

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.753 du 26 mars 2025

A. 234.153/XIII-9340

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 20 juillet 2020, la ville d'Andenne demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 26 mai 2021 par lequel la ministre de l'Environnement confirme la décision du 8 février 2021 de la directrice de la direction de l'assainissement des sols, département du sol et des déchets du service public de Wallonie (SPW), qui lui refuse la dérogation sollicitée sur la base de l'article 73, § 1^{er}, 2° et 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols pour un établissement situé rue André Renard n° 3 à Andenne et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ce même arrêté.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 252.563 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.252.563). Il a été notifié aux parties.

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

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

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.

La partie requérante a 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, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparaisant 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° 252.563 du 28 décembre 2021. Il convient de s'y référer.

IV. Demande de jonction pour connexité

4. Dans sa requête en annulation, la partie requérante sollicite la jonction pour connexité de la présente cause avec l'affaire enrôlée sous le n° A. 231.723/XIII-9074.

Dès lors que les deux objets respectifs de ces deux affaires sont distincts et que les questions de droit examinées diffèrent, il n'est pas nécessaire de procéder à leur jonction.

V. Recevabilité

V.1. Exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur

5. L'auditeur rapporteur observe que la réalisation de l'étude d'orientation résulte d'une condition particulière d'exploitation assortissant le permis unique du 9 juillet 2020, contesté dans l'affaire enrôlée sous le n° A.231.723/XIII-9074. Il relève que l'autorité a imposé une telle condition suite à la survenance de faits générateurs visés aux articles 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols.

Il expose que la présente affaire porte sur le refus d'octroyer la dérogation sollicitée par la partie requérante en raison de l'existence de la condition litigieuse, étant entendu que la demande de dérogation se fonde sur l'article 73, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° et 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols et se rapporte donc aux faits générateurs visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018 précité.

Il estime que l'objectif poursuivi par la partie requérante en demandant l'annulation de l'acte attaqué est d'obtenir une dérogation lui permettant de ne pas devoir réaliser l'étude d'orientation imposée par la condition litigieuse. Il fait valoir qu'indépendamment du fait que la partie requérante a finalement réalisé, à titre conservatoire, l'étude d'orientation imposée, son intérêt au recours cesserait d'exister si le Conseil d'État se déclarait incompétent dans l'affaire enrôlée sous le n° A.231.723/XIII-9074, ce qui aurait pour conséquence que la condition litigieuse ne serait pas annulée et continuerait d'exister dans l'ordonnancement juridique.

Il soutient qu'une demande de dérogation relative à un fait générateur visé à l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 précité ne pouvant régulièrement être introduite et accordée postérieurement à l'octroi du permis constituant le fait générateur, l'annulation de l'acte attaqué ne procurera aucun avantage à la partie requérante puisque, quand bien même l'autorité compétente adopterait une décision octroyant une dérogation sur la base de l'article 73 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité, la partie requérante n'obtiendrait de toute manière pas de dérogation pour le fait générateur visé à l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 précité et devrait, en tout état de cause, réaliser l'étude d'orientation

au regard de ce fait générateur, conformément à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité. Il conclut que la partie requérante ne tirerait aucun avantage de l'annulation de l'acte attaqué, de sorte que son recours est irrecevable.

S'il estime qu'une telle solution peut *a priori* apparaître inacceptable pour la partie requérante qui conteste l'existence d'un quelconque fait générateur en application des articles 23 et 24 du décret du 1^{er} mars 2018 précité, il fait valoir qu'une telle conséquence résulte du choix de la partie requérante d'avoir introduit une requête en annulation partielle dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 231.723/XIII-9074 à l'égard d'une condition particulière

V.2. Thèse de la partie requérante

6. La partie requérante soutient, dans son dernier mémoire, qu'indépendamment de l'issue réservée à l'affaire enrôlée sous le n° A.231.723/XIII-9074, l'annulation de l'acte attaqué aura pour effet de ressaisir l'autorité de recours qui sera susceptible de se prononcer sur l'existence ou non d'un fait générateur et sur l'existence ou non d'une hypothèse de dérogation. Elle estime qu'il en est d'autant plus ainsi que les motifs de l'acte attaqué se fondent sur une suspicion de pollution, s'agissant d'une des hypothèses « à risque » visées à l'article 24 du décret du 1^{er} mars 2018 précité, et que cette suspicion a été infirmée par l'étude d'orientation réalisée à des fins conservatoires. Elle en infère que le recours est recevable.

