

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

n° 266.402 du 20 avril 2026

A. 235.577/XIII-9542

En cause : **la société anonyme CETT P. M.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Koen DE PUYDT, avocat,
 place du Champ de Mars 5/5
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Martin ORBAN, avocat,
 Kaperberg 50
 4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 28 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 24 novembre 2021 par lequel le ministre de l'Environnement déclare irrecevable son recours introduit contre l'avis valant décision du 27 juillet 2021 du fonctionnaire technique modifiant des conditions particulières d'exploitation relatives aux émissions atmosphériques de l'établissement situé Parc d'activité économique, rue des Galets, 3 à Rochefort.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 12 mars 2007, le collège communal de Rochefort octroie à la requérante un permis unique autorisant celle-ci à exploiter un centre de tri et de regroupement de déchets non dangereux, à construire et exploiter un bâtiment ainsi qu'à réaliser une esplanade de stockage, sur un bien sis Parc d'activité économique, 46 à Rochefort.

Le 17 septembre 2013, le collège communal délivre un permis unique autorisant la requérante à procéder à l'extension d'une activité de regroupement et tri de déchets inertes, non dangereux et d'amiante ainsi que de prétraitement de déchets non dangereux (broyage de déchets de bois) dans un établissement sis rue des Galets, 3 à Rochefort.

Le 26 juin 2017, le collège communal octroie un permis unique à la même société autorisant l'extension d'une activité de regroupement, tri et prétraitement de déchets et visant en particulier l'augmentation des capacités de stockage et de prétraitement des déchets, l'exploitation d'une nouvelle ligne de tri et d'un broyeur de bois mobile sur le site, dans l'établissement situé rue des Galets, 3 à Rochefort.

4. Par un courrier recommandé du 15 mars 2021, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) transmet au fonctionnaire technique une proposition de modification des conditions particulières d'exploitation relatives aux trois permis uniques précités.

Le 27 avril 2021, le fonctionnaire technique demande au collège communal de revoir les conditions particulières d'exploitation de l'établissement et transmet sa proposition aux fins d'initier la procédure.

Le 6 mai 2021, le collège communal transmet au fonctionnaire technique la proposition de modification des conditions particulières d'exploitation.

Le 20 mai 2021, le fonctionnaire technique informe le collège communal, l'AwAC et l'exploitant que la demande de modification des conditions particulières ne sera pas soumise à enquête publique.

5. Par un courrier recommandé du 14 juin 2021, réceptionné le 15 juin 2021, le fonctionnaire technique transmet au collège communal son avis sur la proposition de modification des conditions particulières d'exploitation. L'exploitant en est informé par un courrier recommandé du même jour.

6. Le 15 juin 2021, le collège communal transmet à l'exploitant le projet de modification des conditions particulières d'exploitation et lui fait part de la possibilité de faire valoir ses observations par écrit ou oralement.

Le 17 juin 2021, l'exploitant informe le collège communal de son souhait d'être entendu.

7. Le 12 juillet 2021, le collège communal accueille la demande de modification des conditions particulières d'exploitation relatives aux émissions atmosphériques dans l'établissement concerné.

Cette décision est notifiée à l'exploitant par des courriers recommandés du 13 juillet 2021, envoyés le 22 juillet 2021 et réceptionnés, d'une part, le 23 juillet 2021 à l'adresse rue de Nauby, 20 à Rochefort et, d'autre part, le 26 juillet 2021 à l'adresse rue des Galets, 3 à Rochefort. Elle est notifiée au fonctionnaire technique, au département de la police et des contrôles (DPC) et à l'AwAC, par des courriers recommandés du 13 juillet 2021, envoyés le 22 juillet 2021.

8. Le 27 juillet 2021, le fonctionnaire technique avise l'exploitant, le collège communal, l'AwAC et le DPC de l'envoi tardif de la décision du collège communal et que, partant, son avis, qu'il transmet en annexe, vaut décision conformément à l'article 65, § 1^{er}, alinéa 10, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Il informe l'exploitant de la possibilité d'introduire un

recours contre sa décision auprès du Gouvernement wallon. Ce courrier recommandé est réceptionné le 29 juillet 2021.

9. Le 18 août 2021, l'exploitant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de l'avis du fonctionnaire technique valant décision et modification de permis. Ce recours est réceptionné le 20 août 2021.

Le 9 septembre 2021, l'AwAC émet un avis sur le recours administratif.

Le 6 octobre 2021, le fonctionnaire technique compétent sur recours décide de proroger de 30 jours le délai d'envoi du rapport de synthèse. Celui-ci est envoyé le 9 novembre 2021 au ministre de l'Environnement.

10. Le 24 novembre 2021, le ministre déclare le recours administratif irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

11. La requérante prend un moyen unique de la violation du chapitre IV et des articles 65, § 1^{er}, et 69 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article 95^{decies} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des droits de la défense, du principe général de droit *audi alteram partem*, du principe *patere legem quam ipse fecisti* et des principes du raisonnable, de proportionnalité, de sécurité juridique, de confiance légitime, de l'obligation de motivation substantielle et du devoir de minutie, en tant que principes de bonne administration.

12. Elle expose qu'eu égard à l'information, émanant du fonctionnaire technique, l'avisant de la tardiveté de l'envoi de la décision du collège communal, de l'avis du fonctionnaire technique valant désormais décision et de la possibilité d'introduire un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, elle était en droit de supposer que le recours administratif par elle introduit serait déclaré recevable par la partie adverse. Elle précise que celui-ci a été introduit le 18 août 2021, soit le dernier jour du délai, et selon les modalités requises.

S'agissant de l'arrêt du Conseil d'État sur lequel s'appuie l'acte attaqué, aux termes duquel c'est la date de la prise de décision et non de l'envoi de celle-ci qui détermine si, en cas de tardiveté, l'avis du fonctionnaire technique vaut décision, et du fait qu'en l'espèce, selon l'acte attaqué, la décision du collège communal a été « prise » en temps utile, elle fait valoir que cette position est incompatible avec l'article 65, § 1^{er}, alinéa 8 [*lire* : alinéa 9], du décret du 11 mars 1999 précité qui se réfère à l'envoi de la décision. À son estime, il est illogique de prescrire un envoi dans le délai et de prévoir, par ailleurs, une sanction pour une prise de décision tardive.

Elle considère qu'à supposer que la jurisprudence précitée implique que la décision du collège communal est légale, cela ne permet pas de conclure à l'irrecevabilité du recours introduit contre l'avis valant décision, compte tenu des circonstances de l'espèce, soit notamment des informations transmises par le fonctionnaire technique sur la procédure à suivre dans le cadre du recours administratif. À son estime, l'erreur commise par le fonctionnaire technique ne peut être imputée à la société recourante.

13. Par ailleurs, elle relève que l'avis du fonctionnaire technique valant décision n'est pas différent de la décision du collège communal qui, selon l'acte attaqué, aurait dû faire l'objet du recours administratif et qui, en ce cas, aurait été contestée selon la même procédure que celle suivie en l'espèce et devant les mêmes instances. Elle en infère que rien n'empêchait le ministre compétent de se prononcer sur le fond de la demande, d'autant que son recours administratif formulait expressément une réponse point par point à la décision du collège communal.

Elle ajoute que la confiance légitime a été mise à l'épreuve par la longueur de la procédure, durant laquelle elle a reçu un accusé de réception et une prorogation des délais pour cependant voir son recours rejeté ensuite comme irrecevable.

B. Mémoire en réplique

14. Elle réplique que les faits et appréciation ayant présidé à l'arrêt auquel l'acte attaqué se réfère ne peuvent pas être appliqués tels quels, dès lors qu'en l'espèce, il y a eu une faute d'appréciation commise par le fonctionnaire technique qui a créé de fausses attentes dans son chef et qui l'a incitée à introduire un recours administratif contre l'avis du fonctionnaire technique désigné comme valant décision. Elle fait valoir que le fait que la notification de la décision du collège communal mentionne les voies de recours idoines n'y change rien, dès lors qu'envoyée le 22 juillet 2021, elle a précédé le courrier litigieux du fonctionnaire technique, daté du 27 juillet 2022 et, partant, supposé s'y substituer.

Vu les circonstances de l'espèce, elle qualifie de manifestement déraisonnable et excessivement formaliste le fait d'avoir déclaré son recours administratif irrecevable.

C. Dernier mémoire

15. Elle met en exergue le fait que sans les informations erronées communiquées par le fonctionnaire technique dans le courrier du 27 juillet 2021, elle n'aurait pas introduit un recours administratif contre la mauvaise décision mais l'aurait de toute façon introduit contre la décision modifiant les conditions d'exploitation de l'établissement. Elle fait valoir que rien ne garantit que la partie adverse n'aurait pas aussi déclaré irrecevable un recours visant la décision du collège communal, en adoptant l'interprétation (erronée) du fonctionnaire technique. Elle estime que cela confirme qu'aucune faute ni erreur ne peut lui être imputée. Elle en infère que les dépens doivent être supportés par la partie adverse, en ce compris l'indemnité de procédure.

IV.2. Examen

16. L'article 65, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose notamment comme il suit :

- « L'autorité compétente, pour délivrer le permis d'environnement en première instance, peut, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation :
- 1° si elle constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier ;
 - 2° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement ;
 - 3° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des exigences en matière de surveillance et de déclaration des émissions des installations, notamment des émissions de gaz à effet de serre spécifiés des installations ;
 - 4° en ce qui concerne les établissements constituant une installation de gestion de déchets d'extraction telle que définie par le Gouvernement, si cela s'avère nécessaire :
 - a) suite à une modification importante de l'exploitation de l'installation. Par modification importante, on entend une modification apportée à la structure ou à l'exploitation de l'installation qui, de l'avis du fonctionnaire technique, est susceptible d'avoir des effets négatifs importants sur la santé humaine ou l'environnement ;
 - b) suite à un événement susceptible de porter atteinte à la stabilité de l'installation ou à un effet néfaste important sur l'environnement révélé par les procédures de contrôle et de surveillance de l'installation ;
 - c) à la lumière de l'échange d'informations sur une évolution majeure des meilleures techniques disponibles prévu à l'article 21, § 3, de la Directive

2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la Directive 2004/35/CE ;

5° si cela est nécessaire, en ce qui concerne les établissements dont des animaux font l'objet des installations et activités, pour garantir davantage le bien-être animal.

[...]

Sur la base des avis recueillis, le fonctionnaire technique envoie son avis à l'autorité compétente dans les cinquante jours suivant la réception du procès-verbal de clôture de l'enquête publique ou, si aucune enquête n'a été organisée, dans les cinquante jours suivant l'envoi de la proposition ou de la demande de complément ou de modification des conditions particulières. Passé ce délai, la procédure est poursuivie. Le jour où il envoie son avis, le fonctionnaire technique en avise le demandeur et l'exploitant.

L'autorité compétente envoie sa décision au demandeur, au fonctionnaire technique, à l'exploitant ainsi qu'à chaque autorité ou administration consultée dans un délai de trente jours à dater du jour où elle reçoit l'avis du fonctionnaire technique.

À défaut de décision de l'autorité compétente dans ce délai, l'avis du fonctionnaire technique vaut décision. Lorsque le fonctionnaire technique est l'autorité compétente, la demande est censée être rejetée ».

L'article 67 du même décret prévoit ce qui suit :

- « L'autorité compétente exerce les pouvoirs prévus à l'article 65, soit de sa propre initiative, soit sur demande :
- 1° de l'exploitant ;
 - 2° des autorités et administrations consultées au cours de la procédure de délivrance du permis ;
 - 3° du titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau ;
 - 4° du titulaire d'un permis de prise d'eau potabilisable octroyé antérieurement et non périmé si cette prise d'eau est ou risque d'être altérée en quantité ou en qualité ».

L'article 69 du même décret est libellé comme suit :

- « Un recours, envoyé et instruit conformément au chapitre IV, est ouvert :
- 1° à toutes les personnes visées par l'article 67 contre les décisions prises en vertu de l'article 65 ;
 - 2° aux personnes non visées au 1° justifiant d'un intérêt contre les décisions prises en vertu de l'article 65, § 1^{er}.

Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée ».

17. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant qu'il convient de s'interroger sur la validité du rapport de synthèse faisant office de décision ; que l'arrêt du Conseil d'État n° 229.805 du 14 janvier 2015 qui concerne une modification de condition d'exploitation apporte une réponse à cette question ;

[...]

Considérant [...] qu'il considère que "l'article 65, § 1^{er}, alinéa [10], (...) prévoit que 'l'avis du fonctionnaire technique vaut décision', uniquement dans l'hypothèse où l'autorité compétente n'a pas pris de décision dans le délai prescrit et non lorsque cette décision, effectivement prise, n'a pas été notifiée à l'un des destinataires visés (...) ; qu'il en résulte que la partie adverse (à savoir le ministre) ne pouvait décider que, par l'effet automatique prévu par la disposition décrétable précitée, le rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent en première instance valait décision, mais devait examiner et apprécier le fond du recours en réformation dont elle était saisie" ;

Considérant que, pour l'application de l'article 65 du décret du 11 mars 1999, cet arrêt du Conseil d'État remet donc en question la notion de délai de rigueur puisque celui-ci ne concerne plus que la prise de décision elle-même, et non l'envoi de celle-ci ;

Considérant que l'article 65, aliéna [10], prévoit en effet que : "À défaut de décision de l'autorité compétente dans ce délai, l'avis du fonctionnaire technique vaut décision", alors que les articles 37 et 94 sont formulés comme suit : "À défaut de l'envoi de la décision dans le délai prévu (...) " ;

Considérant, en ce qui concerne le recours introduit, que le collège communal de Rochefort a pris sa décision en date du 12 juillet 2021, dans le délai légal prescrit ; que malgré le fait que sa décision ait été notifiée en date du 22 juillet 2021, celle-ci est légale au regard de l'interprétation du Conseil d'État susvisée ;

Considérant que le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoit pas de recours contre un rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent en première instance faisant office de décision n'ayant aucune valeur légale ;

Considérant, de plus, qu'aucun recours contre l'arrêté du 12 juillet 2021 du collège de Rochefort précité n'a été introduit ;

Considérant qu'il convient, par conséquent, de déclarer irrecevable le recours introduit contre le rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent en première instance faisant office de décision susvisé ».

18. L'arrêt n° 229.805 du 14 janvier 2015 auquel l'acte attaqué renvoie a notamment jugé ce qui suit :

« Considérant que l'article 65, § 1^{er}, alinéa [10], précité, prévoit que "l'avis du fonctionnaire technique vaut décision", uniquement dans l'hypothèse où l'autorité compétente n'a pas pris de décision dans le délai prescrit et non lorsque cette décision, effectivement prise, n'a pas été notifiée à l'un des destinataires visés, comme c'est le cas en l'espèce ; qu'il en résulte que la partie adverse ne pouvait décider que, par l'effet automatique prévu par la disposition décrétole précitée, le rapport de synthèse du fonctionnaire technique compétent en première instance valait décision, mais devait examiner et apprécier le fond du recours en réformation dont elle était saisie ».

Les travaux parlementaires du décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*Doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2005-2006, n^{os} 387/1 à 387/5) qui a remplacé cette disposition et introduit l'alinéa 10 susvisé ne permettent pas d'infirmer cette interprétation littérale.

19. En l'espèce, le fonctionnaire technique a transmis son avis au collège communal par un courrier recommandé du 14 juin 2021, reçu le lendemain, soit dans le délai de cinquante jours à compter de l'envoi, le 6 mai 2021, de la proposition du collège communal de modifier les conditions particulières d'exploitation, conformément à l'article 65, § 1^{er}, alinéa 8, du décret du 11 mars 1999 précité. Le collège communal a adopté la décision de modification des conditions particulières d'exploitation le lundi 12 juillet 2021, avant l'échéance du délai de trente jours visé à l'article 65, § 1^{er}, alinéa 10, du décret précité.

Envoyée au-delà du délai de trente jours prévu par l'alinéa 9 du même article, soit le 22 juillet 2021, la décision de l'autorité compétente en première instance administrative a cependant été adoptée dans le délai prescrit. Il en résulte que le fonctionnaire technique n'a pu régulièrement signifier notamment au destinataire de cette décision qu'en raison de son caractère tardif, l'avis du fonctionnaire technique valait décision par l'effet du décret du 11 mars 1999 précité.

En conséquence, l'auteur de l'acte attaqué a décidé légalement que le recours administratif introduit par la requérante contre l'avis du fonctionnaire technique transmis à l'autorité compétente le 14 juin 2021, était irrecevable au motif que cet avis ne revêt pas la valeur légale d'une décision au sens de l'article 65, § 1^{er}, alinéa 10, du décret du 11 mars 1999 précité, sans examiner le bien-fondé du seul recours administratif dont elle était saisie, à savoir le recours en réformation introduit contre le simple « avis » du fonctionnaire technique sur la proposition de modification des conditions particulières d'exploitation, transmise par l'autorité compétente.

20. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Délai de recours en annulation contre la décision du collège communal du 12 juillet 2021

21. La décision du collège communal du 12 juillet 2021 a été notifiée à la requérante par deux courriers recommandés du 22 juillet 2021, reçus respectivement les 23 et 26 juillet 2021. L'article 8 de cet acte administratif mentionnait la possibilité d'introduire un recours administratif conformément au chapitre IV du décret du 11 mars 1999 précité, soit dans le délai de vingt jours à dater de la réception de la décision. En l'espèce, le délai de recours est donc venu à échéance le jeudi 12 août 2021. Aucun recours administratif n'a été introduit avant l'expiration de ce délai. En effet, lorsque celui-ci était toujours en cours, le 29 juillet 2021, la requérante a été informée par le fonctionnaire technique du caractère tardif de l'envoi de la décision du collège communal, du fait que son avis valait dès lors décision et qu'un recours administratif pouvait être introduit contre celle-ci auprès du Gouvernement wallon.

22. Dans l'hypothèse d'une indication erronée donnée par une autorité administrative quant à la « décision » pouvant faire l'objet du recours administratif visé à l'article 69 du décret du 11 mars 1999 précité, le Conseil d'État peut constater, après avoir mis en balance les exigences de la loi et de la confiance légitime, qu'il y a lieu de faire primer sur la loi formelle les conséquences d'une telle information inexacte sur l'expiration du délai de recours en annulation contre une décision du collège communal, prise dans le délai légal visé à l'article 65, § 1^{er}, alinéas 9 et 10, du décret du 11 mars 1999 précité.

23. En l'espèce, la partie requérante a été induite en erreur par la partie adverse quant à l'acte administratif contre lequel le recours administratif visé à l'article 69 du décret du 11 mars 1999 précité pouvait être introduit. Elle a pu légitimement se fier à l'information communiquée par le fonctionnaire technique dans sa lettre recommandée du 27 juillet 2021, de sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir introduit, dans le délai imparti, un recours en annulation contre la décision du collège communal du 12 juillet 2021.

Il s'ensuit qu'elle dispose, à dater de la notification du présent arrêt, d'un nouveau délai de vingt jours lui permettant, le cas échéant, d'introduire un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre la décision du 12 juillet 2021 du collège communal lui accordant une modification des conditions particulières d'exploitation relatives aux émissions atmosphériques dans l'établissement situé rue des Galets, 3, Parc d'activité économique à Rochefort.

VI. Indemnité de procédure et dépens

24. Les parties requérante et adverse sollicitent chacune que les dépens, en ce compris une indemnité de procédure, soient mis à la charge de l'autre partie.

Selon l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une indemnité de procédure peut être accordée à la « partie ayant obtenu gain de cause ».

En l'espèce, il est jugé, d'une part, que le moyen unique n'est pas fondé, ce qui implique le rejet du recours, mais, d'autre part, que la requérante dispose d'un nouveau délai de vingt jours pour introduire, le cas échéant, un recours administratif contre la décision du collège communal auprès du Gouvernement wallon, en manière telle que ni la partie requérante ni la partie adverse ne peuvent être qualifiées de partie ayant obtenu gain de cause au sens de la disposition précitée. Dès lors, aucune indemnité de procédure ne peut être accordée.

Par ailleurs, les droits de rôle doivent, aux termes de l'article 68, alinéa 5, du règlement général de procédure, être mis à la charge de la partie qui succombe. Il ressort de ce qui précède qu'aucune des parties n'a obtenu gain de cause ni succombé. La partie requérante doit en conséquence supporter ses propres dépens.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 avril 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux