiques des constructions et leurs abords dans les limites du périmètre défini dans un plan annexé (B.20.7) ou d’un arrêté délimitant un périmètre de remembrement urbain relatif à une zone déterminée (B.20.8).

B.21.3. Bien qu’il y ait lieu de constater, comme l’a fait la Cour de justice de l’Union européenne, que le champ d’application de la directive 2001/42/CE doit être interprété largement dès lors que cette directive tend à garantir un haut niveau de protection de l’environnement et bien que, dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des plans ou programmes relevant du champ d’application de cette directive, il n’en reste pas moins que ni la réglementation, ni la législation en tant que telles n’entrent dans son champ d’application. Considérer que le CoDT ou certaines de ses parties relèvent du champ d’application de la directive reviendrait

à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive.

Une telle conclusion ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, "conformément à la [...] directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale" (article 1^{er}).

En effet, dans les développements de la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il est mentionné :

" La proposition définit la procédure d'évaluation relative aux plans et programmes publics définis à l'article 2 de la directive. Elle se limite par conséquent au niveau de la planification et de la programmation du processus décisionnel et ne s'applique donc pas au niveau politique plus général de prise de décision, au sommet de la hiérarchie décisionnelle.

S'il est important que les décisions politiques générales prennent l'environnement en compte, les exigences de procédure de la présente proposition peuvent s'avérer inadéquates pour réaliser cet objectif. Les décisions de politique générale se développent très souplesment et une approche différente pourrait être requise pour y intégrer les considérations environnementales.

La Commission poursuit l'étude de cette question" (COM(96) 511def., p. 2).

Cette conception n'a pas changé dans la suite du processus législatif. Le rapport sur la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), rédigé par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, donne encore des précisions utiles quant aux définitions des termes "plan" et "programme", en se référant à la littérature spécialisée :

" plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé" (Parlement européen, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/def., p. 26).

B.21.4. Du reste, la non-application de la directive 2001/42/CE à la procédure préalable à l'adoption des dispositions attaquées ne signifie pas qu'il n'y aurait pas lieu d'examiner les éventuelles incidences d'éoliennes sur l'environnement avant d'autoriser leur installation dans les zones concernées. En effet, les "installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne pour la production d'énergie (parcs éoliens)" sont soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement selon les modalités fixées par l'article 4, paragraphes 2 à 4, de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (annexe II, point 3, i). Le cas échéant, il faudra également réaliser une évaluation appropriée conformément à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Ces dispositions sont transposées dans la législation wallonne, en particulier dans le Code de l'Environnement, Livre I^{er}. - Dispositions communes et générales (articles D.49, D.50 et D.62 à D.81), dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 "arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées" (annexe I, rubrique 40.10.01.04) et dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (article 29, § 2).

Par conséquent, il est satisfait à l'exigence d'un niveau de protection élevé, en ce que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement

ou d'affecter un site Natura 2000 de manière significative doivent être évalués avant qu'un permis puisse être délivré.

B.21.5. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des directives prises par les institutions de l'Union européenne (article 267, premier alinéa, b), lu en combinaison avec l'article 288, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Lorsqu'une telle question se pose dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours en vertu du droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice (article 267, troisième alinéa, du même Traité), à moins qu'elle constate "que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour [de justice] ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable" (CJUE, 6 octobre 1982, C-283/81, CILFIT, § 21).

B.21.6. Dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne a suffisamment expliqué les dispositions pertinentes de la directive 2001/42/CE, il n'est pas nécessaire de poser les questions préjudicielles suggérées par le Gouvernement wallon, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et par la SA "Electrabel".

B.22. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec la directive 2001/42/CE, n'est pas fondé.

Pour les motifs mentionnés en B.16.1, le moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, pris isolément, et en ce qu'il critique la procédure qui a été suivie lors de l'élaboration des dispositions attaquées, ne relève pas de la compétence de la Cour ».

Si, comme le soutient la partie requérante dans son dernier mémoire, cet arrêt ne concerne pas strictement la compatibilité des dispositions contestées dans cette espèce à la directive « habitats » précitée, le raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle est transposable à celle-ci.