Elle n'aperçoit pas en quoi elle ne pourrait pas obtenir une dérogation car sa demande a été formulée en dehors de la procédure d'instruction de permis unique étant entendu que l'imposition de l'étude d'orientation est justifiée par le constat réalisé par l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis unique de l'existence des faits générateurs visés aux articles 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 1^{er} mars 2018 précité. Elle fait valoir que dès lors que l'imposition de l'étude d'orientation se donne deux bases décrétales, *ante* ou *post* permis, il doit, dans cette hypothèse, être possible d'introduire une demande de dérogation en parallèle d'une demande de permis.

Elle soutient que l'annulation de l'acte attaqué impliquera que l'autorité de recours ressaisie sera, compte tenu de l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation, susceptible de se prononcer sur l'existence ou non d'un fait générateur et sur l'existence ou non d'une hypothèse de dérogation.

Elle estime que son choix de ne pas avoir attaqué la totalité du permis unique n'est pas critiquable dès lors qu'elle n'a pas intérêt à l'annulation de sa

totalité car celui-ci autorise les activités de son service technique qui participent du service public à la population.

Elle rappelle que le précédent permis d'environnement, délivré le 10 juillet 2002, n'autorisait pas l'exercice d'activités ou l'exploitation d'installations à risque pour le sol. Si elle relève que, dans son arrêt n° 252.563 du 28 décembre 2021, le Conseil d'État a conclu *prima facie* à l'application de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 1^{er} mars 2018 précité au motif que diverses activités à risque pour le sol auraient, dans les faits, été exercées durant la période couverte par ce permis, sans encadrement, et au motif que ces activités feraient l'objet de la demande de régularisation, elle souligne contester ces éléments. Elle relève que les rubriques à risque identifiées dans sa demande de permis unique (90.21.01.02, 90.21.02.02, 90.21.03, 90.21.04.01) concernaient une nouvelle demande de permis d'environnement/unique, et non une demande de régularisation.

V.3. Examen

7. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

8. L'article 19, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols énumère les obligations de gestion et d'assainissement des sols. Il est libellé comme suit :

« Les obligations du présent décret consistent à procéder, le cas échéant, à :
1° une étude d'orientation ;

[...] ».

L'article 2, 11°, du décret du 1^{er} mars 2018 précité définit l' « étude d'orientation » comme étant « l'étude réalisée par un expert dans l'optique de vérifier la présence éventuelle d'une pollution du sol et de fournir, le cas échéant, une première description et estimation de l'ampleur de cette pollution ».

La section 3 intitulée « Des faits générateurs de l'étude d'orientation » du chapitre III intitulé « Des obligations, des faits générateurs, des titulaires et des dérogations » du décret du 1^{er} mars 2018 précité, composée des articles 23 à 27, détermine les faits générateurs qui engendrent l'obligation de réaliser une étude d'orientation.

L'article 23, § 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018 précité dispose comme suit :

- « § 1^{er}. Une étude d'orientation est réalisée par le demandeur d'un permis d'urbanisme, d'un permis unique ou d'un permis intégré sur un terrain renseigné dans la banque de données de l'état des sols comme pollué ou potentiellement pollué, pour autant que les actes et travaux objets de la demande de permis impliquent soit :
- 1° la mise en œuvre d'actes et travaux visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 1°, 4°, 9° et 13°, du CoDT, pour autant qu'ils impliquent une modification de l'emprise au sol impactant la gestion des sols;
 - 2° un changement du type d'usage vers un usage plus contraignant, généré par un changement d'affectation ou d'usage de fait;

L'étude d'orientation ou l'étude combinée est jointe à la demande de permis et transmise concomitamment à l'administration conformément aux articles 43, alinéa 1^{er}, et 52, § 1^{er}, alinéa 2. La procédure d'instruction des demandes de permis visées se poursuit conformément aux législations applicables ».

Cette disposition vise les faits générateurs portant sur des faits antérieurs ou concomitant à une demande de permis.

L'article 24, § 1^{er}, du même décret est libellé comme suit :

- « § 1^{er}. Une étude d'orientation est réalisée par l'exploitant d'une installation ou d'une activité présentant un risque pour le sol :
- 1° en cas de cessation de l'installation ou de l'activité visée;
 - 2° au terme du permis ou de la déclaration autorisant l'installation ou l'activité visée;
 - 3° en cas de retrait définitif du permis autorisant l'installation ou l'activité visée;
 - 4° en cas de décision, coulée en force de chose jugée, prononçant l'interdiction définitive d'exploiter l'installation ou l'activité visée;
 - 5° en cas de faillite.

Le Gouvernement détermine la liste des installations ou activités présentant un risque pour le sol ».

Cette disposition vise les faits générateurs portant, en principe, sur des faits postérieurs à la délivrance du permis.

Les articles 23, § 3, et 24, § 3, du décret du 1^{er} mars 2018 précité prévoient, pour les faits générateurs visés en leurs paragraphes premiers respectifs, que le Gouvernement wallon peut arrêter les hypothèses dans lesquelles la réalisation d'une étude d'orientation n'est pas requise, outre celles visées en leurs deuxièmes paragraphes respectifs. L'article 29 du décret du 1^{er} mars 2018 précité, repris sous la section 5 « Des dérogations » du chapitre III précité, énumère les cas permettant de déroger à l'obligation de réaliser une telle étude, par dérogation notamment aux articles 23 et 24 précités. Ces différentes hypothèses sont mises en œuvre par les articles 70, 71, 73 et 74 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols.

Les hypothèses de dérogation visées à l'article 70 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité ne concernent que les faits générateurs visés à l'article 23 du décret du 1^{er} mars 2018 précité, tandis que celles déterminées par l'article 73 du même arrêté s'appliquent uniquement aux faits générateurs de l'article 24 du même décret.

Le traitement des demandes diffère selon que la dérogation se fonde sur l'article 70 ou sur l'article 73 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité. L'article 70 implique que la demande de dérogation est traitée au stade de l'instruction de la demande de permis, tandis que l'article 73 fixe une procédure de traitement de la demande de dérogation qui est postérieure à la survenance de l'élément générateur, à l'exception du fait générateur visé à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 1^{er} mars 2018 où le traitement est préalable à la demande de permis par laquelle le renouvellement d'une activité ou d'une exploitation présentant un risque pour le sol est demandé. Une telle différence de traitement procédural s'explique par la nature des faits générateurs concernés, l'article 23 ayant trait à des faits générateurs correspondant à certains actes et travaux visés à l'article D.IV.4 du Code du développement territorial (CoDT) – et donc soumis à permis d'urbanisme – alors que l'article 24 porte sur des faits générateurs liés à la fin d'une activité ou d'une exploitation présentant un risque pour le sol.

Il s'ensuit notamment que si le fait générateur est visé à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018, il ne peut, conformément à l'article 70 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité, faire l'objet d'une demande de dérogation pour ce fait générateur postérieurement à la demande de permis. Cette conclusion est confortée par l'existence d'un formulaire spécifique pour les demandes de dérogation visées à l'article 70 précité.

9. En l'espèce, le permis unique du 9 juillet 2020 exposait comme suit :

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

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

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

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

Pour les motifs cités ci-dessus,

ARRESENT

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

Article 2. La décision des Fonctionnaires technique et délégué, en date du 04 mars 2020, accordant à l'Administration communale d'Andenne un permis unique visant à maintenir en activité et régulariser des installations et dépôts exploités par les services techniques de la ville d'Andenne dans un établissement situé rue André Renard n° 3 à 5300 Andenne/Seilles est modifiée comme suit :

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

Le recours en annulation contre ce permis unique a été rejeté par l'arrêt n° 262.752 du 26 mars 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.752), de sorte qu'il est devenu définitif.

Il ressort des motifs et du dispositif du permis unique du 9 juillet 2020 que la réalisation de l'étude d'orientation, imposée au titre de condition assortissant ce permis, résulte du constat de l'existence des faits générateurs visés aux articles 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 1^{er} mars 2018 précité.

L'acte attaqué intervient à la suite d'une demande de dérogation sollicitée par la partie requérante en exécution de l'article 73, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 précité et se rapporte à des faits générateurs spécifiquement visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018.

Une éventuelle annulation de l'acte attaqué serait sans effet sur le constat de l'existence de faits générateurs visés à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 1^{er} mars 2018, lesquels auraient dû faire l'objet d'une demande de dérogation antérieurement ou concomitamment à la demande de permis, ce qui n'a pas été le cas et ne peut plus l'être vu le caractère définitif du permis du 9 juillet 2020. Ainsi, l'éventuelle obtention d'une dérogation de réaliser une étude d'orientation au regard des faits générateurs visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018 qui résulterait de l'annulation de l'acte attaqué laisserait intacte, dans l'ordonnancement juridique, l'existence de cette obligation de réalisation d'une telle étude au regard des faits générateurs visés à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 1^{er} mars 2018, étant entendu qu'il n'est pas soutenu que la partie requérante se trouve dans l'une des hypothèses de dérogation visées à l'article 29 du même décret.

La partie requérante n'identifie pas un autre avantage qu'elle pourrait tirer de l'annulation de l'acte attaqué que celui d'être dispensée de la réalisation de cette étude d'orientation.

Il s'ensuit que l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait procurer aucun avantage, si minime soit-il, pour la partie requérante.

La circonstance que la partie requérante ait finalement fait réaliser l'étude d'orientation n'est pas de nature à lui reconnaître un intérêt au recours.

Le recours est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

10. 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 1^{er}.

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,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders