

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.002 du 9 décembre 1999

A.51.703/XIII-1070

En cause : 1. **la Société anonyme CABAY,**
 2. **CABAY Luc,**
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Eric BALATE, avocat,
 rue du Gouvernement 50
 7000 Mons,

contre :

1. **le Bourgmestre de la Ville de
La Louvière,**
ayant élu domicile chez
Me Paul-Louis PIERSON, avocat,
place Jean Jacobs 8 bte 16
1000 Bruxelles,
2. **la Région wallonne,** représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne DUVIEUSART, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mai 1993 par la
société anonyme CABAY et Luc CABAY qui demandent l'annula-
tion de :

- l'ordonnance du bourgmestre de La Louvière du 18 février
1993 interdisant le déversement de déchets quelconques
sur une partie de l'établissement exploité par les

requérants (article 1^{er}) et ordonnant la cessation de l'exploitation du dépôt situé au même endroit;

- la décision prise implicitement par la Région wallonne suite au recours introduit le 30 mars 1993 par les requérants, conformément à l'article 45 du décret wallon du 5 juillet 1985, l'absence de réponse dans un délai de trente jours à dater de la notification du recours en révision étant assimilable à une confirmation;

Vu l'arrêt n° 43.477 du 25 juin 1993 rejetant la demande de suspension de l'exécution des actes précités;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure des requérants;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 novembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour les requérants, Me N. WEINSTOCK, loco Me P.-L. PIERSON, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me M.-Cl. DELVIGNE, loco Me E. DUVIEUSART, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Par décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 9 novembre 1989, Luc CABAY est autorisé à établir et exploiter une installation de revalorisation de déchets industriels et ses annexes à La Louvière (Houdeng-Goegnies), chaussée P. Houtart, 88, sur une partie de la parcelle cadastrée section C, n° 135 D 3 pie.

La décision, prise dans le cadre du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.), mentionne que l'établissement comprend notamment "une installation de triage de déchets industriels visant à la récupération des métaux, des cartons, des papiers et du bois, comprenant des silos de conditionnement, des équipements de transport par bande, des équipements de transfert, une zone de triage manuel et une unité de broyage et de compactage actionnée par des moteurs électriques d'une puissance totale d'environ 15 kw".

Luc CABAY est tenu de se conformer à une série de conditions, dont certaines spécifiques à l'exploitation de l'installation de traitement des déchets par triage magnétique, mécanique et manuel (annexe 6). On y relèvera les suivantes :

- " 1. Seuls les déchets industriels non dangereux et non toxiques sont admis dans l'établissement.
2. Les installations de traitement sont établies dans un ou plusieurs bâtiments.

(...)

6. Il est interdit de stocker les déchets avant leur traitement. Pour autant que faire se peut, leur traitement est effectué le jour même de leur arrivée.

7. Les fractions de tri sont évacuées de l'établissement au fur et à mesure de leur production vers leurs lieux d'utilisation ou, à défaut, une décharge autorisée ou un incinérateur (...).

(...)

9. La destruction par combustion des déchets, résidus, et matières quelconques provenant directement ou indirectement de l'exploitation est interdite.

(...)"

2. La ville de La Louvière a introduit un recours contre cette décision devant l'Exécutif de la Région wallonne, mais ce dernier a rejeté implicitement le recours. La ville a, dès lors, introduit le 26 mai 1994 un recours au Conseil d'Etat contre cette décision implicite de rejet (A.58.157/III-18.591). Ce recours est toujours pendant.

3. Le 18 juillet 1991, la S.A. CABAY qui assure également l'exploitation demande l'autorisation de transférer l'installation à Haine-Saint-Pierre et de l'étendre.

Cette demande est rejetée par la députation permanente le 27 août 1992. Un recours a été introduit par la société auprès de l'Exécutif régional wallon, qui, le 1^{er} juin 1994, confirme l'arrêté de refus de la députation permanente. La S.A. TRANSPORTS CABAY a introduit le 4 août 1994 un recours au Conseil d'Etat contre cet arrêté (A.58.773/III-18.729). Ce recours est toujours pendant.

4. A la demande de la ville de La Louvière, un contrôle de l'exploitation est effectué le 3 février 1993 par un fonctionnaire de la Région wallonne chargé de surveiller l'exécution des dispositions légales, réglementaires et décrétales, applicables en matière de déchets.

A l'issue de ce contrôle, procès-verbal est dressé; il y est constaté ce qui suit :

" (...) une zone de déversement de déchets avait été créée à l'air libre dans la partie nord-est du site à un endroit non couvert par l'autorisation précitée.

A cet endroit sont déversés des déchets provenant de conteneurs placés par la S.A. CABAY tant dans des entreprises que chez des particuliers.

Les déchets présents à cet endroit représentent un volume approximatif de quelque 1.500 m³ (...).

(...)

Sur le site, une installation de criblage est montée mais ne fonctionnait pas lors du contrôle.

La présence de ces déchets à cet endroit constitue un dépôt au sens de l'article 3, 15°, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets. N'étant pas couverte par l'autorisation requise, l'implantation de ce dépôt contrevient aux dispositions de l'article 19, § 1^{er}, du décret précité.

Par ailleurs, il a pu être constaté qu'une fraction des déchets était brûlée sur le site. Ce 3 février à 11 heures, des fumerolles se dégageaient encore d'une excavation creusée par l'exploitant et dans laquelle des traces de feu étaient visibles. Les déchets brûlés sont constitués de bois, papiers, cartons et autres matières combustibles ressortis de la masse des déchets.

En procédant à la destruction par combustion de certains déchets, l'exploitant contrevient aux conditions particulières arrêtées par la députation permanente.

De plus, l'incinération étant reprise comme une opération d'élimination en vertu de l'annexe II du décret du 05.07.85 relatif aux déchets, la destruction de déchets par combustion est soumise à autorisation. En ne disposant pas de semblable autorisation, l'exploitant contrevient aux dispositions de l'article 19, § 1^{er}, du même décret.

Il est en outre à signaler que l'excavation dont question ci-avant est utilisée pour éliminer les résidus de la combustion de certains déchets, ainsi qu'une partie des déchets inertes présents sur le site.

Cette partie de l'établissement peut donc être considérée comme étant l'élimination de déchets dans ou sur le sol, c'est-à-dire l'exploitation d'une décharge au sens de l'article 1, 4°, de l'A.E.R.W. du 23 juillet 87 relatif aux décharges contrôlées. En ne disposant pas

des agrément ou autorisation requis, l'exploitant contrevient aux dispositions des articles 18, 19, § 1^{er}, et 20 du décret du 05.07.85 relatif aux déchets.

En ne disposant pas des autorisations requises pour les activités décrites ci-avant, l'exploitant n'assure pas la gestion des déchets qu'il détient conformément aux dispositions du décret du 05.07.85, ce qui contrevient au prescrit de l'article 17, § 1^{er}, du même décret".

A la suite de ces constatations, Luc CABAY est entendu par le fonctionnaire sur les infractions relevées.

En conséquence, le fonctionnaire déclare les agissements de Luc CABAY comme étant en contravention avec les articles 17, § 1^{er}, 18, 19, § 1^{er}, et 20 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, et les conditions d'exploitation reprises dans l'arrêté d'autorisation délivré par la députation permanente du Hainaut en date du 9 novembre 1989.

Une copie du procès-verbal, rédigé le 5 février 1993, est expédiée sous pli recommandé au contrevenant.

5. Un rapport est établi par le fonctionnaire le même jour, qui conclut qu'"étant donné l'absence des autorisations requises, il y a lieu d'interdire tout nouveau déversement et de procéder à la fermeture immédiate du dépôt situé sur une partie de l'établissement sur base de l'article 45 du décret (...) wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets".

Ce rapport est adressé au bourgmestre de La Louvière qui est invité à "ordonner dans les meilleurs délais la cessation des activités et de procéder à la fermeture immédiate du dépôt jusqu'à la régularisation administrative de ce dernier". A cette fin, est joint au rapport un projet d'ordonnance de police.