Dès lors que la Cour constitutionnelle estime que n'entre pas dans sa compétence la critique de la procédure qui a été suivie lors de l'élaboration des dispositions législatives attaquées, il en est *a fortiori* de même pour le Conseil d'État.

VII. Second moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation des dispositions suivantes :

- « - des articles 23, 33 et 159 de la Constitution;
- des articles 4 à 9 et 93 à 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

- des articles 7 à 10, 18 à 37 et de l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;
- de l'article 123, alinéa 1^{er}, du CWATUPE;
- des articles D.62 à D.74 du Livre I^{er} du Code de l'environnement;
- de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;
- des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs »,

ainsi que de l'absence, de l'erreur et de la contradiction dans les causes et les motifs de fait et de droit qui fondent l'acte entrepris et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante fait valoir que les incidences négatives du projet sur l'environnement ont été dénoncées dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, par elle-même, par les réclamations lors de l'enquête publique et par certaines instances spécialisées. Or, selon elle, l'acte attaqué s'écarte sans motivation de ces observations et est donc irrégulier. Elle estime aussi que les conditions qui assortissent le permis ne sont pas suffisamment précises et que l'autorité ne s'est pas assurée de l'absence d'atteinte significative à un site Natura 2000.

1. Elle soutient tout d'abord que le permis serait inexact en ce qu'il y est affirmé que les premières habitations se trouvent à 150 mètres du projet. En effet, selon elle, la demande de permis renseigne que la première habitation se trouve à moins de 50 mètres du projet, au coin de la rue Saint-Jean et de la rue de la Centrale et que d'autres habitations, situées rue Saint-Jean, se trouvent à moins de 150 mètres.

2. Elle estime ensuite que, malgré les observations et avis, notamment de la cellule bruit, le permis impose des conditions insuffisantes à prévenir les nuisances sonores du projet, dès lors qu'il se limite à imposer le respect des limites de bruit déterminées par les conditions générales d'exploitation des établissements classés. Selon elle, ce simple renvoi ne répond pas aux avis et réclamations circonstanciés, qui relevaient que ces limites ne pourraient pas être respectées par l'établissement projeté.

Elle considère en outre que la motivation est, à cet égard, contradictoire et inadéquate en ce qu'elle indique que les habitations les plus proches sont situées en zone agricole au plan de secteur, alors que ces habitations, situées à moins de 50 mètres du projet, ne sont pas inscrites en zone agricole. Elle reproche également à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas préciser les points de contrôle des niveaux de bruit via des conditions particulières, comme proposé par la cellule bruit.

3. Elle affirme également que les conditions imposées par l'acte attaqué en matière de gestion et de protection des eaux ne sont pas suffisamment précises, laissant au demandeur une marge d'appréciation non admissible.

Ainsi, elle expose que la zone de nettoyage visée au point 3 des conditions n'a pas été identifiée ni localisée avant la délivrance du permis. Elle ajoute qu'il en est de même des dispositions prises pour l'évacuation et le traitement des eaux polluées qui n'ont pas été précisées, comme requis au point 5. De même encore, la localisation exacte du muret d'étanchéité imposé au point 7 n'est pas déterminée, selon elle, et ne concerne que le bâtiment initialement prévu pour le stockage des boues polluées et non les autres silos, qui feront l'objet d'arrosage et de nettoyage susceptibles d'entraîner des substances polluantes dans l'eau.

Elle constate que le titulaire du permis n'a pas été invité à déposer des plans modifiés permettant d'identifier la localisation des éléments précités et l'adéquation de ces conditions. En outre, elle est d'avis que ces conditions sont impuissantes à préserver l'environnement dès lors que les déchets seront stockés sur une aire en partie bétonnée et en partie enherbée et seront arrosés, et que les zones de stockage seront nettoyées à l'eau. Elle affirme que ces eaux seront évacuées vers l'ancien canal et que l'exigence d'un simple « déshuileur-débourbeur » n'est pas suffisante pour éviter toute pollution du sol et de l'eau. Elle en déduit que le permis est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

4. Elle soutient encore que la motivation est inexacte en ce qu'elle indique que le projet n'a pas d'impact sur la faune et la flore ni sur le site Natura 2000 situé à environ 300 mètres du projet.

Selon elle, la vérification de la complétude de la demande en ce qui concerne l'impact pressenti sur ce site Natura 2000, n'a pas été effectuée et la demande omet de signaler la proximité du site. Elle estime que les avis de la direction de la nature et des forêts (D.N.F.) et de la direction des ressources naturelles et de l'eau (D.G.A.R.N.E.) sur lesquels la partie adverse s'appuie sont dépourvus de toute motivation.

Elle affirme que l'imprécision et l'insuffisance des conditions en matière de protection des eaux et de nuisances sonores contredisent la motivation du permis qui affirme que les conditions générales et particulières imposées sont de nature à préserver l'environnement de tout impact négatif du projet.

B. Le mémoire en réponse

1. La partie adverse répond que le document intitulé « extrait cadastral avec rayon de 50 m » montre un bloc rouge dans un rayon de 50 mètres, mais que rien dans le dossier ne démontre qu'il s'agit effectivement d'une habitation.

En ce qui concerne les nuisances sonores, elle rappelle que l'acte attaqué impose le respect des conditions préconisées dans l'avis de la cellule bruit. Or, celui-ci précise, selon elle, les points de contrôle des niveaux de bruit, en indiquant que « les normes acoustiques (...) sont respectées au droit des habitations les plus proches situées en zone agricole, rue des Trieux et rue de Mons ».

Elle estime que la requérante affirme, sans aucun élément pour l'étayer, que les habitations les plus proches ne sont pas inscrites en zone agricole et se trouvent à moins de 50 mètres du projet.

Elle indique aussi que l'avis de la cellule bruit précise que le projet devrait pouvoir respecter les normes de bruit des conditions générales et elle est d'avis que la requérante ne démontre pas que ces normes ne peuvent pas être respectées. Enfin, elle expose que la notice d'évaluation des incidences précise que les nuisances sonores sont les bruits dus aux chargements et déchargements lesquels sont limités à la semaine et pendant les heures de travail.

2. Elle expose par ailleurs que les conditions particulières de l'acte attaqué en ce qui concerne la gestion des eaux sont celles imposées par la direction des voies hydrauliques.

Elle estime que la zone de nettoyage est bien définie, s'agissant de la dalle de chargement et des silos. Elle soutient que la condition selon laquelle la zone de nettoyage doit être identifiée et localisée signifie que, lors des opérations de nettoyage, l'exploitant doit signaler la zone pour des raisons de sécurité.

Par ailleurs, selon elle, la notice d'évaluation des incidences précise que les eaux rejetées sont les eaux pluviales, les eaux de nettoyage et des eaux des boues non polluées, que le rejet de ces eaux se fait vers les fossés en terre et qu'il n'y a pas de polluant. Elle affirme que la partie requérante n'apporte aucun élément concret en sens contraire. Elle rappelle que le stockage de boues polluées a été abandonné par le demandeur, de sorte que le projet litigieux n'implique pas le rejet d'eaux polluées.

Elle indique qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu de préciser les dispositions pour l'évacuation et le traitement des eaux polluées ni de préciser la localisation exacte du muret.

Enfin, elle estime que la partie requérante ne démontre pas que les conditions du permis sont impuissantes à préserver l'environnement ni que l'imposition d'un déshuileur-débourbeur est insuffisante.

3. Elle répond également que le dossier de demande renseigne l'absence d'impact significatif sur un site Natura 2000 et que la notice précise que le projet ne portera pas atteinte à la qualité biologique du site qui se trouve dans une zone d'activité économique.

Elle indique encore que l'acte attaqué précise qu'un motif du refus de première instance est la proximité d'un site Natura 2000 et qu'il vise ensuite l'avis du D.N.F. du 22 août 2016, favorable sans condition d'exploitation. Elle en conclut que les différentes instances consultatives ont examiné les conséquences environnementales du projet et ont toutes considéré qu'il n'est pas de nature à provoquer des conséquences inacceptables pour l'environnement, la santé humaine ou l'urbanisme.

