

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

n° 254.151 du 29 juin 2022

A. 235.728/XIII-9566

En cause : **la société anonyme TOTALENERGIES
PETROCHEMICALS FELUY,**
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et
Athde KRASNIQI, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 février 2022, la société anonyme (SA) TotalEnergies Petrochemicals Feluy demande l'annulation de « la décision des fonctionnaires délégué et technique du 21 décembre 2021, reçue le 22 décembre 2021, par laquelle lesdits fonctionnaires ont décidé que la demande de permis unique – visant à installer un champ de panneaux photovoltaïques de 9,2 MWc sur le site de la partie requérante – doit être revue en vue de déposer des plans modificatifs, un complément corollaire de notice d'évaluations des incidences sur l'environnement comprenant une nouvelle étude de risques ainsi qu'un nouveau plan cadastral afin de relancer une nouvelle instruction par l'organisation d'une enquête publique ».

Par une requête introduite le 16 mars 2022, la même requérante demande la suspension de l'exécution du même acte attaqué.

II. Procédure

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 8 juin 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^{es} François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 12 juillet 2021, la SA TotalEnergies Petrochemicals Feluy introduit une demande de permis unique ayant pour objet « l'installation d'un champ de panneaux photovoltaïques d'une capacité de 9,2 MWc pour alimenter le site de TOTAL Petrochemicals Feluy », de manière à « produire 3 à 4 % de l'électricité consommée sur le site de Feluy », sur un terrain situé à Feluy, zoning industriel, zone C et cadastré division 3, section n° 170F.

2. Par courrier du 13 juillet 2021, envoyé le 14 juillet 2021, reçu le lendemain, la commune d'Ecaussinnes transmet la demande de permis unique au fonctionnaire technique.

3. Par courrier recommandé du 3 août 2021, les fonctionnaires technique et délégué déclarent la demande recevable et complète.

4. Plusieurs avis sont émis sur le projet.

5. Une enquête publique est organisée du 16 au 31 août 2021. Aucune réclamation n'est introduite.

6. Par courrier recommandé du 21 décembre 2021, les fonctionnaires technique et délégué sollicitent le dépôt de plans modificatifs et d'autres documents complémentaires de la demanderesse de permis. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le projet envisage la mise en place d'un champ de panneaux photovoltaïques dans le zoning industriel d'Ecaussinnes; qu'il s'agit d'infrastructures de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable; que pareille production est devenue strictement nécessaire en vue d'atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne visant à réduire les émissions territoriales par État de CO₂ de 55 % d'ici 2030; que la Commission européenne au travers de son Green Deal actuellement en cours de discussion a fixé le 14/07/2021 comme cible pour 2030 une production d'électricité à partir d'énergie renouvelable supérieure ou égale à 40 %;

Considérant que ce champ de panneaux photovoltaïques produira une capacité énergétique de 9,2 MWc, ce qui équivaut à environ 3 à 4% de l'énergie consommée sur le site du demandeur;

Considérant que le projet est prévu sur un terrain non artificialisé ni imperméabilisé présentant, selon l'étude d'ARCEA, un milieu naturel et biologique intéressant en termes de biodiversité; que ce terrain est identifié comme étant "une zone de bosquets à conserver et renforcer" au plan d'aménagement éco-paysager du zoning réalisé dans le cadre de l'Opération de Développement Durable Rural de la Commune d'Ecaussinnes;

Considérant que le projet se situe en zone d'activité économique industrielle au SDC; que ce dernier fixe comme objectifs d'aménagement du territoire la limitation des nuisances industrielles visuelles, auditives, olfactives ainsi que la protection et la valorisation des ressources, des richesses et du patrimoine local; que la gestion des ressources de manière durable passe notamment par un usage parcimonieux du sol et une gestion qualitative du cycle de l'eau;

Considérant qu'en s'implantant sur une parcelle entièrement végétalisée riche en biodiversité, le projet entraîne la suppression de ce milieu naturel par notamment le déboisement de jeunes boisements de recolonisation sur une superficie d'environ 5 ha, la modification du relief du sol (remblayage allant jusqu'à 1m 60 de hauteur), la perte d'un couvert végétal important, la suppression d'une zone tampon et une diminution de l'infiltration des eaux dans le sol; que cette destruction de l'écosystème existant est contraire tant à la protection de la biodiversité qu'aux objectifs précités;

Considérant qu'un projet, pour être considéré comme favorable à l'environnement, se doit de respecter l'ensemble des éléments qui le composent, à savoir, la biodiversité, la faune, la flore, les ressources naturelles etc.; qu'en déboisant et en sacrifiant une zone végétalisée qui joue le rôle d'espace tampon dans un zoning industriel et qui permet, entre autres, de compenser l'imperméabilisation du sol de ce dernier (et donc la perte d'infiltration des eaux dans le sol) et les émissions de CO₂ émises par l'ensemble des entreprises par le captage par les arbres et le couvert végétal, le projet tel que présenté ne participe pas à la gestion parcimonieuse et équilibrée du sol et a un impact défavorable sur l'environnement au vu de son implantation sur la portion naturelle des terrains imperméabilisés par Total Petrochemicals; que pareil projet portant une atteinte irréversible au milieu naturel existant est d'autant moins acceptable que la

production d'électricité à partir d'une énergie renouvelable peut s'implanter sur des terrains déjà largement minéralisés par la société demanderesse (ex : toitures, dalles, etc.); que des conditions s'imposent;

Considérant que les panneaux photovoltaïques devront être placés en premier lieu sur les toitures existantes, les dalles de sol et les terrains vagues inutilisés sur le site;

Considérant que l'exploitant devra présenter des plans modificatifs, un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comprenant une nouvelle étude de risque ainsi qu'un nouveau plan cadastral afin de relancer une nouvelle instruction par l'organisation d'une enquête publique;

Considérant que le projet doit être revu à la lumière de ce qui précède, et que dans ces conditions, il y a lieu, conformément aux modalités prévues à l'article 93, § 3, du décret relatif au permis d'environnement, que l'exploitant fournisse des plans modificatifs et un complément corollaire de Notice d'Evaluation des Incidences sur l'Environnement afin de rencontrer les remarques susmentionnées;

ARRÊTE

Article 1. La SA TOTAL PETROCHEMICALS FELUY est invitée à produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et nouvelle étude de risques conformes à répondre aux observations et manquements précisés ci-avant.

Article 2. L'envoi de la présente décision a pour effet d'interrompre les délais visés à l'article 93, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Article 3. Un recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, peut être porté devant le Conseil d'État contre la présente décision. Le Conseil d'État, section administration, peut être saisi par requête écrite, signée par l'intéressé ou par un avocat, et ce dans les 60 jours à dater de la notification ou de la publication de la présente autorisation ».

7. À la suite de l'acte attaqué, la requérante fait réaliser deux études complémentaires qui portent sur l'altération alléguée de l'état biologique du site par le projet et sur la faisabilité de placement des panneaux photovoltaïques aux endroits indiqués par l'acte attaqué.

Par un courriel du 4 février 2022, la requérante communique ces compléments et indique aux fonctionnaires technique et délégué que la suggestion faite dans la demande de plans modificatifs ne s'avère pas du tout réalisable et ne peut pas être maintenue. La requérante demande donc à la partie adverse « de retirer la décision du 21 décembre dernier » et de statuer sur sa demande « telle qu'elle a été déposée ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

1. La partie adverse soulève deux exceptions d'irrecevabilité : l'une *ratione materiae* et l'autre *ratione personae*.

2. En ce qui concerne la recevabilité *ratione materiae*, la partie adverse estime que l'acte attaqué n'influence pas la décision à prendre ultérieurement sur la demande de permis, mais a pour seul effet d'interrompre les délais d'instruction de la demande de permis.

La partie adverse compare la situation de l'espèce aux cas suivants :

- la décision d'une autorité d'imposer une étude d'incidences sur l'environnement à un demandeur de permis d'urbanisme est un acte préparatoire qui n'est pas susceptible de recours;
- une demande de l'autorité, de plans modifiés sur la base de l'article 191, alinéa 1, du CoBAT « constitue un acte préparatoire, tant à l'égard du demandeur de permis qu'à l'égard des tiers » qui « ne peut faire l'objet d'un recours en annulation »;
- une décision de prorogation de délai émanant d'un collège provincial constitue un acte préparatoire à l'encontre duquel un recours en annulation est irrecevable car une telle décision ne fait pas grief.

3. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité *ratione personae*, la partie adverse estime que, dans la mesure où la demande de production de plans modificatifs est non liante et où la demanderesse de permis a répondu qu'elle ne réserverait pas de suite favorable à la demande, la procédure devait reprendre son cours. La partie adverse n'aperçoit donc pas l'avantage que la requérante tirerait de l'annulation ou de la suspension de l'acte, dont elle a mis un terme aux effets.

4. Tant dans sa requête en annulation que dans sa demande de suspension, la requérante indique avoir intérêt au recours contre l'acte attaqué dès lors qu'elle est la demanderesse du permis unique litigieux. Elle ne précise en revanche pas les raisons pour lesquelles elle estime que l'acte attaqué est susceptible d'un recours devant le Conseil d'État. A l'audience, elle explique que la décision attaquée lui fait grief en ce qu'elle met sa demande « en suspens », les délais d'examen de celle-ci étant interrompus.

IV.2. Examen prima facie

1. En principe, un acte préparatoire, lequel ne modifie pas par lui-même ou n'affecte pas l'ordonnancement juridique, n'est pas susceptible de recours, à moins qu'il cause au requérant, par lui-même, un grief immédiat, certain et définitif et que le requérant peut directement tirer avantage de son annulation. D'une manière plus générale, un recours en annulation n'est recevable que pour autant que l'acte administratif attaqué fasse grief à la partie requérante.

2. L'article 93, § 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit :

« Entre la date à laquelle le rapport de synthèse a été envoyé, ou aurait dû l'être, conformément à l'article 92, § 3, et la date à laquelle l'autorité compétente doit envoyer sa décision en application du § 1^{er}, ou, dans le cas visé à l'article 81, § 2, alinéas 2 et 3, dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le demandeur peut, préalablement à la décision de l'autorité compétente, moyennant l'accord ou à la demande de celle-ci, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences. L'envoi au demandeur de cet accord ou de cette demande a pour effet d'interrompre les délais visés au § 1^{er}. Une copie en est également envoyée, le même jour, au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué par l'autorité compétente.

Le demandeur envoie à l'autorité compétente les plans modificatifs accompagnés d'un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences. Ces documents sont fournis en autant d'exemplaires que la demande initiale en compte.

L'autorité compétente envoie les documents visés à l'alinéa précédent au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué dans un délai de trois jours ouvrables à dater du jour de leur réception.

L'autorité compétente conserve un exemplaire des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences.

L'autorité compétente informe le demandeur, par écrit, de la date de la réception des compléments par le fonctionnaire technique.

Si l'autorité compétente n'a pas envoyé les plans modificatifs accompagnés du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences dans le délai visé à l'alinéa 3, le demandeur peut envoyer directement ceux-ci en copie au fonctionnaire technique. Dans ce cas, le fonctionnaire technique transmet, sans délai, les documents reçus au fonctionnaire délégué.

La procédure recommence, selon les modalités prévues à l'article 86, § 3, alinéa 1^{er}, à dater de la réception par le fonctionnaire technique des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences. Dans la décision qu'ils rendent en application de l'article 87, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué indiquent que la demande fait l'objet de plans modificatifs. Il en va de même lors de la saisine des instances visées à l'article 91. L'enquête publique réalisée conformément à l'article 90 porte sur le dossier de la demande de permis initiale, ses compléments éventuels, ainsi que sur les plans modificatifs et leur complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences.

Par dérogation aux alinéas 2 à 6, dans les cas visés à l'article 81, § 2, alinéas 2 et 3, le demandeur envoie au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué les plans modificatifs accompagnés du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences. Ces documents sont fournis en autant d'exemplaires que la demande initiale en compte.

En pareils cas, la procédure recommence, selon les modalités prévues à l'article 86, § 3, alinéa 1^{er}, à dater de la réception par le fonctionnaire technique des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences. Dans la décision qu'ils rendent en application de l'article 87, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué indiquent que la demande fait l'objet de plans modificatifs. Il en va de même lors de la saisine des instances visées à l'article 91. L'enquête publique réalisée conformément à l'article 90 porte sur le dossier de la demande de permis initiale, ses compléments éventuels, ainsi que sur les plans modificatifs et leur complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences.

Le présent paragraphe ne peut être mis en œuvre qu'une seule fois à propos de la même demande ».

Il résulte des termes exprès de l'article 93, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 que l'envoi d'une demande de plans modificatifs émanant de l'autorité a pour effet d'interrompre les délais d'instruction de la demande de permis. Ainsi, l'élément déclencheur du mécanisme d'interruption des délais est l'envoi de la demande de plans modificatifs émanant des fonctionnaires délégué et technique.

Un demandeur de permis n'est cependant pas tenu de réserver une suite favorable à la demande qui lui est faite de déposer les documents modificatifs sollicités par les fonctionnaires précités. La disposition précitée ne précise pas explicitement les conséquences d'un tel refus du demandeur de permis. Cependant, dans une telle hypothèse, la cause d'interruption des délais d'examen de la demande de permis prend nécessairement fin par la réponse négative apportée à la demande formulée. Partant, l'interruption des délais d'examen de la demande ayant pris fin, les fonctionnaires technique et délégué sont tenus de statuer sur celle-ci en l'état, le demandeur prenant le risque de se voir refuser ledit permis.

Il résulte de ce qui précède, *prima facie*, que l'acte attaqué s'analyse comme un acte préparatoire qui n'est pas susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, contrairement à ce qu'indiquent ses auteurs dans son dispositif. L'exception est accueillie. Le recours n'est pas recevable.

**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 29 juin 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Anne-Françoise Bolly