6. Le 18 février 1993, le bourgmestre de La Louvière prend l'ordonnance attaquée ainsi rédigée :

" Vu l'article 135, § 1^{er} et § 2, de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé «Nouvelle loi communale»;

Vu les articles 29 et 46 du Titre I du décret des 19 et 22 juillet 1791 concernant la police communale;

Vu les articles 28 et 45 du décret (...) wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, modifié par les décrets (...) du 9 avril 1987, 30 juin 1988 et des 4 et 25 juillet 1991;

Vu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées, modifié par les arrêtés de l'Exécutif régional wallon du 20 juillet 1989, du 21 décembre 1989, (du) 19 avril 1990, du 7 février 1991 et du 9 avril 1992;

Considérant qu'il y a lieu de craindre, de par la nature des déversements et la façon de procéder, une pollution éventuelle des nappes aquifères et du réseau hydrographique;

Attendu que l'exploitante, à savoir la S.A. CABAY n'est pas en possession de l'autorisation d'exploiter requise comme en dispose l'article 19 du décret susmentionné;

Attendu que le terrain en cause est inscrit en zone industrielle au plan de secteur de La Louvière-Soignies;

Vu la venue sur place du fonctionnaire de la division des pollutions industrielles du Ministère de la Région wallonne, confirmée par son courrier;

Vu le procès-verbal d'audition dressé le 3 février 1993 par Monsieur Didier HANQUART, attaché à la division des pollutions industrielles du Ministère de la Région wallonne à Mons;

Considérant qu'il y a urgence et que la fermeture de ce dépôt situé sur une partie de l'établissement ne peut souffrir d'aucun retard;

Vu la «Nouvelle loi communale»;

Par ces motifs :

ORDONNE

Article 1 :

Le déversement de déchets quelconques sur le site ci-après défini, est interdit.

Article 2 :

La cessation de l'exploitation du dépôt, situé sur une partie de l'établissement, chaussée P. Houtart, 88 à Houdeng-Goegnies, sur la parcelle cadastrée section C, n° 135 D3 pie est ordonnée.

(...)"

Cette ordonnance est notifiée le 17 mars 1993 à
Luc CABAY.

7. Par lettre recommandée à la poste le 30 mars 1993, les requérants introduisent un recours en révision conformément à l'article 45 du décret wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

8. Parallèlement, par ordonnance rendue en référé le 14 avril 1993, est ordonnée la suspension provisoire de l'article 1^{er} de l'ordonnance attaquée pour les motifs suivants :

" (...)

Attendu qu'il ressort des explications des parties que la demanderesse peut continuer ses activités de traitement et de triage des déchets, ce qu'elle a fait, puisque sur 1.500 m³ de déchets, 540 m³ avaient déjà été enlevés à ce jour;

Que, cependant, l'interdiction de tout déversement futur sur le site risque de compromettre sérieusement les intérêts sociaux et économiques de l'entreprise pour l'avenir puisque, dès que les déchets qui subsistent auront été évacués, elle sera dans l'impossibilité de continuer ses activités;

Que tel ne paraît pourtant pas être le but poursuivi par l'ordonnance du 18 février 1993 qui crée dès lors, pour l'entreprise demanderesse, un préjudice grave et difficilement réparable justifiant l'urgence;

Attendu qu'au fond, l'autorisation du 09 novembre 1989 n'exclut pas que le bourgmestre puisse prendre des mesures d'urgence sur base du décret (...) wallon du 05

juillet 1985, au regard des constatations faites par ses agents;

Attendu que ces mesures doivent cependant être compatibles avec ladite autorisation, de manière à respecter ses effets;

Qu'en ordonnant la cessation de l'exploitation du dépôt, tel que décrit dans le procès-verbal du 05 février 1993 (1.500 m³), et implanté sur une partie de l'établissement, l'ordonnance n'empiète pas sur les effets de l'autorisation précitée puisque celle-ci interdisait déjà le stockage des déchets avant leur traitement;

Que, par contre, en interdisant tout déversement sur le site alors qu'il va de soi que les déchets doivent être déversés, avant d'être traités, si faire se peut, le jour de leur arrivée, l'ordonnance paraît manquer le but poursuivi (éviter un dépôt permanent des déchets);

Qu'elle constitue une entrave injustifiée à l'exercice dûment autorisé de l'activité industrielle des demandeurs qui donne une apparence de fondement au recours entrepris sur base de l'excès de pouvoir;

Que la mesure de suspension sollicitée est dès lors fondée pour ce qui concerne l'article 1 de l'ordonnance de police du 18 février 1993;

Attendu que la circonstance que les demandeurs aient été entendus sans connaître l'enjeu de leur audition et du contrôle dont ils faisaient l'objet, et qu'ils n'aient reçu la notification de l'ordonnance qu'un mois plus tard ne sont pas des moyens d'illégalité manifestes et apparents justifiant la suspension des autres dispositions de l'ordonnance précitée;

(...)"

9. L'Exécutif régional wallon ne prendra pas de décision dans le délai imparti par l'article 25 de l'arrêté de l'Exécutif du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées. Par conséquent, l'ordonnance du bourgmestre est réputée confirmée.

10. A la suite de l'ordonnance de référé, la division des pollutions industrielles de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement adresse le 10 mai 1993 un nouveau rapport au bourgmestre de la ville de La Louvière. Ce rapport reprend essentiellement les conclusions du premier rapport, en y

ajoutant que "la nature du terrain sur lequel ce dépôt est implanté ne présente pas de garantie suffisante pour la protection de la nappe sous-jacente". Il y est enfin proposé une modification de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 18 février 1993.

11. Par lettres du 18 mai 1993, les requérants sont convoqués le 7 juin 1993 par le bourgmestre pour être entendus, "étant donné que (la) décision judiciaire modifie sensiblement les données de cette affaire". Par ce même courrier est communiqué le rapport de la division des pollutions industrielles.

12. Le 25 juin 1993, le Conseil d'Etat rejette la demande de suspension de l'exécution des deux actes présentement attaqués, demande qui avait été introduite le 17 mai 1993, pour le motif suivant :

" Considérant que l'ordonnance de police contestée avait pour objet d'interdire la poursuite des agissements constatés le 3 février 1993 et reconnus par les requérants, étant le stockage à l'air libre de déchets industriels et ménagers attendant d'être triés pour être ensuite valorisés, ou éliminés en décharges contrôlées de classe 2 ou 3, dans une quantité de mille à quinze cents mètres cubes qui représentait cinq jours d'activité de l'entreprise; que ce stockage est expressément prohibé par les conditions d'exploitation prescrites à l'annexe 6, 2^o et 6^o, de l'autorisation du 9 novembre 1989, en sorte qu'il ne peut être considéré comme annexé à l'établissement autorisé, au sens du règlement général pour la protection du travail; qu'il s'agit incontestablement d'un «stockage provisoire de déchets devant être évacués ou recyclés», selon les termes de l'article 3, 15^o du décret du 5 juillet 1985; que ce stockage requiert des autorisations de dépôt tant en vertu de l'article 19 du décret, que de la rubrique 140ter, 1, du titre I^{er}, chapitre 2, du règlement général pour la protection du travail, autorisations qui n'ont pas été sollicitées;

Considérant que le «site ci-après défini», sur lequel l'article premier de l'acte qu'aurait confirmé la seconde décision contestée a interdit «le déversement de déchets quelconques», s'identifie à la «partie de l'établissement» sur laquelle devait cesser «l'exploitation du dépôt», interdite par l'article 2; que les requérants n'ont pu se méprendre sur la localisation exacte de la partie concernée de leur entreprise, sise au nord-est de

la propriété en dehors des bâtiments et où était entassé l'excédent de leurs approvisionnements; que l'ordonnance du bourgmestre ne peut raisonnablement être interprétée comme empêchant d'alimenter l'entreprise en déchets d'une façon conforme aux conditions d'exploitation définies par l'autorisation du 9 novembre 1989, c'est-à-dire sans dépasser la capacité de traitement des déchets récoltés;

Considérant que les facultés de gestion économique des requérants sont limitées par les conditions de l'autorisation de la députation permanente, contre lesquelles ils n'ont pas protesté; que si difficultés économiques il devait y avoir, les requérants n'établissent pas qu'elles seraient en relation causale avec l'exécution des actes contestés; que la demande de suspension ne satisfait pas à une des conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

13. Le 21 juin 1994, la S.A. L.C. ENTREPRISE, nouvelle dénomination de la S.A. CABAY, sollicite une autorisation d'extension des surfaces d'exploitation d'un centre de tri à Houdeng-Goegnies.

Le 28 septembre 1995, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut accorde l'autorisation sollicitée. Le 13 novembre 1995, la ville de La Louvière a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, mais le 11 mars 1996, le Ministre de l'Environnement a déclaré le recours irrecevable pour tardiveté.

Le 27 février 1998, la ville de La Louvière a introduit un recours en annulation contre cet arrêté, recours qui est toujours pendant (A.77.575/XIII-533);

Considérant que les deux parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité du recours tirée de l'absence d'intérêt à agir; qu'elles estiment que les activités interdites par l'ordonnance n'étaient couvertes par aucune autorisation, à savoir un stockage illégal de déchets et une exploitation illégale d'un dépôt; qu'elles se réfèrent à l'arrêt rejetant la demande de suspension qui a considéré que "l'ordonnance du bourgmestre ne peut raisonnablement être interprétée comme empêchant d'alimen-

ter l'entreprise en déchets d'une façon conforme aux conditions d'exploitation définies par l'autorisation du 9 novembre 1989";

Considérant que les requérants répliquent que l'intérêt à agir n'a pas été contesté dans le cadre du référé administratif et que l'autorité qui s'attache à cette décision ne permet donc plus que soit réexaminée ladite question; qu'ils ajoutent que l'arrêt rendu en référé rectifie d'abord le caractère incomplet de l'ordonnance entreprise en précisant quelle est la partie de l'établissement où doit cesser l'exploitation du dépôt et répond de la sorte à la question de l'absence de préjudice grave difficilement réparable; qu'ensuite, si les requérants reconnaissent que l'arrêt précité a considéré que le stockage ainsi réalisé était illégal à défaut d'autorisation, ils estiment que celui-ci n'a pas fait le lien avec la question de l'intérêt, sinon il aurait dû déclarer le recours irrecevable à défaut d'intérêt légitime; que les requérants prétendent avoir intérêt au recours car les conséquences qui s'attachent aux décisions attaquées peuvent sur le plan économique, notamment parce que des infractions pourraient être constatées, être particulièrement lourdes; qu'enfin, "s'inscriv(ant) dans le prolongement de l'interprétation retenue par" l'arrêt en référé, les requérants disent avoir introduit le 9 juillet 1993 entre les mains de la députation permanente de la province de Hainaut une demande tendant à voir toute la zone reprise au plan annexé à l'arrêté du 9 novembre 1989 couverte par ladite autorisation; qu'ils considèrent que si la députation permanente leur donne une réponse favorable, l'activité cessera d'être illégale et qu'il pourrait y avoir, dans ce cas, concours entre, d'une part, la décision de la députation permanente et, d'autre part, les décisions attaquées par le présent recours qui, elles, interdiraient l'activité; que, selon eux, une telle contradiction ne peut être évitée que par l'annulation des décisions entreprises;

Considérant qu'il est indéniable que l'autorisation de la députation permanente du Hainaut du 9 novembre 1989 exigeait que les installations de traitement soient établies dans un ou plusieurs bâtiments, et interdisait le stockage des déchets au-delà du délai raisonnable nécessaire à leur traitement et en-dehors des lieux couverts par ladite autorisation, de même que leur destruction par combustion; qu'il résulte des constatations faites sur les lieux qu'une "zone de déversement de déchets avait été créée à l'air libre dans la partie nord-est du site à un endroit non couvert par l'autorisation précitée" et qu'il existait un dépôt non autorisé;

Considérant que les activités interdites par l'ordonnance attaquée n'étaient pas autorisées; que cette ordonnance ne produit dès lors pas d'effets juridiques propres; qu'elle n'est pas susceptible d'être annulée; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge des requérants à concurrence de 4.000 francs chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le neuf décembre 1900 nonante-neuf
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.