C. Le mémoire en intervention

1. La partie intervenante affirme tout d'abord que seule la partie requérante a émis un avis négatif au cours de la procédure, contrairement aux autres instances consultées. Elle soutient par ailleurs qu'il ressort de l'avis de la commune requérante que de nombreux réclamants ont été comptabilisés à plusieurs reprises et que le nombre de réclamants est donc à relativiser.

2. En ce qui concerne l'éloignement des premières habitations, elle est d'avis que les affirmations de la partie requérante ne sont fondées sur aucune preuve. Elle expose que l'habitation au coin de la rue Sainte Jean et de la rue de la Centrale est située à 170,1 mètres du site d'exploitation.

Elle ne voit pas quelles sont les prétendues autres habitations situées à moins de 150 mètres du projet dans la rue Saint-Jean. Elle constate que l'acte attaqué indique que les habitations les plus proches sont essentiellement situées rue des Trieux et rue de Mons, soit à plus de 150 mètres du site.

3. Elle rappelle ensuite les termes de l'article 21 du chapitre VII des conditions générales d'exploitation, selon lesquels, dans les zones notamment agricoles, les mesures s'effectuent aux endroits précisés par le permis. Elle fait valoir que l'acte attaqué précise que les conditions générales d'exploitation sont respectées au droit des habitations les plus proches situées en zone agricole, rue du Trieux et rue de Mons. Elle estime donc que les conditions particulières de l'avis de la cellule bruit ont été suivies.

4. En ce qui concerne la zone de nettoyage, elle affirme que la condition n'est pas incertaine. Elle fait valoir que le permis unique impose des conditions claires de passage par un déshuileur-débourbeur. Elle estime que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle un simple déshuileur-débourbeur ne serait pas suffisant pour éviter toute pollution du sol et de l'eau est dénuée d'éléments particuliers permettant d'en établir le fondement.

Elle considère que l'identification et la limitation de la zone de nettoyage n'est pas une condition de nature à susciter des difficultés particulières dans son chef.

Elle constate que les points 5 et 7 invoqués concernent les boues polluées, au stockage desquelles elle a renoncé.

En outre, elle estime que les conditions particulières du permis et les conditions sectorielles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 précité sont suffisamment explicites et précises et que, pour le surplus, l'acte attaqué est largement motivé quant à la protection des eaux.

Enfin, elle rappelle que, dans son recours administratif, elle précisait qu'une fosse de récupération sera installée dans le hall de stockage des boues et qu'un contrôle visuel sera réalisé. Elle ajoute que les boues accumulées dans cette fosse seront évacuées selon la réglementation applicable.

5. En ce qui concerne l'impact négatif du projet sur la zone Natura 2000 située à 300 mètres, elle estime que l'argument est totalement hypothétique et que la partie requérante n'établit pas en quoi le projet aurait un tel impact. Elle affirme que la zone est trop éloignée pour craindre des émissions de poussières ou des nuisances sonores et que la requérante n'établit pas en quoi les conditions fixées en matière de protection des eaux sont insuffisantes.

Elle rappelle la motivation formelle de l'acte à cet égard, qui répond selon elle au moyen formulé dans son recours administratif. Elle renvoie par ailleurs à sa réponse au premier moyen.

D. Le mémoire en réplique

1. La partie requérante réplique que le bien situé au coin de la rue de la Centrale et de la rue Saint-Jean est renseigné comme une habitation et qu'il s'agit de l'habitation la plus proche du site. Elle dépose notamment un extrait du registre de la

population en ce sens. Elle expose que les bâtiments suivants les plus proches sont les numéros 36 et 38 de la rue Saint Jean et sont également des habitations.

2. Elle indique ensuite que les points de contrôle situés rue des Trieux et rue de Mons ne correspondent pas aux habitations les plus proches du site et ne sont pas situés en zone agricole. Elle estime que, si les limites imposées par les conditions générales ne sont respectées que pour les habitations situées rue des Trieux et rue de Mons, les habitations plus proches devront subir des nuisances supérieures. Elle en conclut que les conditions imposées par l'acte attaqué sont irrégulières et impuissantes à préserver l'environnement sonore des habitations riveraines.

3. Elle affirme ensuite qu'il appartenait à la partie adverse et non à la partie intervenante de déterminer les zones qui doivent être nettoyées. Elle rappelle que le stockage des déchets aura lieu sur des zones enherbées, que ces déchets seront arrosés et que les eaux de nettoyage seront ensuite évacuées via des canaux en terre, dans le canal.

Elle estime que tous les silos sont susceptibles d'entraîner des substances polluantes dans l'eau. En effet, les substances dont le stockage est autorisé sont, selon elle, susceptibles de souiller les eaux, ce que l'acte attaqué confirme en prévoyant que « les dispositions prises pour l'évacuation et le traitement des eaux polluées sont à préciser », dispositions qui n'ont pas été prises.

4. Enfin, elle est d'avis que les parties adverse et intervenante ne répondent pas au moyen en ce qu'il dénonce, d'une part, l'absence de vérification de l'impact pressenti sur le site Natura 2000 et, d'autre part, l'absence de motivation des avis du D.N.F. et de la D.G.A.R.N.E. quant à l'impact du projet sur ce site et l'insuffisance des conditions imposées en matière de protection des eaux et de nuisances sonores.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

1. Sur l'éloignement des habitations les plus proches, la partie intervenante estime que l'auteur de l'acte attaqué concentre à juste titre son examen sur les zones agricoles dès lors que celles-ci appellent une attention particulière, aux termes de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Elle identifie trois endroits situés en zone agricole sur lesquels sont concentrées plusieurs habitations, rue du Trieu, de l'autre côté de la voie d'eau, notamment le long de la chaussée de Mons et à gauche du site

d'exploitation. Elle renvoie à l'étude acoustique, qu'elle dépose, et qui confirme que la grande majorité des habitations proches du site sont bien situées en zone agricole. Elle affirme que les habitations situées rue de la centrale et rue Saint-Jean, en zone d'activité économique industrielle, sont en nombre très limité. Selon elle, la seule habitation sise rue de la Centrale n° 1 est située à 175,5 mètres du milieu du quai exploité d'où proviennent les principales sources de bruit, de sorte qu'elle est bien à plus de 150 mètres de l'endroit où les activités d'exploitation se déroulent concrètement.

2. Sur l'application des normes et des conditions relatives au bruit, elle expose que les activités de chargement et de déchargement des bateaux ne nécessitent pas un permis d'environnement. Elle rappelle que l'acte attaqué autorise l'aménagement et l'exploitation d'une zone de stockage temporaire sur un quai d'embarquement existant. Elle estime l'intérêt de la partie requérante contestable.

Elle affirme encore qu'en imposant une condition claire et précise sur les normes de bruit en zone agricole, l'acte attaqué en fait également bénéficier les habitations situées en zone d'activité économique industrielle, dès lors que ces différentes habitations sont équidistantes du site d'exploitation.

Elle souligne avoir fait procéder à des mesures de bruit, suite à la mise en œuvre des opérations de chargement et de déchargement, qui établissent qu'aucune des habitations les plus proches n'est susceptible d'être soumise à des émissions sonores supérieures à celles applicables en zone d'habitat. Elle dépose ainsi l'étude acoustique réalisée, qui confirme, selon elle, la parfaite appréciation en opportunité de l'auteur de l'acte attaqué et l'absence d'erreur manifeste.

3. Sur la condition relative à la gestion des eaux et la protection des eaux de surface et des eaux souterraines, elle affirme que la condition relative à l'installateur d'un déshuileur-débourbeur relève de l'erreur matérielle dans la mesure où ces équipements ne se justifient plus puisqu'elle a officiellement renoncé au stockage de boues polluées. Pour le surplus, elle estime que les conditions sont claires et précises.

4. Sur l'impact du projet sur le site Natura 2000, elle maintient que la partie requérante tente de substituer son appréciation à celle de la partie adverse.

VII.2. Examen

1. Un principe général de droit exige que les actes administratifs unilatéraux reposent sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et

admissibles. Les motifs de droit et de fait qui justifient la décision doivent se dégager du dossier administratif.

Par ailleurs, tout acte administratif à portée individuelle satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, lorsqu'il fait l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

2. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué indique notamment « en ce qui concerne les nuisances sonores, que le site de l'établissement est distant d'environ 150 mètres des habitations les plus proches » et qu'« en outre, (...) les habitations les plus proches sont situées en zone agricole au plan de secteur ».

Il ressort de la vue des lieux issue du site « wallonmap » déposé par la partie intervenante que le bâtiment le plus proche du site de l'exploitation autorisée par le permis litigieux, se situe rue de la Centrale n° 1. L'extrait du registre national déposé par la partie requérante montre que deux personnes y sont domiciliées, de sorte qu'il s'agit bien d'une maison d'habitation. Deux autres habitations se situent à proximité, aux n°s 36 et 38 de la rue Saint-Jean. Les mesures effectuées à partir de cette plateforme indiquent que la première habitation se situe à environ 118 mètres des abords du site, tandis que les deux autres en sont éloignées de plus de 150 mètres. Dès lors qu'une seule de ces habitations, situées à proximité, se trouve effectivement à une distance inférieure à celle indiquée dans l'acte attaqué, il ne peut être conclu en l'espèce à une erreur de fait mais plutôt à une approximation dans le chef de son auteur.

En revanche, ces trois habitations sont situées, au plan de secteur de La Louvière-Soignies, en zone d'activité économique industrielle et non en zone agricole.

L'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose comme suit :

« Dans les zones d'habitat et d'habitat à caractère rural le respect des conditions est imposé en tout point des zones d'immission.

Dans les zones agricoles, forestières, d'espaces verts, naturelles, de parc, de loisirs, de services publics et d'équipement communautaire, les mesures s'effectuent aux endroits précisés par le permis d'environnement ou le permis unique.

Les zones d'aménagement différé seront considérées conformément à l'affectation que leur donnent les plans communaux d'aménagement.

Par dérogation à l'alinéa 1, des points de mesures de référence peuvent être spécifiés dans les conditions particulières d'exploitation, afin de faciliter la surveillance ou de tenir compte des spécificités locales. Dans ce cas, ces points seront les seules références quant au respect des valeurs limites générales de niveaux de bruit.

En cas de modification du plan de secteur, pour les établissements existants, les seuils restent ceux qui résultaient de la situation du plan de secteur prévalant lors de l'octroi du permis ».

L'article 22, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose en outre comme suit :

« Les valeurs limites ne s'appliquent pas à l'intérieur des zones d'activité économique, dans les zones d'extraction, ni dans les zones d'aménagement différé à caractère industriel ».

Il résulte de cette dernière disposition et de la situation des trois habitations précitées en zone d'activité économique industrielle, que les valeurs limites de l'arrêté susmentionné du 4 juillet 2002 ne leur sont pas applicables.

À propos des nuisances sonores dues à l'exploitation, la cellule bruit du Service public de Wallonie propose, dans son avis du 26 août 2016, la condition suivante :

« Les normes acoustiques du tableau 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement sont respectées au droit des habitations les plus proches situées en zone agricole, rue des Trieux et rue de Mons ».

Cette condition est reprise, telle quelle, parmi les conditions du permis unique attaqué.

Il a été constaté que l'auteur de l'acte attaqué a pris en considération les habitations les plus proches situées à environ 150 mètres du site d'exploitation et en zone agricole. Si l'habitation située au coin de la rue de la Centrale est plus proche du site que la distance indiquée, celles de la rue Saint-Jean sont en revanche aussi éloignées que celles de la rue des Trieux et de la rue de Mons prises en considération par la partie adverse. Partant, en ce qui les concerne, même si elles sont situées en zone d'activité économique industrielle, les normes acoustiques imposées seront également respectées. Par ailleurs, la seule habitation qui se trouve en-deçà de la distance prise en considération, est néanmoins éloignée des abords du site d'environ 120 mètres. Compte tenu du fait qu'en outre, les activités de chargement et de déchargement, sources des nuisances sonores, se feront essentiellement au niveau du

quai, soit à un endroit encore plus éloigné, il n'est pas établi que les conditions imposées ne sont pas suffisantes à prévenir les nuisances sonores du projet et à répondre aux préoccupations exprimées par les riverains dans leurs réclamations.

Les témoignages postérieurs à la décision attaquée qui font état du non-respect des normes acoustiques imposées concernent un problème d'exécution du permis attaqué, pour lequel le Conseil d'État n'est pas compétent.

Enfin, en indiquant que les normes acoustiques « sont respectées au droit des habitations les plus proches situées en zone agricole, rue des Trieux et rue de Mons », l'auteur de l'acte attaqué précise les points de contrôle où doivent être mesurés les niveaux de bruit.

Ce grief n'est pas fondé.

3. En ce qui concerne la zone de nettoyage, la direction des voies hydrauliques a, dans son avis du 1^{er} septembre 2016, notamment formulé les conditions suivantes :

- « - Les rejets des eaux de nettoyage vers les fossés et *in fine* vers le canal du Centre désaffecté font l'objet au préalable d'un passage via un déshuileur/débourbeur. La zone de nettoyage est obligatoirement identifiée et localisée.
- Un dispositif permettant d'alerter du remplissage de la cuve de rétention des eaux de récupération des boues polluées est mis en œuvre.
- Les dispositions prises pour l'évacuation et le traitement des eaux polluées sont à préciser.
- Une dalle en béton devra être aménagée entre le quai et le bâtiment de stockage de ces boues polluées.
- Un muret continu, recouvert d'une étanchéité sur la hauteur des andains de stockage, ceinturera ce bâtiment sur les façades et le pignon afin d'éviter tout écoulement des eaux polluées vers l'extérieur.
- Aucun rejet (trop-plein ou autre) ne pourra être réalisé entre la cuve et le rejet des eaux pluviales de la toiture ou vers les rejets existants (fossés ou avaloirs).
- Aucun rejet vers le Canal du Centre à grand débit ne sera autorisé ».

Le dispositif de l'acte attaqué reprend ces conditions. Toutefois, les précisions qu'elles impliquent n'ont pas fait l'objet d'un complément de demande et n'ont pas non plus été apportées dans le dispositif du permis lui-même. La partie intervenante soutient dans son dernier mémoire que les conditions imprécises n'ont plus de raisons d'être compte tenu de sa renonciation à traiter les boues de curage polluées. Il n'est cependant pas établi que l'exploitation autorisée n'implique plus aucune eau polluée. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué connaissait cette renonciation mais a néanmoins jugé opportun d'imposer les conditions précitées. Partant, il lui appartenait de s'assurer que celles-ci étaient suffisamment précises et ne laissaient pas à l'exploitant une marge de manœuvre inacceptable.

Ce grief est fondé.

4. En ce qui concerne l'impact sur le site Natura 2000 situé à environ 300 mètres du projet, l'absence de mention, dans la demande, de la proximité de ce site est compensée par les autres éléments du dossier, à savoir, en particulier, la décision de première instance qui motive son refus, notamment, par la présence de ce site, ainsi que le rappelle l'acte attaqué.

Le D.N.F. a émis sur le projet un avis favorable sans condition le 22 août 2016. Selon la motivation formelle de l'acte attaqué, l'avis du même département a été à nouveau sollicité sur recours, mais aucune suite n'a été réservée à cette demande et l'avis est donc réputé favorable.

L'auteur de l'acte attaqué se réfère aux avis donnés par cette instance spécialisée, laquelle n'a formulé aucune condition, pour répondre au motif de refus lequel constatait que le projet est proche d'une zone Natura 2000, sans en tirer de conséquence. Partant, la motivation de l'acte est suffisante sur ce point.

5. Le second moyen est partiellement fondé.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

Est annulé l'arrêté du ministre de la Région wallonne de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 13 mars 2017 qui octroie à la société anonyme Quintelier Frères un permis unique pour « aménager et exploiter une zone de stockage temporaire sur un quai d'embarquement existant le long du canal du Centre dans un établissement situé chaussée de Mons à [...] Le Roeulx ».

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 13 novembre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux