

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

n° 254.766 du 17 octobre 2022

A. 236.179/XIII-9615

En cause : **la société anonyme HARRY VOS FELUY,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Nathalie VAN DAMME et
 Audrey ZIANS, avocats,
 place des Nations-Unies 7
 4020 Liège 2,

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 par la voie électronique le 19 avril 2022, la société anonyme (SA) Harry Vos Feluy demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté de la Ministre de l'Environnement du 14 février 2022, qui modifie, sur recours, l'arrêté du 12 octobre 2021 du collège communal d'Écaussinnes, lequel soumet le permis d'exploiter qui lui a été accordé à de nouvelles conditions particulières pour son établissement situé dans la zone industrielle B, allée de Vos Logistics, 1, à Écaussinnes et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 17 août 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 29 septembre 2022.

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

M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Yassine Lagmiche, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La société requérante est active dans la logistique – stockage, emballage et chargement - de granulés de polypropylène et exploite un établissement dans le zoning de Feluy, pour lequel elle bénéficie d'un permis d'exploiter qui lui a été octroyé par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut, le 26 avril 2001, pour une durée de trente ans.

2. Cette activité est en lien avec celle de la SA Total Petrochemicals Feluy, installée dans le même zoning, qui fabrique ces matières plastiques. Les SA Polymer Contractors Feluy et Feluy Service Center ont des activités similaires dans le même zoning.

3. Le 5 mai 2021, le fonctionnaire technique demande, sur la base de l'article 65, § 1^{er}, 1^o du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement de compléter les conditions relatives à la gestion des billes de plastiques. Il propose 35 conditions qu'il motive par la perte de billes qui se retrouvent à l'extérieur du site. Les conditions proposées concernent l'aménagement général du site (1 à 8) principalement en ce qui concerne l'exigence d'un revêtement imperméable des zones où les billes sont susceptibles de se trouver et la filtration des eaux, le stockage (9 à 10) dans des sacs et octabins parfaitement étanches, non troués ou endommagés, la gestion des billes ramassées au sol (11 à 14), leur chargement (14 à

23), l'installation d'un portique soufflant à la sortie du site (24 à 28), le nettoyage des silos (29), un programme de surveillance interne (30 à 33) et un programme de maintenance externe (34 à 35).

4. La demande est soumise à des enquêtes publiques et divers avis.

5. Le 14 septembre 2021, le fonctionnaire technique propose à la commune d'Écaussinnes d'imposer de nouvelles conditions. Parmi celles-ci, figure l'obligation que les sacs et octabins de stockage soient parfaitement étanches. Des obligations complémentaires sont également prévues lorsque ceux-ci sont troués ou plus fortement endommagés (14 à 17).

Le collège communal impose ces conditions à la société requérante par une décision du 12 octobre 2021. En ce qui concerne celles relatives au stockage, elle ajoute une condition n° 18 rédigée comme suit :

« Le plus tôt possible et dans un délai de 5 ans maximum à dater du présent permis, conformément au plan d'actions déchets marins établis par le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, seuls des conteneurs fermés et scellés sont utilisés pour le stockage et le transport des pellets ou scraps. Les sacs et big-bags ne sont pas autorisés. En cas de non-respect de cette obligation dans le délai prescrit, un rapport détaillant les actions afin de répondre à cet objectif est envoyé annuellement au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (DG Environnement), au Fonctionnaire chargé de la surveillance, au Fonctionnaire technique, à la Direction des Eaux de Surface et aux communes d'Écaussinnes et de Seneffe ».

6. La requérante introduit, le 3 novembre 2021, un recours administratif auprès de la partie adverse à l'encontre de cette décision. Elle critique 5 des 43 conditions ajoutées, les conditions n^{os} 8, 18, 26, 34 et 43. Pour la condition n° 18, elle relève, d'une part, que le fonctionnaire technique a jugé inopportune l'interdiction des sacs octabins car « à propos de l'opportunité de sceller les conteneurs fermés, le fait que les citernes et conteneurs vrac soient étanches et que les conteneurs tels que des sacs filmés sur palettes et octabins soient fermés pour leur transport dans des camions bâchés ou conteneurs, garantit un niveau de prévention suffisant » et, d'autre part, que la commune interprète le plan d'action « déchets marins » en ce qu'il prévoirait une interdiction absolue ce qui reviendrait à une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative prohibée par l'article 36 du traité fondateur de l'Union européenne (TFUE).

7. Le fonctionnaire technique estime, dans son rapport de synthèse du 21 janvier 2022, que la condition n° 8 doit être revue, que celle du n° 18 doit être supprimée et non remplacée, de même que les n^{os} 26 et 27, que la suppression de la n° 34 doit être refusée et que la n° 43 doit être supprimée et non remplacée.

En ce qui concerne spécifiquement la condition n°18, il relève ce qui suit :

- « le site est couvert sur toute sa surface d'un matériau dur et imperméable, il n'y a pas lieu de craindre une pollution liée à l'incrustation de billes dans le sol au droit de l'établissement.
L'exploitant a fait savoir qu'à ce jour, lorsqu'un sac ou un octabin est endommagé, il est scotché sur place de manière à pouvoir être transporté sans déperdition. Le sac ou l'octabin scotché est ensuite déplacé à l'intérieur des bâtiments, craqué dans l'installation adéquate et son contenu recyclé.
On ne peut imposer le mode de transport uniquement via des conteneurs scellés. Par cette condition, on restreint le choix de l'exploitant. De plus, ce mode de transport en conteneurs scellés n'est pas répandu dans le secteur et (...) cette disposition va engendrer des coûts excessifs à l'exploitant pour un bénéfice non garanti. D'autres mesures ont été imposées pour les sacs ou big-bags. Ces conditions sont les suivantes : [...]
Ces conditions pour les sacs, octabins et big-bags sont adéquates et permettront d'atteindre le but fixé ».

8. Le 14 février 2022, la ministre de l'Environnement déclare le recours recevable, modifie la condition n° 18 de la décision du collège communal attaquée, en abroge le titre IX, la condition n° 43, et ajoute une nouvelle condition. Il s'agit de l'acte attaqué.

Les conditions critiquées par les moyens de la requête, à savoir la n° 18 et la condition ajoutée, sont rédigées comme suit :

- N° 18 :

- « Les dépôts (sacs, octabins et big-bags) doivent être stockés dans un endroit protégé des conditions climatiques de manière à garantir, dans le temps, la résistance des emballages. L'impossibilité de mise en application des conteneurs fermés et scellés est validée par Valipac, organisme agréé en charge de la responsabilité élargie des producteurs pour les emballages. L'avis est communiqué à la commune d'Écaussinnes pour le 1^{er} juin 2022 ».

La motivation y relative se lit comme suit :

- « Considérant qu'une réflexion plus globale sur l'utilisation de conteneurs scellés pour tout le secteur pourrait être menée au niveau politique mais qu'elle ne peut l'être au niveau d'un seul exploitant ;

Considérant que cette condition doit être supprimée ; que cette suppression fait partie intégrante de la présente décision ;

Considérant que l'autorité sur recours partage la motivation des fonctionnaires techniques de première instance et de recours ; que les dépôts doivent être stockés dans un endroit protégé des conditions climatiques de manière à garantir, dans le temps, la résistance des emballages ; qu'en sus, l'impossibilité de mise en application des conteneurs scellés pourrait être validée auprès de Valipac,

organisme agréé en charge de la responsabilité élargie des producteurs pour les emballages industriels, et communiquée à la commune pour le 1^{er} juin 2022 ».

- Condition ajoutée :

« L'exploitant réalise une étude de faisabilité portant sur la création d'une liaison par une voirie interne privée entre les sites TOTAL et PCF. Cette étude est réalisée dans un délai d'un an à dater de la prise de décision et envoyée au fonctionnaire technique, au fonctionnaire chargé de la surveillance et aux communes d'Écaussinnes, de Seneffe. Cette disposition est caduque sans accord des parties prenantes ».

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que les deux premières branches du premier moyen et la deuxième branche du second moyen sont fondées.

V. Premier moyen, première et deuxième branches

V.1. Thèses des parties

A. La requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, du principe *audi alteram partem*, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation ». Il est dirigé à l'encontre de la modification du point 18 de la décision de la commune par l'acte attaqué.

Dans une première branche, elle critique la modification de la condition n° 18 en ce qu'il lui est imposé de stocker les sacs, octabins et big-bags dans un endroit protégé des conditions climatiques de manière à garantir, dans le temps, la résistance des emballages. Elle relève qu'ils sont actuellement stockés sur une dalle extérieure d'une superficie de 32.000 m² avec un stock mensuel moyen de 16.000 tonnes et que la construction d'un hangar d'une telle superficie peut être analysée comme rendant impossible la poursuite de l'exploitation. Elle en déduit une violation de la liberté d'exercer une activité économique et d'entreprendre. Elle est d'avis que cette exigence est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Elle relève sur ce point que l'acte attaqué admet que les obligations préexistantes, renforcées en cas de dommage aux sacs, octabins et big-bags sont suffisantes. Elle ajoute qu'une telle obligation n'est pas imposée aux autres sociétés du parc

industriel et y voit une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle critique également le fait qu'aucune mesure transitoire n'est prévue alors que la mise en œuvre implique des travaux considérables et qu'une application immédiate de la condition n'est pas justifiée. Elle fait valoir que l'acte attaqué ne contient aucune motivation permettant de comprendre les raisons qui justifient cette condition.

Dans la deuxième branche, elle critique l'acte attaqué en ce qu'il estime que la suppression de la condition imposant des conteneurs scellés doit être validée par Valipac. Elle estime que la motivation n'expose pas les raisons pour lesquelles une validation est demandée à cet organisme et elle relève qu'il n'est pas compétent en matière de transport mais uniquement en matière d'emballage. Elle relève que cet organisme a d'ailleurs reconnu qu'il n'était pas compétent pour procéder à cette validation.

B. La partie adverse

Sur la première branche, la partie adverse rappelle que les conditions d'exploiter servent à ramener les nuisances au moins au niveau admissible et que, si elles sont impropres à y parvenir, le permis doit être refusé. Elle estime qu'à cet égard, la viabilité de l'entreprise ne constitue en aucun cas un passe-droit. Elle en déduit qu'il appartenait ainsi à la requérante de démontrer que la condition ne se justifiait pas.

Selon elle, le considérant auquel la requérante renvoie pour déduire que les autres conditions sont suffisantes ne constitue pas la seule motivation de l'acte attaqué sur ce point dont il ressort que des conditions supplémentaires étaient nécessaires. Elle argue que la requérante n'apporte aucun élément concret alors qu'il n'est pas contesté que l'environnement est infesté de billes, qu'il s'agit d'un problème persistant depuis longtemps et que des mesures s'imposent car celles déjà en œuvre sont insuffisantes à empêcher la pollution constatée.

Elle considère que la requérante force le trait sur l'estimation de la construction que nécessiterait selon elle la mise en œuvre de la condition visée. Elle est d'avis qu'en droit, la construction d'un hangar paraît exclue car l'exécution de la condition ne peut impliquer la délivrance au préalable d'un permis d'urbanisme ou que les voies et moyens pour exécuter les conditions du permis soient au choix de l'exploitant. Elle affirme que la requérante aurait pu analyser une solution moins onéreuse. Elle conteste également les éléments fournis par la requérante quant à sa situation financière.

Elle affirme que la situation nécessite qu'il faille agir sans plus tarder. Elle conclut qu'il n'est pas démontré que les conditions d'exécution de la condition critiquée sont aussi lourdes que le prétend la requérante.

Elle estime la deuxième branche irrecevable. Elle affirme qu'il ressort de la pièce produite par la requérante que celle-ci a exécuté la condition. Elle en déduit que la question qui se pose n'est plus de savoir si cette condition est légale ou non mais si elle a été correctement exécutée, ce qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'État. Elle estime également que la requérante n'y a pas intérêt.

V.2. Examen

Sur la première branche (le stockage dans un endroit protégé des conditions climatiques)

1. La police des établissements classés n'a pas pour but de remédier intégralement aux nuisances provoquées par les activités soumises à autorisation. Par conséquent, lorsqu'elle statue sur une demande de permis d'environnement, l'autorité ne doit pas faire en sorte que tous les inconvénients que causera inévitablement l'exploitation litigieuse soient éliminés.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande.

2. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se réfère à la motivation de l'avis du fonctionnaire technique qui estime que les nouvelles conditions relatives au stockage pour les sacs, octabins et big-bags sont adéquates et permettront d'atteindre le but fixé. Il précise partager cette motivation. Cependant, il ajoute la condition critiquée de stocker les dépôts dans un endroit protégé des conditions climatiques, sans exposer les raisons pour lesquelles celle-ci se justifie. Partant, la requérante ne peut comprendre en quoi cette nouvelle condition est nécessaire alors que les conditions relatives au stockage concernent également des contenants troués ou fortement endommagés.

La requérante ne conteste pas la pollution existante causée par les billes précitées, tout comme elle admet que des mesures complémentaires s'imposent.

Cependant, l'acte attaqué reprend précisément les nouvelles conditions préconisées par le fonctionnaire technique pour remédier à la situation actuelle. Par conséquent, une motivation plus étendue s'imposait quant à la justification de la condition n° 18.

Il en est d'autant plus ainsi que cette condition impose de modifier les conditions de stockage ce qui implique des répercussions sur le fonctionnement de l'entreprise. Si les parties divergent quant aux obligations induites par la condition critiquée, il convient de constater, en tout état de cause, que l'auteur de l'acte attaqué ne s'est pas assuré que le site actuel de la requérante permet le stockage dans un endroit protégé des conditions climatiques de manière à garantir, dans le temps, la résistance des emballages sans la construction d'un autre bâtiment.

3. Partant, la première branche est fondée.

Sur la deuxième branche (la validation par Valipac)

Sur la recevabilité

1. Le moyen ne porte pas sur l'exécution de la condition litigieuse mais sur sa légalité dès lors que la requérante soutient que n'est pas motivée l'obligation qui lui est imposée de faire valider par Valipac l'impossibilité d'utiliser des conteneurs scellés. L'exception n'est pas accueillie.

Sur le fond

2. La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle la validation précitée s'impose. Le fonctionnaire technique compétent sur recours estime que l'on ne peut imposer, pour les raisons qu'il expose, le mode de transport via des conteneurs scellés mais n'indique pas qu'un tel transport est impossible.

Par ailleurs, la considération de l'auteur de l'acte attaqué qu'une réflexion plus globale sur l'utilisation des conteneurs scellés pour tout le secteur pourrait être menée au niveau politique et non au niveau d'un seul exploitant ne permet pas plus de comprendre la raison pour laquelle il est imposé à la requérante de faire valider par Valipac l'impossibilité de mise en application des conteneurs fermés et scellés.

3. La deuxième branche est fondée.

4. Le premier moyen est fondé en ses deux premières branches.

VI. Second moyen, deuxième branche

VI.1. Thèses des parties

A. La requérante

La requérante prend un second moyen de la violation « du principe *audi alteram partem*, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, des articles 45 et 46 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles D.IV.53 du CoDT, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il est dirigé contre le point 2.3 de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

« L'exploitant réalise une étude de faisabilité portant sur la création d'une liaison par une voirie interne privée entre les sites TOTAL et PCF. Cette étude est réalisée dans un délai d'un an à dater de la présente décision et envoyée au fonctionnaire technique, au fonctionnaire chargé de la surveillance et aux communes d'Écaussinnes et de Seneffe. Cette disposition est caduque sans l'accord des parties prenantes ».

Dans une deuxième branche, elle relève que l'imposition qui lui est faite est conditionnée à l'accord des parties prenantes non autrement identifiées. Elle conclut que cette condition ne peut être réalisée de la seule volonté de l'exploitant.

B. La partie adverse

La partie adverse soutient, sur les branches réunies, qu'elle n'ignore pas la situation de fait et que la condition tient de la recommandation en ce qu'elle nécessite l'accord de toutes les parties prenantes. Elle conclut que cette condition ne peut pas faire grief à la requérante qui n'a donc pas intérêt au moyen.

VI.2. Examen

1. L'article 45 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement établit que la décision accordant le permis mentionne, le cas

échéant, les conditions particulières d'exploitation. L'article 46, 2°, du même décret pose la règle du caractère immédiatement exécutoire des décisions octroyant les permis. Les conditions spéciales que l'autorité peut imposer doivent pouvoir être réalisées de la seule volonté de l'exploitant lui-même sur la base des précisions contenues dans le permis.

2. En l'espèce, la condition précitée précise qu'elle est « caduque sans accord des parties prenantes », lesquelles comprennent d'autres sociétés que la requérante. Partant, elle ne peut être réalisée de la seule volonté de cette dernière et ne satisfait pas à l'article 46, précité.

3. La deuxième branche du second moyen est fondée.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant de 770 euros, compte tenu de la mise en œuvre de la procédure des débats succincts.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté de la Ministre de l'Environnement du 14 février 2022, qui modifie, sur recours, l'arrêté du 12 octobre 2021 du collège communal d'Écaussinnes, lequel soumet le permis d'exploiter qui a été accordé à la SA Harry Vos Feluy à de nouvelles conditions particulières pour son établissement situé dans la zone industrielle B, allée de Vos Logistics, 1, à Écaussinnes est annulé.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 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 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 17 octobre 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly