

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.630 du 18 juin 2025

A. 238.438/XIII-9930

En cause : **la ville de Tournai**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe CASTIAUX et Alexis JOSEPH, avocats,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons,

contre :

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

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée RECYTOUR,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 16 décembre 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroient à la société à responsabilité limitée (SRL) Recytour un permis unique ayant pour objet le renouvellement et l'extension d'une activité de regroupement, de tri et de prétraitement de déchets inertes, de déchets non dangereux et de terres polluées, d'une centrale à béton, d'un car-wash, d'auvents de stockage de terre ainsi que la régularisation d'aménagements et d'installations, dans un établissement situé rue Grand Chemin, 288 à Havinnes (Tournai) et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ce même arrêté.

II. Procédure

L'arrêt n° 257.249 du 8 septembre 2023 a accueilli la requête en intervention introduite par la SRL Recytour, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.249).

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 22 septembre 2023 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 juin 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Alexis Joseph, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^e Laurence de Meeûs, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 utiles à l'examen de la cause

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 257.249 du 8 septembre 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 6.2, d), vi), de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), de l'article D.IV.27 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article D.29-7, § 2, 11°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, du principe de minutie et du principe général « *ne eat judex ultra petita partium* », de l'effet utile de l'enquête publique, ainsi que de l'insuffisance ou la contrariété dans la cause ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, la partie requérante soutient que l'auteur de l'acte attaqué délivre le permis unique en octroyant une dérogation au plan de secteur et, plus particulièrement, à la zone d'activité économique mixte (ZAEM) visée à l'article D.II.29 du CoDT et que, ce faisant, il viole le principe général « *ne eat judex ultra petita partium* » en statuant *ultra petita*, dès lors qu'aucune demande de dérogation n'a été sollicitée et justifiée dans le cadre du dossier de demande, lequel doit comporter une telle mention conformément à l'article D.IV.27 du CoDT afin de permettre à l'autorité de motiver adéquatement sa décision et en parfaite connaissance de cause. A son estime, l'autorité a statué sur une dérogation sans disposer de la justification selon laquelle cette solution exceptionnelle constitue la meilleure alternative, faute pour les autres solutions d'avoir été identifiées. Elle en infère une erreur manifeste d'appréciation et une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

En une seconde branche, elle soutient que le permis unique a été délivré sans renseigner le caractère dérogatoire du projet au plan de secteur dans le dossier de demande et dans le cadre de l'enquête publique, alors que l'article 6.2, d), vi), de la Convention d'Aarhus, le principe de l'effet utile de l'enquête publique et l'article D.29-7, § 2, 11°, du livre I^{er} du Code de l'environnement requièrent que toutes les

informations sur l'environnement disponibles et portant sur des lois, plans et programmes qui ont ou risquent d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, soient communiquées au public en temps voulu, afin qu'il puisse réclamer ou donner un avis en parfaite connaissance de cause.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse observe que les deux branches du moyen n'en font qu'une car si la dérogation a été octroyée par l'autorité du recours sans être présente dans la demande de permis, elle ne peut pas non plus être renseignée dans le dossier de demande ni dans le cadre de l'enquête publique.

Elle relève que le principe « *ne eat judex ultra petita partium* » s'inscrit dans le cadre du droit judiciaire, consacre le principe du dispositif de l'action civile et ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre du contentieux administratif organisé, spécialement dès lors qu'une disposition permet expressément à l'autorité compétente sur recours d'accorder une dérogation pour rendre la demande conforme aux dispositions d'aménagement du territoire.

Elle rappelle le prescrit des articles D.IV.66 et D.IV.107 du CoDT et se réfère à certains extraits de l'acte attaqué qui contiennent, selon elle, les motifs pour lesquels le fonctionnaire délégué justifie l'octroi de la dérogation au plan de secteur.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante constate que la partie requérante n'explique pas de manière compréhensible en quoi consiste le principe « *ne eat judex ultra petita partium* » ni en quoi il a été violé, de sorte que le moyen est irrecevable.

Elle soutient que le dossier de demande de permis et l'étude d'incidences sur l'environnement sont très clairs quant au fait que le projet se situe en zone d'activité économique industrielle (ZAEI) et en ZAEM au plan de secteur et que, sur la base de cette information, l'autorité délivrante a constaté que la demande de permis impliquait une dérogation au plan de secteur en ce qui concerne la ZAEM. Elle se réfère à l'acte attaqué, lequel reprend l'avis du fonctionnaire délégué qui justifie sur quelle base légale la dérogation peut être octroyée et en quoi les conditions prévues à l'article D.IV.13 du CoDT sont respectées. Elle en infère que l'acte attaqué est suffisamment motivé sur ce point.

Elle expose que les principes invoqués par la partie requérante – selon lesquels le demandeur aurait dû chercher à appliquer la règle, aurait dû justifier le

caractère exceptionnel requis par son programme ou encore aurait dû expliquer les raisons pour lesquelles aucune autre solution n'était envisageable – ne sont plus d'application depuis l'entrée en vigueur du CoDT, ce qui est confirmé par la jurisprudence récente.

Elle relève que les deux dispositions invoquées à l'appui de la seconde branche du moyen, à savoir l'article 6.2, d), vi), de la Convention d'Aarhus et l'article D.29-7, § 2, 11°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, ne prévoient pas que le dossier de demande de permis et l'avis d'enquête publique doivent contenir des informations relatives au caractère dérogatoire du projet. Elle en déduit que le moyen est irrecevable.

D. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, la partie requérante rappelle que l'autorité ne peut statuer que sur une demande de permis d'urbanisme dont elle est saisie et que l'autorité délivrante, statuant sur un recours en réformation, n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en premier degré et ne peut donc modifier l'objet de la demande. Elle en infère que l'auteur de l'acte attaqué ne dispose de la compétence d'octroyer une dérogation au plan de secteur que dans la mesure où celle-ci a été sollicitée et a fait l'objet de la publicité requise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. A son estime, l'auteur de l'acte attaqué a statué *ultra petita* et n'a pas pu statuer en parfaite connaissance de cause dans la mesure où il ne disposait pas des informations nécessaires pour pouvoir apprécier adéquatement la nécessité de déroger au plan de secteur.

Sur la seconde branche, elle conteste la thèse selon laquelle il ressort des articles D.IV.66, alinéa 3, 1°, et D.IV.107, alinéa 1^{er}, 3°, du CoDT que la dérogation au plan de secteur peut être identifiée postérieurement à la demande de permis et, partant, ne pas être soumise à l'enquête publique. A son estime, si cette thèse devait être validée, toute demande de permis dérogeant au plan de secteur aurait intérêt à ne pas contenir d'information à ce sujet au détriment des objectifs d'information du public et de l'effet utile de l'enquête publique.

Elle insiste sur le fait que le demandeur de permis n'a, à aucun moment, justifié la nécessité de cette dérogation, le respect de ses conditions et l'écartement des éventuelles alternatives. Elle ajoute que, si certains riverains ont pu identifier de manière proactive la dérogation qu'implique la demande au plan de secteur, ce n'est pas le cas de l'ensemble des riverains qui ont pu être induits en erreur par l'apparence de conformité de la demande au plan de secteur.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante observe que l'article D.IV.68 du CoDT n'est pas applicable aux demandes de permis unique en vertu de l'article 97, alinéa 3, 2°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Elle en déduit que l'absence d'invocation de cette disposition à l'appui de son moyen n'a pas d'incidence sur le fondement de celui-ci. En revanche, elle rappelle que le moyen dénonce le principe de l'effet utile de l'enquête publique et qu'elle justifie d'un intérêt à soulever ce grief dès lors que les riverains ont pu être induits en erreur par l'apparence de conformité du projet avec le plan de secteur et, partant, n'ont pas pu réclamer en parfaite connaissance de cause.

F. Le dernier mémoire de la partie adverse

Se référant à la synthèse des observations émises dans le cadre de l'enquête publique telle que reprise dans l'acte attaqué, la partie adverse en déduit que la demande de permis et l'évaluation des incidences ont permis au public consulté de prendre connaissance de l'extension du projet au plan de secteur et de faire valoir ses observations quant à ce.

Elle reproduit la réponse donnée par le fonctionnaire délégué compétent sur recours, dans son avis favorable conditionnel, à la critique de l'enquête publique relative à la localisation d'une partie du projet en ZAEM. Elle se réfère aux extraits de cet avis qui rappellent le prescrit des articles D.IV.6 et D.IV.7 du CoDT fondant la possibilité de dérogations et le respect des conditions prévues à l'article D.IV.13 du CoDT.

G. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante ajoute que, si l'article D.IV.68 du CoDT n'est pas applicable aux demandes de permis unique, l'article 95, § 7bis, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit, pour les permis unique, la possibilité d'exécuter des mesures de publicité au stade du recours au Gouvernement. Elle relève toutefois que la partie requérante n'a pas invoqué la violation de cette disposition.

Elle considère que la partie requérante reste en défaut de démontrer que le caractère dérogatoire au plan de secteur devait être mentionné et ne l'a pas été dans le cadre de l'enquête publique.

IV.2. Examen sur les deux branches réunies

1. L'article 6, § 2, d), vi), de la Convention d'Aarhus dispose comme il suit :

- « Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :
- [...]
- d) la procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
- [...]
- vi) l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ».

L'article D.29-7, § 2, 11°, du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit ce qui suit :

- « L'avis d'enquête publique est affiché au plus tard cinq jours avant le début de l'enquête publique et pendant toute la durée de celle-ci.
Il comporte au minimum :
- (...)
- 11° l'indication des autres informations sur l'environnement se rapportant au plan, programme ou projet qui sont disponibles ».

2. L'article D.IV.27 du CoDT, applicable aux permis unique selon l'article 83, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, dispose ce qui suit :

- « Lorsqu'elle porte sur des actes et travaux nécessitant une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme, ou un écart à un schéma, à une carte d'affectation des sols, à un guide d'urbanisme ou au permis d'urbanisation, la demande contient une justification du respect des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 ».

Cette disposition requiert la justification de toute dérogation identifiée dans la demande au regard des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT, sans toutefois exclure l'octroi d'une dérogation au plan de secteur non identifiée dans la demande.

3. Il est constant que les lacunes d'un dossier de demande ou les erreurs entachant les documents qu'il contient ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande

de montrer que ces défauts ont raisonnablement pu empêcher l'administration d'apprécier la demande de manière adéquate et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

4. L'enquête publique a principalement pour finalité de porter des informations à la connaissance de l'autorité et de permettre aux participants de formuler leurs observations et réclamations en connaissance de cause sur le projet présenté par le demandeur de permis, notamment en relation avec les conditions précises de la dérogation.

L'effet utile de l'enquête publique requiert que les riverains intéressés puissent faire valoir leurs remarques ou objections sur un projet d'urbanisme complet, dont les données sont exactes, tel que soumis à l'autorité chargée de statuer.

L'effet utile de l'enquête publique résulte également du fait qu'elle peut donner lieu à des critiques d'opportunité, en plus des critiques de légalité, susceptibles d'éclairer l'autorité et de faire changer le sens de la décision.

Les irrégularités commises lors de l'enquête publique ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation consécutive que lorsqu'elles ont causé personnellement grief aux parties requérantes en les empêchant de faire valoir leurs observations en connaissance de cause ou en temps utile, ou lorsque celles-ci démontrent que l'autorité n'a pu se prononcer en connaissance de cause du fait de ces irrégularités.

5. En l'espèce, il n'est pas contesté que la partie du projet litigieux située sur les parcelles « SCAM » affectées en zone d'activité économique mixte (ZAEM) est dérogoire au plan de secteur, les activités de gestion de déchets n'étant pas compatibles avec la destination générale de cette zone.

Cette dérogation n'est pas identifiée dans la demande de permis unique, laquelle ne comprend donc pas de demande de dérogation.

Dans leur décision sur le caractère complet et recevable de la demande du 31 janvier 2022, les fonctionnaires technique et délégué n'indiquent pas la nécessité de dérogations aux articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT.

Il ressort des éléments du dossier que l'enquête publique révèle des réclamations sur ce point, synthétisées comme suit dans l'acte attaqué :

« - l'extension sur les parcelles "SCAM" est située en zone d'activité économique mixte qui ne permet pas l'installation de ce genre d'activités,
- le CoDT ne permet pas le dépôt de déchets inertes en zone d'activité économique mixte,
- en zone industrielle ne sont permis que les déchets inertes et les boues de dragage, en aucune autre façon une autre classe de déchets *a fortiori* des déchets dangereux ».

Dans sa décision de première instance du 7 juillet 2022, le collège communal de la partie requérante a accordé partiellement le permis sollicité et refusé notamment l'extension de l'activité de regroupement et de tri de déchets sur les parcelles « SCAM » dans le sens de son avis partiellement favorable du 9 juin 2022, en manière telle que le projet autorisé n'était pas dérogatoire au plan de secteur.

Dans son avis favorable conditionnel reproduit dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué compétent sur recours motive la nécessité de la dérogation au plan de secteur pour l'extension du projet litigieux sur les parcelles « SCAM », développe sur quelle base légale la dérogation peut être octroyée et en quoi les conditions légales de la dérogation sont respectées.

6. Il résulte de ce qui précède que le caractère dérogatoire de la demande de permis n'a pas été soumis à l'enquête publique et que ce n'est que dans le cadre de l'instruction du recours administratif que l'autorité a décidé de la nécessité de la dérogation, sans que la demanderesse de permis ne l'ait sollicitée ni justifiée et sans organiser une nouvelle enquête publique.

Cette dérogation n'ayant pas été soumise à enquête publique, les riverains n'ont pas pu faire valoir leurs observations en toute connaissance de cause ni quant à l'opportunité du choix d'implantation, ni quant à la nécessité d'accorder une telle dérogation, alors que les circonstances particulières de l'espèce, à savoir le fait qu'il s'agit d'un permis unique – et pas d'un simple permis d'urbanisme – et que les activités autorisées comportent notamment l'extension d'une activité de gestion de déchets, dont des déchets dangereux, sur les parcelles « SCAM » en dérogation au plan de secteur, justifiaient d'autant plus que les riverains intéressés puissent faire valoir leurs remarques sur ce projet susceptible d'engendrer d'importantes conséquences négatives sur l'environnement.

En l'absence de ces éléments, il n'est pas non plus établi que la partie adverse ait pu statuer en connaissance de cause sur la possibilité d'appliquer en l'espèce le plan de secteur, ni, partant, sur les raisons qui la conduisent à octroyer la dérogation à l'affectation zonale.

Par conséquent, le principe de l'effet utile de l'enquête publique a été méconnu.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 16 décembre 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroient à la SRL Recytour un permis unique ayant pour objet le renouvellement et l'extension d'une activité de regroupement, de tri et de prétraitement de déchets inertes, de déchets non dangereux et de terres polluées, d'une centrale à béton, d'un car-wash, d'auvents de stockage de terre ainsi que la régularisation d'aménagements et d'installations, dans un établissement situé rue Grand Chemin, 288 à Havinnes (Tournai).

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 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 48 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 juin 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Pierre-Olivier de Broux,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay