CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 262.752 du 26 mars 2025

A. 231.723/XIII-9074

En cause : **la ville d'Andenne**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Nathalie FORTEMPS et
Olivier VANLEEMPUTTEN, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Damien JANS, avocat,
avenue de Tervuren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 9 septembre 2020 par la voie électronique, la ville d'Andenne demande l'annulation de l'article 2 de l'arrêté du 9 juillet 2020 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et 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

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

Par une requête introduite le 20 juillet 2020 par la voie électronique, la partie requérante a demandé la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Un arrêt n° 252.562 du 28 décembre 2021 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.562). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 27 janvier 2022 par la partie requérante.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Aymane Ralu, *loco* M^es^ Nathalie Fortemps et Olivier Vanleemputten, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 252.562 du 28 décembre 2021. Il convient de s'y référer.

IV. Seconds « mémoire en réponse » et « mémoire en réplique »

4. Le 3 février 2022, la partie requérante a déposé un second « mémoire en réponse ». Le 5 avril 2022, la partie adverse a déposé un second « mémoire en réplique ».

IV.1. Thèses des parties

5. Ayant été spécifiquement interrogées quant à l'admissibilité des seconds mémoires en réponse et en réplique, les parties requérante et adverse n'ont pas formulé d'observations à cet égard lors de l'audience.

IV.2. Examen

6. Conformément aux articles 6 et 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (règlement général de procédure), les parties requérante et adverse déposent respectivement un mémoire en réponse et un mémoire en réplique dans le cadre de l'instruction de la demande d'annulation.

L'article 11/1 du règlement général de procédure prévoit que l'envoi d'une demande de suspension interrompt les délais prévus aux articles 6 et 7 précité. Si l'arrêt intervenu sur la demande de suspension rejette celle-ci, les délais visés par ces dispositions ne commence à courir qu'à compter de la notification par le greffe de la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante.

7. En l'espèce, à la suite de l'introduction du recours en annulation, la partie adverse a déposé un mémoire en réponse le 23 novembre 2020, puis la partie requérante a introduit un mémoire en réplique le 19 janvier 2021, dans les délais impartis. Ces deux mémoires sont recevables.

Consécutivement à la poursuite de la procédure au fond introduite par la partie requérante à la suite de l'arrêt n° 252.562 du 28 décembre 2021 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, la partie adverse a été invitée par le greffe à déposer un second « mémoire en réponse », ce qu'elle a fait le 3 février 2022. La partie requérante a ensuite introduit un second « mémoire en réplique » le 5 avril 2022. Ces deux seconds mémoires comportent des développements inédits, essentiellement en réponse à l'arrêt n° 252.562 précité.

De tels seconds « mémoire en réponse » et « mémoire en réplique » ne sont pas prévus au règlement général de procédure, même lorsqu'ils interviennent

après un arrêt rendu sur une demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il s'ensuit que ces écrits doivent, en principe, être écartés des débats. Il reste toutefois que leurs développements porte notamment sur la question de savoir si le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours, celle-ci relevant de l'ordre public. Par ailleurs, ces deux écrits ont été soumis à la contradiction et il n'emporte pas une atteinte avérée à la loyauté procédurale. Partant, il est de bonne administration de la justice de prendre en compte ces seconds « mémoire en réponse » et « mémoire en réplique » en tant qu'ils comportent des développements portant sur des questions de droit relevant de l'ordre public, quand bien même ils ne consistent pas, en tant que tels, des écrits de la procédure.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. La requête

8. La partie requérante expose que son recours se limite à solliciter l'annulation de l'article 2 de l'acte attaqué qui modifie le 4ème point de l'article 4 de la décision des fonctionnaires technique et délégué du 4 mars 2020. Elle tire de la jurisprudence que si le Conseil d'État se déclare sans compétence pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaut à la réformation de l'acte attaqué, il en va différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable.

Elle indique 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 l'imposition d'une étude d'orientation sur la base de l'article 23 du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols. Elle précise que, sur recours administratif, le 4ème point de l'article 4 de l'arrêté des fonctionnaires techniques et délégué a été modifié en vue de lui permettre d'introduire une demande de dérogation.

Elle en déduit que les auteurs de l'acte attaqué n'ont pas entendu lier indissolublement la condition relative à la réalisation d'une étude d'orientation au reste du permis, singulièrement à l'activité autorisée, car ils laissent expressément la porte ouverte à une demande de dérogation à l'obligation de réaliser l'étude d'orientation. Elle fait valoir qu'en l'invitant à introduire une telle demande, ils

n’ont manifestement pas entendu attacher une importance déterminante à cette obligation.

B. Le mémoire en réponse

9. La partie adverse fait valoir que le seul fait qu’un permis reste exécutable, malgré la suppression d’une condition, ne signifie pas pour autant que son auteur n’ait pas souhaité donner un caractère indissociable à l’ensemble des dispositions. Elle soutient qu’en l’espèce, l’autorité décidante a, en adoptant l’acte attaqué, confirmé la décision de première instance qui conditionnait également le permis unique à la réalisation d’une étude d’orientation du sol, tout en y ajoutant la possibilité de demander une dérogation à cette obligation conformément aux articles 71 ou 73 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité. Elle indique que ces deux dispositions laissent la possibilité au demandeur de permis visé à l’article 23 du décret du 1er mars 2018 précité et à l’exploitant d’une installation ou d’une activité présentant un risque pour le sol visé à l’article 24 de ce même décret d’adresser une demande de dérogation à l’administration compétente, à savoir la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie ou son délégué. Elle en infère que la dérogation ne peut être accordée que par l’administration et qu’en sollicitant l’annulation précisément de l’article 2 de l’acte attaqué, la partie requérante tente de contourner cette procédure et invite le Conseil d’État à se substituer à l’administration.

Elle ajoute que si les auteurs de l’acte attaqué ont modifié et abrogé le 4ème point de l’article 4 de la décision rendue en première instance, c’est uniquement pour donner la possibilité à la partie requérante de demander une dérogation, sans qu’il n’en résulte que celle-ci sera d’office accordée. Elle relève qu’ils ont reproduit dans leur décision et fait leur l’avis de la direction de l’assainissement des sols qui considère qu’une étude d’orientation est requise en vertu de l’article 24, 2°, du décret du 1er mars 2018 et ajoute que cette étude s’impose également en vertu de l’article 23 du même décret. Elle assure qu’ils ont pris le soin de réexaminer l’ensemble des faits générateurs donnant lieu à une étude d’orientation et ont amplement motivé leur décision en ce sens. Elle soutient que cette condition apparaît comme un élément auquel ils ont attaché une importance déterminante. Elle en infère qu’il en ressort que l’acte attaqué et les conditions imposées forment un tout indivisible. Elle considère qu’en l’absence de la condition visée à l’article 2 de l’acte attaqué, le permis unique serait délivré illégalement puisque le site doit nécessairement faire l’objet d’une étude d’orientation. Elle écrit que cette obligation existe aussi longtemps qu’une dérogation n’aura pas été accordée par l’administration compétente.

Elle conclut que le recours est irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

10. La partie requérante 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.

D. Le second « mémoire en réponse »

11. La partie adverse ajoute que le fait de « laisse[r] expressément la porte ouverte à une demande de dérogation » ne signifie pas que la dérogation serait d'office accordée, ni que l'autorité délivrante n'a pas « attaché une importance déterminante à l'obligation qu'elle impose ». Elle relève que le seul avis sollicité en degré de recours était celui de la direction de l'assainissement des sols, alors même que l'autorité s'était saisie de l'affaire dans son ensemble. Elle observe que celle-ci a reproduit et fait sien cet avis qui considère qu'une étude d'orientation est requise en vertu de l'article 24, § 1er, 2°, du décret du 1er mars 2018 précité et avoir ajouté que cette étude s'impose doublement étant donné que le sol est repris en couleur pêche dans la banque de données de l'état des sols, considérant que l'article 23 du même décret est également applicable. Elle considère que cette autorité a pris le soin de réexaminer l'ensemble des faits générateurs donnant lieu à une étude d'orientation et a amplement motivé sa décision en ce sens, faisant de la condition litigieuse un élément déterminant.

Elle assure qu'il ressort de l'acte attaqué que le permis unique sollicité et les conditions imposées forment un tout indivisible et ajoute qu'en l'absence de la condition visée à l'article 2 de l'acte attaqué, le permis unique serait délivré illégalement puisque le site doit nécessairement faire l'objet d'une étude d'orientation. Elle estime que cette obligation existe aussi longtemps qu'une dérogation n'aura pas été accordée par l'administration compétente.

Elle conclut que le recours est irrecevable.

E. Le second « mémoire en réplique »

12. La partie requérante conteste les enseignements de l'arrêt n° 252.562 du 28 décembre 2021, en faisant valoir que sa demande d'annulation partielle ne tend en réalité pas à réformer l'acte attaqué mais bien à contester la compétence de l'auteur de l'acte.

Elle estime qu'il importe peu, comme retenu par le Conseil d'État au terme d'un examen *prima facie*, qu'il ressorte des motifs 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, ceux-ci n'étant pas compétents pour assortir le permis délivré d'une condition imposant la réalisation des démarches en matière d'investigation de pollution du sol. Elle considère qu'il est révélateur que la condition litigieuse relève de l'application exclusive d'une autre police, celle des sols.

Elle expose que le recours ne pourrait être jugé irrecevable que si la condition devait être considérée comme un simple rappel de la législation relative à l'assainissement des sols, sans imposer donc la réalisation des démarches en matière d'investigation de pollution du sol. Selon elle, dans la mesure où elle conteste la compétence des auteurs de l'acte attaqué à imposer une telle condition, la recevabilité du recours est en réalité lié à l'examen du fond. Elle estime que le recours est recevable.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

13. La partie requérante assure que la condition litigieuse présente un caractère dissociable du reste de l'acte attaqué puisqu'elle est affectée du rappel de la possibilité de dérogation. Elle ne comprend pas la volonté des auteurs de l'acte attaqué d'avoir lié indissolublement l'étude d'orientation au permis, à suivre la thèse de la partie adverse, si le décret du 1er mars 2018 précité prévoit une articulation procédurale entre ses dispositions et la police de l'urbanisme et de l'environnement.

À son estime, en s'abstenant de déclarer la demande irrecevable et en rappelant la possibilité d'une dérogation, l'autorité n'a manifestement pas voulu lier indissociablement la condition litigieuse au reste de sa décision. Elle est d'avis que cette interprétation est la seule régulière au regard de l'article 23, § 1er, alinéa 2, du décret du 1er mars 2018 précité et qui sauvegarde son droit à un recours effectif, soutenant que juger du contraire reviendrait au constat d'une illégalité majeure mais qui ne pourrait être remise en cause.

Elle rappelle que l'acte attaqué est entaché de nombreuses illégalités, comme dénoncé dans la requête en annulation et dans le mémoire en réplique, en particulier un « mélange » impropre des articles 23 et 24 du décret du 1er mars 2018 précité.

Elle insiste sur le fait qu'elle n'a pas intérêt à l'annulation de la totalité de l'acte attaqué car celui-ci autorise les activités de son service technique qui participent du service public à la population.

V.2. Examen

14. Par l'arrêt n° 252.562 du 28 décembre 2021, il a été jugé, au provisoire, ce qui suit :

« 1. L'arrêté comporte le passage suivant :

" Considérant que le recours ne porte que sur une seule condition du permis figurant au 4ème 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 1er 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 1er 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'émets 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 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols ;
- de I'A.E.R.W. du 09 avril 1992 relatif aux déchets dangereux ;
- de I'A.E.R.W. du 09 avril 1992 relatif aux huiles usagées ;

- de I'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 1er 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'État 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 débourbeur/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. § 1er. 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 1er, 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 1er, 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 débourbeur/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 1er 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. § 1er. 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 fait 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 1er 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 1er 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 1'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 1er. 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 è 5300 Andenne/Seilles est modifiée comme suit :
Le 4ème 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 1er 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 1er 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 1er 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, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, 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 1er 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 1er mars 2018, précité, organise une certaine articulation entre les polices administratives du sol et de l'urbanisme. Ainsi, il résulte de son article 23, § 1er, alinéa 2, que lorsqu'une étude d'orientation est requise en application de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, alinéa 1er, du décret du 1er 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, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, alinéa 2, 2ème 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 ».

15. Les développements postérieurs à l’arrêt précité ne sont pas de nature à remettre en cause les enseignements qu’ils comportent.

Ainsi, l’examen de la compétence du Conseil d’État n’est pas liée à l’examen des moyens mais bien un préalable à celui-ci et ce, quand bien même la

partie requérante conteste la compétence des auteurs de l'acte attaqué pour imposer la condition litigieuse.

La partie requérante avait le choix procédural de solliciter l'annulation de l'intégralité de l'acte attaqué, étant entendu qu'en cas de disparition rétractive de celui-ci, les autorités compétentes auraient été tenues, au regard de l'autorité de chose jugée attachée à de tels arrêts d'annulation, de procéder à une réfection en réparant l'illégalité dénoncée au moyen ayant conduit à l'annulation. Elle ne peut donc soutenir qu'elle ne disposait pas, en l'espèce, d'un recours effectif en justice.

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

VI. Indemnité de procédure

16. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mars 2025, par la XIII^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Lionel Renders