

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.822 du 19 mai 2022

A.227.169/XIII-8551

En cause : **la société anonyme l' ŒUF D'OR**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

MAUROY Xavier,
ayant élu domicile chez
M^e Thibault BOUVIER, avocat,
avenue Reine Elisabeth 40
5000 Beez.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 janvier 2019, la société anonyme (SA) l'Œuf d'Or demande l'annulation de :

- l'arrêté du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 7 novembre 2018 qui déclare irrecevable le recours introduit par la requérante contre l'arrêté du collège communal de Héron du 24 juillet 2018 accordant à Xavier Mauroy un permis unique visant à construire et exploiter deux bâtiments pour l'engraissement de 16.000 dindes, maintenir en activité l'exploitation existante, régulariser deux étables, forer et exploiter une nouvelle prise d'eau dans un établissement situé rue de Montigny, 20 à Héron (1^{er} acte attaqué);

- l'arrêté du collège communal de la commune de Héron du 24 juillet 2018 accordant le permis unique ainsi confirmé (second acte attaqué).

II. Procédure

Par une requête introduite le 28 mars 2019, Xavier Mauroy demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 avril 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier 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 à la partie adverse le 21 septembre 2021 et à la partie intervenante le 28 septembre 2021.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur, a rédigé une note le 16 novembre 2021 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinq}ies de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par lettres du 18 novembre 2021 et du 1^{er} décembre 2021, le greffe a notifié à la partie adverse et intervenante que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elles ne demandent, dans un délai de quinze jours, à être entendues.

Par une ordonnance du 31 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 avril 2022.

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

M^e Olivier Vanleemputten, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Maxime Vanderhulst, *loco* M^e Thibault Bouvier,

avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

Les parties adverse et intervenante n'ont pas sollicité la poursuite de la procédure.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le premier moyen, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation du premier acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du premier moyen en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.29-1, D.29-22 et D.29-24 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir.

Selon la partie requérante, l'article D.29-22 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement prévoit que l'avis de délivrance du permis doit être affiché non seulement aux endroits habituels de l'affichage de la commune mais aussi, dès lors que le projet peut être localisé sur une parcelle cadastrale, à quatre endroits proches du lieu où le projet doit s'implanter le long d'une voie publique carrossable ou de passage, et, en outre, sur le bien concerné. L'avis devrait également renseigner l'adresse de l'instance auprès de laquelle le recours peut être introduit ainsi que les formes et délai qui le régissent.

Elle relève qu'il résulte de l'attestation d'affichage du 28 août 2018 que l'avis du 24 juillet 2018 a uniquement été affiché à proximité du lieu où le projet doit être réalisé, à la maison communale et aux endroits ordinaires de l'affichage. Au demeurant, cet avis, qui n'indique pas le délai dans lequel le recours devait être introduit ni les formes du recours, renseigne que l'affichage a débuté le 2 août alors que l'attestation d'affichage mentionne un affichage à dater du 7 août jusqu'au 28 août. Eu égard à cette contradiction, aucune force probante ne pourrait lui être reconnue en ce qui concerne la date de l'affichage.

Elle estime qu'en raison de l'irrégularité de l'affichage, le délai de recours de 20 jours prévu à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité à dater du premier jour de l'affichage de l'avis visé aux articles D.29-22, D.29-23 et D.29-24 du Livre I^{er} du Code de l'environnement n'a pas pu prendre cours et c'est à tort que son recours a été déclaré irrecevable et n'a pas été examiné.

Selon la partie requérante, le bien-fondé du moyen doit également entraîner par voie de conséquence l'annulation du second acte attaqué que le ministre a ainsi confirmé implicitement.

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« 12. L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose notamment comme suit en ses paragraphes 1 et 2 :

“§ 1^{er}. Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 93, contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 94, alinéa 1^{er}, ou contre le refus visé à l'article 94, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés.

[...]

§ 2. Sous peine d'irrecevabilité, le recours est accompagné de la preuve du versement du droit de dossier visé à l'article 177 et est envoyé à l'administration de l'environnement dans un délai de vingt jours à dater :

1° soit, pour le demandeur, le fonctionnaire technique, le fonctionnaire délégué et, lorsqu'il a été fait application de l'article 81, § 2, alinéas 2 et 3, chaque collège communal des communes sur le territoire desquelles l'établissement où les actes et travaux concernés sont situés, de la réception de la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 93 ou du rapport de synthèse et qui est envoyé au demandeur en application de l'article 94, alinéa 4;

[...]

3° soit, pour les personnes non visées au 1°, du premier jour de l'affichage de l'avis visé aux articles D.29-22, D.29-23 et D.29-24 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement”.

Les articles D.29-1 et D.29-22 à D.29-24 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement disposent par ailleurs notamment comme suit :

“Article D.29-1.

§ 1^{er}. Pour l'application du présent titre, les plans, programmes et projets dont l'adoption, l'approbation ou l'autorisation comporte une phase de participation du public, à l'exception des plans, schémas et rapports visés au CoDT, ainsi que des plans urbains ou communaux de mobilité, sont classés en cinq catégories.

[...]

§ 4. Relèvent de la catégorie B :

[...]

b. les projets suivants :

1° les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement conformément aux articles D.66, § 2, et D.68, §§ 2 et 3;

[...]

§ 5. Relèvent de la catégorie C, les projets suivants pour autant qu'ils ne soient pas déjà visés sous le paragraphe 4, b, 1° :

[...]

2° les projets soumis a permis unique au sens de l'article 1^{er}, 12°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Article D.29-22.

[...]

§ 2. La décision d'adoption ou d'approbation d'un plan ou programme de catégorie B et la décision de l'autorité compétente relative à un projet de catégorie B ou C font l'objet d'un avis affiché durant vingt jours aux endroits habituels d'affichage dans la ou les communes sur le territoire de laquelle ou desquelles l'enquête publique a été organisée.

En outre, pour les projets de catégorie B ou C, ainsi que pour les plans et programmes visant des sites pouvant être localisés sur une parcelle cadastrale, il

est procédé, de manière parfaitement visible, à l’affichage de l’avis à quatre endroits proches du lieu où le projet doit être implanté, le long d’une voie publique carrossable ou de passage.

En outre, pour les projets de catégorie B ou C, l’avis est affiché, de manière parfaitement visible, sur le bien concerné par le projet.

Cet avis mentionne :

[...]

6° l’adresse de l’instance ou de l’autorité, désignée par le Gouvernement, auprès de laquelle les recours peuvent être introduits, ainsi que les formes et délais les régissant;

[...]

L’affichage est effectué par le collège communal dans les dix jours :

1° soit de l’adoption de la décision lorsque l’autorité qui a statué est la commune;

[...]

§ 3. La décision d’adoption ou d’approbation d’un plan ou programme de catégorie B, ainsi que la déclaration environnementale et les mesures arrêtées concernant le suivi, et la décision de l’autorité compétente relative à un projet de catégorie B ou C sont notifiées par l’autorité compétente :

1° à la ou les communes sur le territoire de laquelle ou desquelles l’enquête publique a été organisée;

2° au demandeur et aux instances que le Gouvernement désigne;

3° aux administrations et autorités publiques ayant été consultées dans le cadre de la procédure d’instruction de la demande.

[...]

Article D.29-23

[...]

Lorsque le projet est censé être refusé ou censé être octroyé en l’absence de décision expresse de l’autorité compétente dans les délais prescrits, l’avis prévu à l’article D.29-22 précise soit que la demande est refusée, soit que la décision est censée être octroyée en mentionnant le document tenant lieu de décision ainsi que les informations visées au paragraphe 2, 2°, 5°, 6° et 7°.

Article D.29-24

Durant toute la période d’affichage, la décision ou le document en tenant lieu, en ce compris la déclaration environnementale et les mesures arrêtées concernant le suivi visées à l’article D.29-22, § 2, alinéa 3, 3° et 4°, est accessible selon les modalités fixées à l’article D.29-16.

À la fin du délai d’affichage, le bourgmestre établit une attestation certifiant cet affichage”.

À défaut d’affichage régulier conforme à l’article D.29-22, § 2, du livre I^{er}, du Code de l’Environnement, le délai de recours au Gouvernement wallon ne peut commencer à courir. L’indication du délai de recours dans l’affichage des permis est une formalité prévue à la fois dans l’intérêt du bénéficiaire du permis et des tiers (C.E., 25 mars 2021, SA CL WARNETON, n° 250.223; C.E., 23 octobre 2019, SA CL WARNETON, n° 245.867).

L'attestation d'affichage prévue par l'article D.29-24, alinéa 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement est un acte qui constate des faits et qui est destiné à permettre le calcul des délais. Sa régularité conditionne la recevabilité du recours organisé par l'article 95, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (C.E., 7 décembre 2019, LAMBERT, n° 240.129).

13. En l'espèce, le permis unique litigieux ne devait pas faire l'objet d'une étude d'incidences, de sorte qu'il constitue un projet de catégorie C.

En vertu de l'article 95, § 2, 3°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la partie requérante, tiers au permis délivré, disposait d'un délai de 20 jours à dater du premier jour de l'affichage de l'avis visé aux articles D.29-22 à D.29-24 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement pour introduire un recours auprès du Gouvernement.

L'avis d'affichage du 24 juillet 2018 se lit comme suit :

“Commune de HÉRON Décr.Rég.w. 11 mars 1999, art.38

ÉTABLISSEMENTS CONTENANT DES INSTALLATION OU ACTIVITÉS
CLASSÉES
AVIS
DÉCISION RELATIVE À UNE DEMANDE
DE PERMIS UNIQUE OU DE PERMIS D'ENVIRONNEMENT

Le Bourgmestre porte à la connaissance de la population qu'un permis unique
A été délivré en date du 24 juillet 2018 à Monsieur Xavier MAUROY
Rue de Montigny, n° 20 à 4217 HÉRON

Pour un établissement sis : Rue de Montigny, n° 20 à 4217 HÉRON

Et ayant pour objet : la construction de deux bâtiments pour dindes,
l'engraissement de 16.000 dindes, le maintien des activités existantes, la
régularisation de deux étables, un forage et une nouvelle prise d'eau

Le dossier peut être consulté à : l'Administration Communale de HÉRON
Place Communale, n° 1 à 4218 HÉRON-
COUTHUIN

Chaque jour ouvrable de : du Lundi au Vendredi de 09 H 00' à 12 H 00';
le Mercredi de 14 H 00' à 16 H 30';
le Samedi de 10H à 12H (sur rendez-vous).

Date de début de l'affichage : jeudi 2 août 2018.
Durée de l'affichage : 20 jours.

Un recours auprès du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal est ouvert à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, ainsi qu'au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué.

Sous peine d'irrecevabilité, le recours doit être adressé par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou remis contre récépissé au fonctionnaire technique compétent sur le recours à l'adresse suivante :

Service public de Wallonie
c/o Direction générale Opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles
et de l'Environnement
Avenue Prince de Liège, 15
5100 Namur (Jambes)

Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée, sauf s'il est introduit par le fonctionnaire technique ou le fonctionnaire délégué.

Le recours est introduit selon les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et, notamment, en utilisant exclusivement le formulaire repris à l'annexe XI de l'arrêté précité.

Un droit de dossier de 25,00 € est à verser sur le compte 091-2150215-45 (IBAN :BE44 0912 1502 1545/BIC : GKCCBEBB) du département des Permis et Autorisations, Avenue Prince de Liège, 15 à 5100 NAMUR (Jambes).

À HÉRON, le 24 juillet 2018

Pour le Collège,
Pour la Directrice générale
(signature)
V. CHARLIER

Le Bourgmestre,
(signature)
E. AUTPHENNE

Cet avis ne mentionne pas expressément le délai de recours de 20 jours à dater du premier jour de l'affichage, contrairement au prescrit de l'article 95, § 2, 3°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le renvoi aux "dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", et "notamment" à l'utilisation obligatoire du "formulaire repris à son annexe XI de l'arrêté précité" ne saurait pallier cette lacune, ni cet arrêté ni son annexe XI ne faisant état de la durée du délai de recours contre un permis unique.

14. Au demeurant, "l'affichage de l'avis" auquel se réfère l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement vise un affichage conforme à l'article D.29-22, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, c'est-à-dire l'affichage de l'avis réalisé à tous les endroits mentionnés à cette disposition. À défaut de l'affichage à l'un de ces endroits, l'affichage de l'avis ne peut être tenu pour régulier et, partant, ne peut faire courir le délai de recours au gouvernement.

Il ressort de l'article D.29-22, § 2, du Code de l'Environnement que le législateur a prévu que l'avis annonçant l'octroi du permis unique par le collège communal doit faire l'objet d'un triple affichage :

- aux endroits habituels d'affichage dans la commune sur le territoire de laquelle ou desquelles l'enquête publique a été organisée;
- à quatre endroits proches du lieu où le projet doit être implanté, de manière visible, le long d'une voie publique carrossable ou de passage;
- sur le bien concerné par le projet, et ce "de manière parfaitement visible".

Selon l'attestation d'affichage du 28 août 2018 signée par le Bourgmestre et la Directrice générale de la Commune de Héron, le Collège communal de Héron certifie que la décision du 24 juillet 2018 prise sur la demande de permis :

"1) a été portée à la connaissance de la population par un avis dressé conformément aux prescriptions de l'article 38, § 1^{er} du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

2) que ledit avis a été affiché du 7 août 2018 au 28 août 2018 :

- 1° à proximité du lieu où le projet doit être réalisé, en un endroit visible depuis la voie publique;
- 2° à la maison communale;
- 3° aux endroits ordinaires d'affichage".

On relèvera tout d'abord que la mention selon laquelle la décision aurait été portée à la connaissance de la population "par un avis dressé conformément aux prescriptions de l'article 38, § 1^{er} du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement" est sans incidence sur le bien-fondé du moyen, cette disposition ayant trait à la publication de certains types de décisions sur le site internet de la Région wallonne.

Pour le surplus, l'attestation d'affichage indique expressément que l'affichage a eu lieu à proximité du projet "en un endroit visible depuis la voie publique", et non en quatre endroits différents. À supposer même que cet affichage ait bien eu lieu en quatre endroits distincts, ces "endroits proches du lieu où le projet doit être implanté" ne sont pas identifiés, de sorte qu'il est impossible de vérifier si l'affichage a bien été effectué "de manière visible, le long d'une voie publique carrossable ou de passage".

Par ailleurs, la mention selon laquelle l'avis a été affiché « aux endroits ordinaires d'affichage » n'établit elle-même pas qu'il y a eu affichage sur le bien concerné par le projet.

15. Il se déduit de ce qui précède qu'à défaut d'affichage conforme à l'article D.29-22, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, le délai de recours administratif contre la décision du collège communal du 24 juillet 2018 n'a jamais commencé à courir à l'égard des tiers et que c'est à tort que le Ministre a déclaré tardif le recours de la partie requérante.

Le premier moyen est fondé ».

Les parties adverse et intervenante n'ont pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et se sont abstenues de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elles n'ont pas non plus demandé à être entendues.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le premier moyen est fondé. Il justifie l'annulation du premier acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinq} du règlement général de procédure.

V. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué

L'article 95, §7 et 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose :

- « §7. Le Gouvernement envoie sa décision au requérant dans un délai de :
 - 1° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 2;
 - 2° cent jours si le recours concerne un établissement de classe 1;Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours (...);

§8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :
1° la décision prise en première instance est confirmée ».

Il n'est pas contesté en l'espèce que le Gouvernement a envoyé sa décision (le premier acte attaqué) dans le délai requis.

L'arrêté ministériel du 7 novembre 2018 déclare irrecevable le recours administratif de la partie requérante contre l'arrêté du collège communal du 24 juillet 2018, second acte attaqué.

Dès lors que le Gouvernement wallon ne s'est pas prononcé sur le fond de l'affaire, le permis unique délivré le 24 juillet 2018 par le collège communal, second acte attaqué, n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique. Le Conseil d'État n'est néanmoins pas compétent pour connaître d'un recours dirigé contre cette décision.

En effet, la décision ministérielle du 7 novembre 2018 étant annulée et s'agissant d'une décision prise en dernier ressort dans le cadre d'un recours organisé, il appartient au Gouvernement wallon, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur le recours dont il est valablement saisi. Pour ce faire, le ministre disposera, à dater de la notification du présent arrêt d'un nouveau délai complet pour prendre et notifier sa décision. Si le ministre ne notifie pas sa décision dans le délai requis, la décision prise par le collège communal sera alors confirmée en vertu de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et cette décision sera alors susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État à l'expiration du délai imparti au ministre pour envoyer sa décision. Le recours introduit contre la décision du collège communal de Héron du 24 juillet 2018 est donc irrecevable, étant à tout le moins prématuré.

VI. 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 l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, du 7 novembre 2018 qui déclare irrecevable le recours introduit par la requérante contre l'arrêté du collège communal de Héron du 24 juillet 2018 accordant à Xavier Mauroy un permis unique visant à construire et exploiter deux bâtiments pour l'engraissement de 16.000 dindes, maintenir en activité l'exploitation existante, régulariser deux étables, forer et exploiter une nouvelle prise d'eau dans un établissement situé rue de Montigny, 20.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise 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 19 mai 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly