

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

n° 252.562 du 28 décembre 2021

A. 231.723/XIII-9074

En cause : **la ville d'Andenne**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS et
Olivier VANLEEMPUTTEN, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 juillet 2020 par la voie électronique, la ville d'Andenne demande la suspension de l'exécution de l'article 2 de l'arrêté du 9 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire et le ministre de l'Environnement abrogent et remplacent le 4^{ème} point de l'article 4 de l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 4 mars 2020 qui lui accorde un permis unique visant à maintenir en activité et régulariser des installations et dépôts exploités par ses services techniques dans un établissement situé rue André Renard n° 3 à Andenne.

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 septembre 2020 par la voie électronique, elle a sollicité l'annulation de la même partie de cet acte.

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

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

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

Par une ordonnance du 23 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 décembre 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

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

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

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 23 août 2019, la ville d'Andenne introduit auprès des fonctionnaires technique et délégué une demande de permis unique ayant pour objet la régularisation d'installations dans des halls techniques situés à Seilles, rue André Renard 3, sur les parcelles cadastrées section A, n^{os} 26/H/4, 26/S/4, 26/L/4, 26/E/5 et 26/R/5 (halls de Scaigneaux).

Les parcelles en cause sont situées en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Huy-Waremme; elles figurent partiellement dans le périmètre d'un site à réaménager n^o 14-02 ou NA86a, « Ets Gautier et Chéricoux », dont l'assainissement ou la rénovation a été décidée par un arrêté ministériel du 2 mars 1999. Elles sont également reprises en zone de couleur pêche dans la banque de données de l'état des sols (BDES).

S'agissant de la description succincte des lieux et des abords du projet, le formulaire général de demande de permis précise ce qui suit :

« Ces halls sont la propriété du PAN (Port autonome de Namur) et sont loués par les services techniques de la Ville d'Andenne. Les halls sont situés entre deux voiries : le quai des Bateliers et la rue André Renard. Au nord du site passe la ligne de chemin de fer Namur-Liège et au sud coule la Meuse. À l'est se trouve un site qui a été réhabilité et à l'ouest les installations de l'entreprise GERDAY spécialisée en regroupement de déchets inertes. Ce site est situé à proximité de

l'entreprise des Affineries de la Meuse, de deux sites Natura 2000 (la réserve naturelle de Sclaigneaux et une île). Les premières habitations sont à une distance de 200 mètres en rive droite et 500 mètres en rive gauche ».

Le formulaire général précise que la demande concerne le « renouvellement du permis avant l'échéance pour mise en conformité ». Au titre des autorisations existantes, il est fait état d'une autorisation d'exploiter divers ateliers et dépôts des services communaux à Seilles, rue André Renard, délivrée par la députation permanente de la province de Namur le 10 janvier 2002 et arrivant à échéance le 10 janvier 2022.

S'agissant de la description succincte du projet et de ses principaux impacts, le formulaire général de demande de permis précise ce qui suit :

« Les halls, loués par la Ville d'Andenne, reprennent les différents services techniques. On y retrouve des espaces de bureaux, des vestiaires et sanitaires mais également des espaces pour le stockage du matériel, des matériaux ainsi que des espaces pour le stationnement des véhicules communaux. Sur la base de la consommation annuelle estimée, 8 véhicules sont nettoyés/jour via nettoyeurs haute pression ».

S'agissant des effets sur l'eau, le formulaire général de demande de permis indique que le projet implique deux rejets d'eau vers la Meuse. À la question de savoir si le projet implique un ou plusieurs rejet(s) d'eaux usées domestiques dans une eau de surface, une voie artificielle d'écoulement des eaux pluviales ou par infiltration dans le sol, il est répondu ce qui suit :

« Les eaux du rejet 1 viennent directement de la station d'épuration. Les eaux pluviales rejoignent cette conduite pour arriver au même rejet. En ce qui concerne l'autre rejet, les eaux proviennent de la fosse septique. Les eaux de la station de lavage rejoignent la conduite après la fosse septique. À ce niveau-là, un séparateur d'hydrocarbure et un débourbeur devront être placés afin de traiter ces eaux ».

Concernant les interactions entre les actes et travaux à régulariser et le sol et sous-sol, il est précisé ce qui suit :

« Concernant les véhicules hors d'usage, ils sont stockés sur la dalle en béton, à côté du magasin. Ces véhicules ne sont donc pas en contact direct avec le terrain, ce qui évite tout risque de pollution du sol. La dalle est en bon état comme en témoignent les photos présentes dans le dossier. Concernant les déchets, ils sont également stockés sur une dalle en béton. Les déchets stockés directement sur la dalle sont des déchets solides non dangereux. Les déchets dangereux comme les déchets d'amiante, les huiles ou les filtres sont stockés dans des big bags et conteneurs spécifiques. Il n'y a donc pas de risque de pollution pour ces différents déchets ».

S'agissant des actes et travaux impliquant une demande de permis d'urbanisme, ceux-ci sont décrits comme suit :

« Dépôt de véhicules usagés, dépôt de déchets et de matériaux »;
« Placement d'une citerne aérienne de propane ».

La demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et du formulaire associé au cadre « Décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols » mentionné aux annexes 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 15 de la partie réglementaire du Code du développement territorial (CoDT).

2. Par une lettre recommandée à la poste datée du 11 septembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué informent la ville d'Andenne que le « volet environnement » de sa demande de permis est incomplet, certaines pièces complémentaires relatives aux déchets et aux installations de combustion étant manquantes. Ils attirent également son attention sur le fait qu'en l'état, la ville sollicite le renouvellement du permis d'exploiter pour un terme venant à échéance le 10 janvier 2022, date d'échéance du permis d'exploitation actuel et qu'il convient donc de considérer que la demande de permis porte uniquement sur la régularisation des dépôts, installations et activités non couverts par le permis actuel et qu'un nouveau permis d'environnement devra être sollicité au terme du permis actuel, si les activités ne sont pas délocalisées entre-temps.

3. Par une lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2019, la ville d'Andenne complète sa demande de permis.

4. Le 6 novembre 2019, la demande de permis unique est déclarée complète et recevable. Son objet est requalifié comme suit :

« Maintien en activité et régularisation d'installations et dépôts exploités par les services techniques de la ville d'Andenne ».

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville d'Andenne du 19 novembre au 4 décembre 2019. Elle ne donne lieu à aucune observation.

6. Les avis suivants sont émis sur le projet :

- avis favorable du service de l'urbanisme de la ville d'Andenne du 29 novembre 2019;
- avis favorable de la direction des voies hydrauliques de Namur du SPW Mobilité Infrastructures du 19 novembre 2019;
- avis favorable de la direction des routes de Namur du SPW Mobilité Infrastructures du 18 novembre 2019;
- avis favorable de la SPAQuE du 20 novembre 2019;

- avis favorable conditionnel de l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) du 2 décembre 2019;
- rapport de prévention incendie de la zone de secours NAGE du 28 novembre 2019;
- avis favorable de la direction des eaux de surface du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du 10 décembre 2019;
- avis favorable conditionnel de la direction des eaux souterraines, antenne de Namur du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du 11 décembre 2019;
- avis favorable conditionnel de la direction des infrastructures de gestion et de la politique des déchets du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du 17 décembre 2019.

7. Le 6 décembre 2019, le collège communal de la ville d'Andenne émet un avis favorable sur le projet.

8. Le 4 février 2020, le délai de notification de la décision relative à la demande de permis unique est prorogé de 30 jours.

9. Le 4 mars 2020, les fonctionnaires technique et délégué délivrent le permis unique sollicité, ayant pour objet le maintien en activité et la régularisation des installations et dépôts exploités par les services techniques de la ville d'Andenne. Par la même décision, ils abrogent le permis délivré en date du 10 janvier 2002 par la députation permanente de la province de Namur, autorisant la ville d'Andenne à exploiter divers ateliers et dépôts des services techniques communaux pour un terme venant à échéance le 10 janvier 2022.

L'article 4, 4^{ème} tiret, de cette décision prévoit ce qui suit :

- « Article 4. Les conditions d'exploitation particulières applicables à l'établissement sont les suivantes :
- [...]
- Les démarches en matière d'investigation de pollution du sol sont réalisées (réalisation d'une étude d'orientation), conformément aux dispositions du Décret du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols ».

10. Le 20 mars 2020, la demanderesse de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision. Il est précisé dans le formulaire du recours que celui-ci vise la condition contenue dans l'article 4, 4^{ème} tiret, de cette décision.

11. Dans son avis du 20 mai 2020, la direction de l'assainissement des sols du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement confirme la

nécessité de procéder à la réalisation d'une étude d'orientation au droit du terrain, objet du permis délivré.

12. Le 19 juin 2020, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse.

13. Par une décision du 9 juillet 2020, les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire déclarent le recours recevable et remplacent le 4^{ème} point de l'article 4 de la décision des fonctionnaires technique et délégué par ce qui suit :

« Les démarches en matière d'investigation de pollution de sol sont réalisées (dérogation aux faits générateurs-réalisation d'une étude d'orientation) conformément aux dispositions du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols et à son arrêté d'exécution ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses de la partie requérante

La partie requérante expose que son recours se limite à l'article 2 de l'acte attaqué qui modifie le 4^{ème} point de l'article 4 de la décision des fonctionnaires technique et délégué du 4 mars 2020. Elle rappelle que 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.

Elle soutient qu'en première instance, les fonctionnaires technique et délégué ont imposé, respectivement pour les eaux usées domestiques du hall du service « plantations » et pour les eaux usées industrielles des zones de stockages extérieures, la mise en place d'une unité d'épuration et d'un séparateur d'hydrocarbures/débourbeur, ce qui a justifié selon eux l'imposition d'une étude d'orientation sur la base de l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols. Elle relève que, sur recours, le 4^{ème} point de l'article 4 de la décision des fonctionnaires technique et délégué a été modifié en vue de lui permettre d'introduire une demande de dérogation.

Elle en déduit que la partie adverse n'a pas entendu lier indissolublement la condition relative à la réalisation d'une étude d'orientation au reste du permis, et en particulier à l'activité autorisée, car elle laisse expressément la porte ouverte à

une demande de dérogation à l'obligation de réaliser l'étude d'orientation qu'elle impose. Autrement dit, à son estime, en l'invitant à introduire une telle demande, les auteurs de l'acte attaqué n'ont manifestement pas entendu attacher une importance déterminante à l'obligation qu'ils imposent.

Dans son mémoire en réplique, elle affirme qu'elle n'invite pas le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'administration des sols mais uniquement à juger de la légalité de la condition imposée au regard notamment des moyens invoqués à l'appui du recours. Elle soutient qu'en prévoyant expressément la possibilité de déroger à l'obligation de réaliser une étude d'orientation, et en l'invitant par ailleurs à introduire une demande en ce sens, les auteurs de l'acte attaqué n'ont manifestement pas fait d'une telle étude une condition *sine qua non* du permis. Elle affirme que la partie adverse se contredit lorsqu'elle affirme, dans le cadre de son mémoire en réponse, que le « site doit nécessairement faire l'objet d'une étude d'orientation » alors que des possibilités de dérogation existent et que les auteurs de l'acte attaqué ne les ont pas examinées. Elle considère que si une dérogation devait être octroyée, le permis pourra sortir ses effets sans la réalisation d'une étude d'orientation. Elle estime encore que le fait que le seul avis sollicité dans le cadre de l'instance administrative de recours était celui de la direction des sols ne signifie pas que l'autorité a attaché une importance déterminante à l'obligation de réaliser une étude d'orientation.

IV.2. Examen prima facie

1. L'arrêté comporte le passage suivant :

« Considérant que le recours ne porte que sur une seule condition du permis figurant au 4^{ème} alinéa de son article 4 : “Les démarches en matière d'investigation de pollution de sol sont réalisées (réalisation d'une étude d'orientation), conformément aux dispositions du Décret du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols”; qu'il y a lieu de corriger à ce stade des erreurs dans cette disposition dans la mesure où, d'une part, il s'agit de l'arrêté du 6 décembre 2018 et non du décret et, d'autre part, qu'il s'agit de l'arrêté d'application du décret du 1^{er} mars 2018 qui détermine les faits générateurs de l'obligation de réaliser une étude d'orientation; qu'il y a, dès lors, lieu de se référer aux articles 23 et 24 du décret du 1^{er} mars 2018;

Considérant qu'à cet égard, l'avis remis en première instance par le Département du Sol et des Déchets comportait les conditions suivantes :

“En suite à votre courrier du 06 décembre 2019, j'émet un avis favorable par rapport à la demande introduite par la Ville d'Andenne moyennant le respect des prescriptions :

- du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;
- du décret du 05 décembre 2008 portant assentiment de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages;
- du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols;
- de l'A.E.R.W. du 09 avril 1992 relatif aux déchets dangereux;
- de l'A.E.R.W. du 09 avril 1992 relatif aux huiles usagées;

- de l'A.G.W. du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets;
- de l'A.G.W. du 04 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles et intégrales relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes;
- de l'A.G.W. du 23 novembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets dangereux;
- de l'A.G.W. du 31 mai 2007 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire d'huiles usagées;
- de l'A.G. W. du 05 mars 2015 instaurant une obligation de tri de certains déchets;
- des conditions particulières jointes en annexe" (nous soulignons);

Considérant que la Direction de l'Assainissement des Sols, interrogée pendant l'instruction de la demande n'a pas remis d'avis; qu'il a donc été considéré qu'il s'agissait d'un avis favorable par défaut allant dans le sens de l'avis du Département du Sol et des Déchets - Direction des Infrastructures de Gestion et de la Politique des déchets – qui impose l'étude d'orientation par la condition soulignée ci-dessus;

Considérant qu'en l'absence de l'avis de la Direction de l'Assainissement des Sols, le Fonctionnaire technique de première instance a visé, comme fait générateur de l'obligation de la réalisation d'une étude d'orientation, les dispositions de l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols à l'appui des éléments suivants :

"Considérant que l'établissement est repris comme pollué dans la banque de données de l'Etat des Sols; que l'établissement est situé dans un site à réaménager (SAR); que la demande de permis n'implique pas d'aménagement ou de travaux impactant le sol, hormis des travaux nécessaires pour l'aménagement d'un déboureur/séparateur d'hydrocarbures destinés à traiter les eaux usées de l'établissement et la pose d'une unité d'épuration pour traiter les eaux usées domestiques de l'établissement; que les dispositions de l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols trouvent en l'espèce à s'appliquer";

Considérant que ledit article 23 dispose :

"Art 23. § 1^{er}. Une étude d'orientation est réalisée par le demandeur d'un permis d'urbanisme, d'un permis unique ou d'un permis intégré sur un terrain renseigné dans la banque de données de l'état des sols comme pollué ou potentiellement pollué, pour autant que les actes et travaux objets de la demande de permis impliquent soit :

1° la mise en œuvre d'actes et travaux visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 1°, 4°, 9° et 13°, du CoDT, pour autant qu'ils impliquent une modification de l'emprise au sol impactant la gestion des sols [...]"

Considérant qu'en son recours, la ville d'Andenne réfute cette justification au regard des dispositions de l'article 23, aux motifs principaux que :

"Tel n'était pas le cas des travaux objet de la demande qui visaient à régulariser certains dépôts, expressément exclus des travaux énumérés ci-avant car visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 15° du CoDT"

[...]

"La motivation formelle de la décision ne permet pas de comprendre que l'autorité compétente en première instance ait apprécié l'impact des travaux imposés en termes d'emprise au sol et de gestion des sols, en particulier.

Au demeurant, on n'aperçoit pas, en l'espèce, en quoi les travaux de mise en place d'un déboureur/séparateur rendraient 'exagérément difficile des investigations, des analyses ou des actes et travaux d'assainissement', d'autant plus que ces travaux semblent envisagés sur une partie extrêmement limitée du site."

[...]

"Le principe de proportionnalité s'oppose à imposer une étude d'orientation de l'ensemble du site";

Considérant que lors de la présente procédure de recours, l'avis de la

Direction de l'Assainissement des Sols a à nouveau été sollicité; qu'un avis, reproduit intégralement *supra*, a été remis;

Considérant qu'il ressort de cet avis que ce ne sont, en fait, pas les dispositions de l'article 23 du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols qui trouvent à s'appliquer, mais bien celles de l'article 24, qui dispose :

“Art. 24. § 1^{er}. Une étude d'orientation est réalisée par l'exploitant d'une installation ou d'une activité présentant un risque pour le sol :

1° [...]

2° au terme du permis ou de la déclaration autorisant l'installation ou l'activité visée;

[...]” (nous soulignons);

Considérant que, dans le cas d'espèce, la demande de permis vise notamment à renouveler l'autorisation délivrée en date du 10 janvier 2002 par la Députation permanente du Conseil provincial de Namur, autorisant la ville d'Andenne à exploiter divers ateliers et dépôts, pour un terme venant à échéance le 10 janvier 2022; qu'également, la demande vise bien des installations ou activités présentant un risque pour le sol au travers de rubrique de classement présentes dans la demande de permis (90.21.01.02, 90.21.02.02, 90.21.03, 90.21.14, 90.21.04.01);

Considérant, dès lors, que les faits générateurs requérant la réalisation d'une étude d'orientation sur tout le site sont bien présents; que l'imposition d'une telle étude est donc bien pertinente en condition du permis délivré;

Considérant que l'autorité compétente sur recours constate que l'imposition d'une étude d'orientation est applicable au présent projet par un double fait générateur; c'est-à-dire à la fois sur la base de l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols (travaux modifiant l'emprise sur le sol dans une zone reprise en couleur pêche dans la banque de données de l'état des sols BDES – SAR, dossier SPAQuE) que sur la base de l'article 24 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols (renouvellement d'un permis d'environnement arrivé à échéance avec des rubriques considérées comme activités à risques pour le sol);

Considérant que les faits générateurs de l'étude d'orientation du sol sont donc multiples; que la condition imposant une étude d'orientation du sol doit, dès lors, être maintenue dans le dispositif du permis querellé;

Considérant que des dérogations sont fixées sur la base des dispositions des articles 71 et/ou 73 de l'AGW du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols; que les demandes de dérogation doivent être introduites préalablement auprès du Département du Sol et des Déchets en y apportant toutes les justifications probantes en regard, pour ce qui concerne l'article 23 du “décret sol”, de toutes les “origines” pour lesquelles les parcelles concernées sont de couleur pêche dans la BDES (SAR/ dossier SPAQuE, ...) et pour ce qui concerne l'article 24 du “décret sol”, de toutes les rubriques “activités à risque pour le sol” reprises par la BDES;

Considérant que le dispositif de la décision querellée doit, en conséquence, être modifié pour prendre en compte une éventuelle demande de dérogations introduite par l'exploitant et validée par l'Administration;

Pour les motifs cités ci-dessus,

ARRETENT

Article 1^{er}. Le recours introduit par l'Administration communale d'Andenne contre l'arrêté des Fonctionnaires technique et délégué, pris en date du 04 mars 2020, lui accordant un permis unique visant à maintenir en activité et régulariser des installations et dépôts exploités par les services techniques de la ville d'Andenne dans un établissement situé rue André Renard n° 3 à 5300 Andenne/Seilles est recevable.

Article 2. La décision des Fonctionnaires technique et délégué, en date du 04 mars 2020, accordant à l'Administration communale d'Andenne un permis unique visant à maintenir en activité et régulariser des installations et dépôts

exploités par les services techniques de la ville d'Andenne dans un établissement situé rue André Renard n° 3 à 5300 Andenne/Seilles est modifiée comme suit :

Le 4^{ème} point de l'article 4 de l'arrêté querellé est abrogé et remplacé par :
"Les démarches en matière d'investigation de pollution de sol sont réalisées (dérogation aux faits générateurs-réalisation d'une étude d'orientation), conformément aux dispositions du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols et à son arrêté d'exécution".

Article 3. Toutes les autres dispositions restent d'application

[...] ».

2. La requête vise l'annulation partielle de l'arrêté du 9 juillet 2020 du ministre de l'Aménagement du territoire et du ministre de l'Environnement, seule l'annulation de l'article 2 du dispositif de cet acte étant sollicitée.

Cet article modifie sur recours le permis unique délivré en première instance par les fonctionnaires technique et délégué en remplaçant une des conditions particulières d'exploitation contenue dans leur décision.

3. 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).

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.

4. En l'espèce, la condition litigieuse a pour objet d'enjoindre à la demanderesse de permis d'accomplir les démarches requises en matière d'investigation de pollution du sol, en application du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols et de son arrêté d'exécution, l'auteur de l'acte attaqué ayant constaté l'existence de faits générateurs d'une telle obligation.

5. La section 3 du chapitre III du décret du 1^{er} mars 2018, précité, détermine les éléments générateurs qui engendrent l'obligation de réaliser une étude d'orientation, laquelle a pour objectif de déterminer si le sol est pollué et de fournir une première description de cette pollution. L'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret prévoit ainsi que constitue un tel fait générateur la demande de permis visant un terrain renseigné dans la banque de données de l'état des sols comme pollué ou potentiellement pollué pour autant que soient mis en œuvre certains actes et travaux ou que soient impliqués certains changements de type d'usage. L'article 24, § 1^{er}, identifie comme faits générateurs de l'obligation de réaliser une telle étude différents éléments en lien avec l'exploitation d'installations ou d'activités à risque pour le sol parmi lesquels le terme du permis ou de la déclaration autorisant l'installation ou l'activité visée. Les faits générateurs visés aux articles 23 et 24, précités, sont qualifiés de faits objectifs ou automatiques. Conformément aux paragraphes 3 respectifs de ces deux dispositions décrétales, l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols a établi des critères qui permettent d'éviter l'obligation de réaliser une étude d'orientation

Enfin, l'article 29 du décret du 1^{er} mars 2018 prévoit également des hypothèses dans lesquelles, par dérogation aux articles 23 à 27, l'obligation de réaliser une étude d'orientation ne naît pas. La demande de dérogation doit être adressée à l'administration compétente en matière de gestion et d'assainissement des sols, à savoir la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du SPW.

6. Le décret du 1^{er} mars 2018, précité, organise une certaine articulation entre les polices administratives du sol et de l'urbanisme. Ainsi, il résulte de son article 23, § 1^{er}, alinéa 2, que lorsqu'une étude d'orientation est requise en application de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, cette étude doit, d'une part, être jointe à la demande de permis adressée à l'administration compétente pour connaître de cette demande et, d'autre part, adressée concomitamment à l'administration compétente en matière de gestion et d'assainissement des sols. Une demande de permis

d'urbanisme ou de permis unique, s'agissant de son volet urbanistique, entrant dans le champ d'application de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018 ne pourra donc être déclarée complète et recevable que si ce document a été joint à la demande.

Les travaux préparatoires du décret (*Doc. parl.*, Parl. wal., session 2017-2018, n° 984, exposé des motifs, p. 7) apportent les précisions suivantes :

« Ainsi, le fait que cette étude puisse être, par ce biais, communiquée à l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme, de permis unique ou de permis intégré, permettra à cette même autorité d'appréhender la situation du sol dans le cadre de sa procédure d'instruction. Cette procédure expressément prévue au sein de ce décret est de nature à rassurer l'autorité compétente.

En effet, d'une part, l'autorité compétente va pouvoir prendre connaissance de la situation exacte du terrain visé. Elle pourra ainsi s'assurer que le demandeur a parfaitement conscience du fait que le terrain visé est ou non pollué. D'autre part, l'autorité compétente a également la certitude que l'autorité compétente en matière d'assainissement assurera le suivi du volet sol, si cela devait s'avérer nécessaire, dès lors que l'étude lui est également transmise. Ce faisant, l'autorité compétente pourra statuer sur la demande de permis conformément aux législations applicables à ces matières, et en faisant abstraction des aspects relatifs à la pollution du sol concerné ».

L'autorité chargée du contrôle du caractère complet et recevable d'une demande de permis est donc l'autorité qui sera appelée à vérifier si la demande de permis est ou non visée par l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, et, par voie de conséquence, à appréhender l'existence des faits générateurs. L'articulation entre les deux polices administratives est cependant partielle dès lors que l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, 2^{ème} phrase, dispose que « La procédure d'instruction des demandes de permis visées se poursuit conformément aux législations applicables ».

7. En l'espèce, il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que leurs auteurs ont accordé de l'importance à l'assainissement des sols et au respect de la législation organique en la matière. Indépendamment de la régularité de la condition édictée dans l'acte attaqué, force est de constater qu'une annulation limitée à celle-ci reviendrait à modifier la portée du permis délivré alors qu'en principe, le Conseil d'État est sans compétence pour réformer les actes administratifs soumis à son contrôle.

En effet, rien ne permet d'affirmer que, pour reprendre les termes des travaux préparatoires du décret, les auteurs de l'acte attaqué auraient pris la même décision s'ils n'avaient pas eu la certitude que l'autorité compétente en matière de gestion et d'assainissement des sols assurera le suivi du volet « sol » de la demande. En réalité, cette condition participe de l'équilibre de la décision prise par l'autorité,

même si elle concerne principalement une police distincte de l'urbanisme, et il n'appartient pas au Conseil d'État d'agir en opportunité à sa place en le modifiant.

Le fait que les auteurs de l'acte attaqué laissent entendre que la bénéficiaire du permis pourrait obtenir, de la part de l'autorité compétente, une dérogation à l'obligation de réaliser une étude d'orientation n'est pas de nature à modifier le caractère indissociable de la condition du reste de la décision.

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

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 28 décembre 2021 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay