CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 251.368 du 12 août 2021

A. 226.776/XIII-8606

En cause : **la société anonyme KEYSER ET FILS**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 26 novembre 2018, la société anonyme (SA) Keyser et fils demande l'annulation de la décision du ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire du 24 septembre 2018 confirmant, en l'amendant, la décision du collège communal de la commune de 5 Courcelles du 22 juin 2018, laquelle fait droit à la demande de modification des conditions particulières d'exploitation introduite par le fonctionnaire technique et relative à l'établissement exploité par la SA Keyser et fils et sis rue du Port, 2 à Courcelles « en ce qu'elle impose une valeur limite d'émission (VLE) des PCBs totaux ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 20 décembre 2019, la partie requérante a sollicité la suspension partielle de l'exécution du même acte.

L'arrêt n° 247.616 du 25 mai 2020 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 19 juin 2020 par la partie requérante.

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mai 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 2021 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 247.616 du 25 mai 2020. Il convient de s'y référer et d'ajouter qu'en suite de l'arrêt n° 246.711 du 17 janvier 2020 qui a annulé le permis octroyé par le Gouvernement wallon le 28 mars 2017, celui-ci a pris une nouvelle décision, le 12 juin 2020, en réponse aux recours introduits contre le permis unique octroyé par le collège communal de Courcelles le 25 novembre 2016. Cette nouvelle décision fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la société requérante et actuellement pendant sous le numéro de rôle A. 231.424/XIII-9044.

IV. Recevabilité et compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie requérante

4. Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir, à titre principal, qu'eu égard à l'arrêté susmentionné du 12 juin 2020 qui fixe des VLE « en tous points » identiques à celles contenues dans l'arrêté attaqué du 24 septembre 2018, la modification apportée par l'arrêté du 12 juin 2020 aux conditions particulières du permis de base d'octobre 2012 « annule et remplace » les modifications qui y avaient été apportées par l'acte présentement attaqué. En conséquence, elle invite le Conseil d'État à constater que son recours est devenu sans objet. Dès lors que la perte d'objet n'est induite que par l'adoption par la partie adverse de nouvelles dispositions qui remplacent l'acte attaqué, elle estime que celle-ci doit supporter les dépens.

5. Sur la compétence du Conseil d'État, elle sollicite l'annulation partielle de l'acte attaqué : le recours est limité à la seule condition imposée concernant le respect de la valeur limite d'émission pour les PCBs totaux, reprise à l'article 22 de la décision du collège communal de Courcelles du 22 juin 2018, telle que confirmée par l'acte attaqué.

Elle concède que seuls des éléments dissociables de l'acte attaqué pris dans sa globalité peuvent faire l'objet d'une annulation partielle. Elle estime que tel est le cas en l'espèce dès lors que son auteur a lui-même différé l'application dans le temps de la condition critiquée, ce qui prouve qu'elle est dissociable du reste de l'autorisation. Ainsi, pour trois postes de VLE distincts, en l'occurrence les phtalates, les PCBs « totaux » et les PBDEs, les valeurs doivent être respectées « "au plus tard 24 mois après la date de notification de la présente décision", soit pour le 26 septembre 2020 au plus tard ».

6. En réplique, elle fait valoir qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que celui-ci a deux objets distincts, les « PCBs totaux », d'une part, et les autres paramètres normés, d'autre part. À son estime, cette distinction ressort des termes mêmes de la demande de révision formulée par le ministre qui ne vise que les PCBs totaux, pour lesquels les lacunes sont à combler dans les conditions particulières, et non les autres paramètres. Elle ajoute que l'agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) opère également cette distinction, isolant les PCBs des autres éléments polluants.

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

7. En son dernier mémoire, elle maintient son argumentation, faisant valoir que la VLE PCBs totaux est bien scindable du reste de l'acte attaqué, dès lors que ce paramètre n'était pas normé précédemment alors que les PCBs *dioxine like* l'étaient, que l'entrée en vigueur de cette valeur est reportée de deux ans, contrairement aux autres normes PCBs entrées en vigueur immédiatement, que les autres paramètres bénéficiant d'une disposition transitoire sont sans rapport avec les PCBs et que, dans le dossier administratif, aucun élément ne fait apparaître une pondération des différentes VLE les unes en fonction des autres.

IV.2. Examen

Sur la perte d'objet du recours

8. À supposer que l'arrêté précité du 12 juin 2020 ait notamment pour objet de remplacer la disposition attaquée dans le cadre du présent recours, celle-ci a cependant produit des effets depuis son entrée en vigueur − un délai fût-il laissé à l'exploitant pour se conformer aux nouvelles normes imposées −jusqu'à l'adoption dudit arrêté de juin 2020 qui, au demeurant, n'est pas définitif puisqu'il fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant devant le Conseil d'État.

Il n'y a pas lieu de constater que le recours a perdu son objet.

Sur la compétence du Conseil d'État

9. Sur la compétence du Conseil d'État, l'arrêt n° 247.616 du 25 mai 2020 a tenu le raisonnement suivant :

« La requête sollicite l'annulation partielle de l'arrêté du 24 septembre 2018, la partie requérante indiquant expressément à cet égard que le recours est "limité à la seule condition imposée concernant le respect de la VLE pour les PCBs totaux,

reprise à l'article 22 de la décision du collège communal de la commune de Courcelles du 22 juin 2018, telle que confirmée par l'acte attaqué". Le recours en annulation est donc très partiel puisqu'il ne vise ni l'annulation de l'acte dans son ensemble ni celle de cet article 22, mais seulement l'annulation de la ligne n° 16 du tableau fixant une VLE pour les PCB "totaux" qui est repris dans cette disposition.

Ainsi qu'a pu le relever la Cour constitutionnelle, le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'État constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité (*C.C.*, n° 103/2015 du 16 juillet 2015, considérant B.11.3).

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

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

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

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

Or, aucun élément du dossier ne permet de considérer que tous les composants repris dans ce tableau ne formeraient pas un tout indivisible : c'est l'ensemble de ces paramètres, dont les seuils sont modifiés, qui permettent d'atteindre l'objectif environnemental et sanitaire recherché.

Quant au délai de 24 mois qui est laissé à l'exploitant pour se conformer aux nouvelles normes imposées, il concerne non seulement les PCBs "totaux" mais également d'autres composés organiques comme les phtalates et les PDBEs, ou

encore les COT, de sorte que ce délai ne concerne pas spécifiquement la seule norme relative au PCBs "totaux" attaquée. Cet élément, mis en évidence par la partie requérante, ne suffit donc pas à démontrer le caractère dissociable de la partie de condition particulière attaquée par rapport au reste des conditions imposées. De même, la circonstance que l'acte attaqué pourrait, dans la pratique, être exécuté en étant émondé d'une partie des conditions fixées ne permet pas de considérer qu'il ne forme pas, avec celles-ci, l'ensemble indissociable voulu par son auteur.

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

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

Aucun élément nouveau n'est développé dans le cadre de la procédure au fond qui justifierait de s'écarter des motifs qui précèdent, lesquels gardent toute leur pertinence. Notamment, la circonstance que le paramètre PCBs totaux n'était pas précédemment normé alors que les PCBs *dioxine like* l'étaient, ne démontre pas que la norme contestée ne tendrait pas, à l'instar des autres conditions particulières d'exploitation et avec elles, à poursuivre un objectif global environnemental et sanitaire voulu par l'auteur de l'acte attaqué.

10. Partant, faire droit à la requête en annulation, telle que formulée quant à son objet, reviendrait à modifier l'acte attaqué, à en rompre l'équilibre voulu par son auteur, ce pour quoi le Conseil d'État n'est pas compétent.

Le Conseil d'État n'est donc pas compétent pour connaître du présent recours.

V. Indemnité de procédure

11. La partie adverse sollicite, tant dans la note d'observations que dans le mémoire en réponse, une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, à concurrence de 840 euros conformément à l'article 67, § 2, alinéa 1er, du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 12 août 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux