

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 168.880 du 13 mars 2007

A.79.183/XIII-705

En cause :

1. **SCHILS** Jean,
 2. **DELVAUX** Roger,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Société coopérative à responsabilité limitée
INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT
DES DECHETS**, en abrégé "ITRADEC",
2. **la Ville de Mons,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Alain COLMANT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1998 par Jean SCHILS et Roger DELVAUX qui demandent l'annulation du permis de bâtir délivré à la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS, en abrégé "ITRADEC", par décision du 15 avril 1998 du fonctionnaire

délégué de la Région wallonne, autorisant la construction d'une installation de biométhanisation d'ordures ménagères à Mons (Havré), au lieu-dit "Champ de Ghislage";

Vu l'arrêt n° 77.436 du 7 décembre 1998 rejetant les demandes de suspension et de mesures provisoires;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 13 janvier 1999 par le requérant;

Vu les requêtes introduites le 2 mars 1999 par lesquelles la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS, en abrégé "ITRADEC", et la ville de Mons demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 9 mars 1999 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant

pour la partie adverse, et Me A. DAOUT, loco Me A. COLMANT, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

A. Sur le permis de bâtir un centre de tri pour ordures ménagères attaqué par le recours A.78.852 /XIII-663 :

1. Le 17 février 1995, la société coopérative INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS, en abrégé "ITRADEC", introduit une demande de permis de bâtir auprès du fonctionnaire délégué, ayant pour objet la construction d'un centre de tri pour ordures ménagères sur le territoire de la ville de Mons, au lieu-dit "Champ de Ghislage".

Selon les prescriptions du plan de secteur de Mons-Borinage, arrêté par l'Exécutif régional wallon le 9 novembre 1983, les lieux sont situés en zone artisanale ou de petites et moyennes entreprises.

Les installations litigieuses s'implanteraient à l'intérieur d'un triangle formé par l'autoroute E19-E42 Bruxelles-Mons-Paris et deux bretelles d'accès (sortie Mons-Havré).

La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement indique notamment ce qui suit :

" Le site prévu pour l'implantation du complexe technique de tri des déchets ménagers est un espace triangulaire de plus ou moins 15 hectares actuellement consacré à l'agriculture (prairies et cultures).

(...)

Il s'agit de terrains, solde d'un vaste terroir, qui a été complètement segmenté par la construction du réseau autoroutier qui le ceinture d'ailleurs entièrement en lui conférant sa forme triangulaire.

(...)

Au nord et à l'est du site, on retrouve le terroir dont il faisait partie. Les habitations du village de Gottignies, au nord-est, sont à la distance de 1500 mètres à vol d'oiseau, le centre local est à plus de 2000 mètres.

Au sud, existe une concentration de quelques centaines d'habitations constituant le hameau de Ghislage (ville de Le Roeulx). Cet habitat est implanté de façon longiforme, les habitations les plus proches sont à la distance de plus ou moins 500 mètres du centre du site, la partie la plus concentrée est à plus ou moins 1.000 mètres".

2. Le fonctionnaire délégué communique à l'intercommunale le contenu de l'étude d'incidences requise.

3. L'enquête publique suscite plusieurs réclamations, dont une pétition du Comité de défense des Bruyères qui propose un projet alternatif consistant à implanter le centre de tri et l'unité de biométhanisation, déjà en projet, dans la partie nord du parc industriel de Ghlin-Baudour.

4. En juin 1996, l'étude d'incidences sur l'environnement relative au centre de tri de déchets ménagers est déposée.

5. Le 30 septembre 1996, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis, globalement favorable, sur l'étude d'incidences. Il déplore cependant de n'avoir à examiner qu'une partie du projet global. Il relève l'intérêt de l'alternative présentée par le Comité de défense des Bruyères.

De son côté, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) souligne que si l'étude d'incidences a le mérite de poser toutes les questions pertinentes, elle manque de sens critique dans l'exploitation des données fournies par le demandeur.

6. Le 31 janvier 1997, ITRADEC transmet à l'administration régionale de l'aménagement du territoire une note explicative relative au choix du site, selon laquelle des raisons techniques justifieraient l'emplacement du projet. Le processus initialement retenu consistait en un tri des ordures ménagères collectées en vrac pour en obtenir deux fractions quasi égales dont l'une, combustible, devait être éliminée par incinération à la cimenterie d'Obourg et l'autre, hétérogène, aurait été enfouie en décharge de classe II. Dans un deuxième temps, il fut décidé de traiter la fraction organique obtenue par le tri dans une installation de biométhanisation. Pour l'implantation de ces nouveaux outils de traitement des déchets ménagers de la zone

géographique allant de Nivelles à la frontière française, il apparaissait qu'un espace comme celui du "Champ de Ghislage", à Havré, était optimal.

7. Le 2 avril 1997, ITRADEC transmet à l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire des nouveaux plans qui modifient et remplacent ceux qui ont été critiqués par l'étude d'incidences. La note explicative annexée indique que le centre de tri a été légèrement déplacé vers le sud pour dégager une zone plus grande réservée à d'éventuelles activités artisanales sur le nord du terrain. Une nouvelle implantation a été étudiée pour les installations de biométhanisation en vue d'en améliorer la perception visuelle.

Le 15 octobre 1997, ITRADEC transmet au fonctionnaire délégué une série de plans modifiés dans le sens indiqué.

Le 17 novembre 1997, la ville de Mons indique à ITRADEC qu'il convient de préciser les plans par des renseignements complémentaires concernant notamment l'implantation générale du centre de tri et de l'installation de biométhanisation.

8. Le 29 janvier 1998, le dossier est transmis au fonctionnaire délégué, accompagné d'un avis favorable du collège des bourgmestre et échevins.

9. Le 7 avril 1998, le fonctionnaire délégué délivre à ITRADEC le permis de bâtir un centre de tri de déchets ménagers au lieu-dit "Champ de Ghislage". Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A. 78.852/XIII-663.

B. Sur le permis de bâtir un centre de biométhanisation d'ordures ménagères attaqué par le recours enrôlé sous les références A.79.183/XIII-705 :

10. Entre-temps, le 22 août 1996, ITRADEC introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis de bâtir ayant pour objet la construction, sur le même site, d'un centre de biométhanisation d'ordures ménagères. La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement accompagnant la demande d'autorisation indique que la séparation des matières par triage sera effectuée par le centre de tri - déjà évoqué - et que la nouvelle demande porte sur l'installation qui permettra de transformer les éléments putrides en compost pouvant servir à l'amendement des sols. La notice renvoie à l'étude d'incidences qui a été réalisée dans le cadre de la première procédure.

11. Le 3 octobre 1996, le fonctionnaire délégué accuse réception de la demande de permis de bâtir et indique que ce dossier sera traité parallèlement à celui du tri d'ordures ménagères.

12. Tout comme dans le dossier relatif au centre de tri, le 2 avril 1997, ITRADEC transmet au fonctionnaire délégué des plans modificatifs qui remplacent ceux qui ont été critiqués par l'étude d'incidences, de manière à répondre aux critiques visant plus particulièrement l'implantation des installations au point haut du site. De même, le 22 octobre 1997, ITRADEC transmet au fonctionnaire délégué des plans modifiés en vue de mieux intégrer le site dans le paysage et, le 17 décembre 1997, elle transmet audit fonctionnaire des plans complémentaires qui avaient été demandés par la ville de Mons.

13. Le 29 janvier 1998, le dossier est transmis au fonctionnaire délégué accompagné d'un avis favorable du collège des bourgmestre et échevins.

14. Le 15 avril 1998, le fonctionnaire délégué délivre à ITRADEC le permis de bâtir une installation de biométhanisation d'ordures ménagères. Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours;

Considérant, quant à la recevabilité de la requête en intervention de la ville de Mons, que le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'intervenir dans la procédure d'annulation par délibération du 16 février 1999; que, si aux termes de l'article 123, 8°, de la nouvelle loi communale (devenu l'article L 1123-23, 7° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation), "le collège des bourgmestre et échevins est chargé (...) des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant", l'article 270, alinéa 2, de la même loi (devenu l'article L 1242-1, du même Code) requiert l'autorisation du conseil communal préalablement à l'intentement de toute action autre qu'en référé ou au possessoire; qu'au même titre que le recours principal, l'intervention doit être autorisée par le conseil communal, qu'elle soit faite à l'appui de la requérante ou de la partie adverse; que la ville de Mons reste en défaut de déposer l'autorisation du conseil communal pour agir dans la présente procédure; que la requête en intervention est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un troisième, un quatrième et un cinquième moyens de la violation de l'article 149 de la Constitution, de "la fausse application des règles de motivation des actes administratifs", de la méconnaissance de l'article 12 du décret de la Région wallonne du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon et de l'article 110 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme

et du patrimoine (CWATUP); que, selon eux, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas réellement confronté la demande de permis aux conditions nouvelles, et plus rigoureuses, de l'article 110 du CWATUP; qu'ils soutiennent qu'il lui appartenait de vérifier, in concreto, l'intégration du projet au site et les impératifs techniques justifiant son implantation à l'endroit litigieux; qu'ils estiment qu'au contraire, la nécessité d'évacuer les eaux usées par camions-citernes vers la station d'épuration de Wasmuël contredit la seconde des conditions de la disposition précitée, alors que la solution alternative avancée par le Comité de défense des Bruyères (site de Ghlin-Baudour nord) aurait permis l'évacuation des eaux usées par une conduite vers la station d'épuration toute proche; qu'ils affirment qu'en ce qui concerne la première condition citée de l'article 110, ni l'acte attaqué ni le permis de construire l'unité de tri-recyclage, auquel l'acte attaqué se réfère, ne contiennent une motivation spécifique sur l'intégration paysagère des installations de biométhanisation, singulièrement la "tour du digesteur", d'une hauteur de vingt-huit mètres; que, selon eux, c'est par erreur que le permis renvoie à l'étude d'incidences sur ce point, étant donné que les croquis qui accompagnent le résumé non technique n'illustrent ni la tour ni le réservoir de gaz;

Considérant que la partie adverse et la première partie intervenante font valoir que l'article 185 de l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUPa) était encore d'application, conformément à l'article 12 du décret de la Région wallonne du 27 novembre 1997 adoptant le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il a été modifié par le décret du 23 juillet 1998; qu'elles rappellent aussi qu'aux termes de son article 5, le décret modificatif a produit ses effets le 1^{er} mars 1998, soit le jour de l'entrée en vigueur du nouveau Code précité et qu'en conséquence, il y avait lieu d'appliquer à la demande litigieuse l'article 185 du CWATUPa; qu'elles estiment que l'acte attaqué satisfait aux exigences de la disposition précitée et rappellent la motivation de l'acte;

Considérant que les requérants répliquent que, tandis que le premier permis de bâtir, portant sur l'unité de tri-recyclage, se fondait simultanément sur l'article 185 du CWATUPa et sur l'article 110 du nouveau CWATUP, l'acte attaqué ne fait plus référence qu'à la seconde de ces dispositions; qu'ils observent que ce nouvel article 110 est plus exigeant que ne l'était l'ancienne disposition équivalente en ce qu'il requiert, d'une part, l'existence d'impératifs techniques justifiant que l'activité ne puisse être localisée dans une zone qui ne lui est pas réservée, et d'autre part, une appréciation in concreto de l'intégration du projet au site; qu'ils soutiennent que, vu sous cet angle, l'acte attaqué n'est autrement motivé que par la mention suivant laquelle "l'application de l'article 110 du nouveau CWATUP a été largement discutée lors de la demande de

permis du centre de tri", ce qui satisfait d'autant moins, selon eux, à l'obligation de motivation formelle, que le Comité de défense des Bruyères avait avancé un projet alternatif mettant notamment en avant des solutions techniques plus avantageuses; qu'ils soutiennent que la partie adverse en est pleinement consciente lorsqu'elle tente de valider le permis attaqué au regard des exigences de l'article 185 de l'ancien Code, ce qui pose, à leur estime, une autre difficulté étant donné que le décret modificatif du 23 juillet 1998 a produit des effets rétroactifs; qu'ils suggèrent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage; qu'en ordre subsidiaire, ils considèrent que les conditions d'application de l'ancien article 185 ne sont pas davantage réunies; qu'ils font valoir que cette disposition exigeait que l'équipement communautaire ou de service public autorisé en zone non capable soit compatible avec la destination générale de la zone et son caractère architectural, ce qui se traduisait par la vérification de ce que la partie de la zone non affectée par le projet aurait pu être utilisée conformément à sa destination, alors qu'il ressort du plan d'implantation des installations que la zone considérée, qui correspond au triangle formé par trois axes routiers, est entièrement couverte par l'activité litigieuse;

Considérant qu'en ce qu'ils sont pris de la méconnaissance de l'article 149 de la Constitution, qui ne s'applique qu'aux décisions juridictionnelles, les trois moyens manquent en droit;

Considérant que les parties ne contestent ni la qualification de l'exploitation litigieuse en construction et équipement de service public ou communautaire, ni la nécessité de déroger à l'affectation en zone artisanale ou de P.M.E. prévue par le plan de secteur;

Considérant qu'au 1^{er} mars 1998, soit après l'introduction de la demande de permis litigieuse mais avant sa délivrance, est entré en vigueur un nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, adopté par le décret du 27 novembre 1997;

Considérant qu'avant sa modification par le décret du 23 juillet 1998, l'article 12 dudit décret du 27 novembre 1997 portait ce qui suit :

" La demande de permis de bâtir ou de lotir, dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret, peut poursuivre la procédure en vigueur avant cette date";

qu'à prendre cette disposition à la lettre, elle commandait de n'appliquer aux demandes antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau Code que les anciennes règles de

procédure réglant l'instruction des demandes de permis et non les règles de fond dont, notamment, les définitions des zones des plans de secteur et les conditions auxquelles il pouvait être dérogé aux affectations principales; que, cependant, un nouveau décret, du 23 juillet 1998, a modifié l'article 12 du décret du 27 novembre 1997, qui se lit à présent comme suit :

" La demande de permis de bâtir ou de lotir, dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret, peut poursuivre son instruction selon les dispositions du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine qui étaient d'application à la date de l'accusé de réception";

que cette modification a produit ses effets le 1^{er} mars 1998, jour de l'entrée en vigueur du nouveau Code; qu'il en résulte qu'il appartenait au fonctionnaire délégué de vérifier la conformité du projet aux exigences de l'article 185 du CWATUPa et non de l'article 110 du nouveau CWATUP; que les conditions d'application des deux dispositions en cause sont nettement distinctes;

Considérant que le permis de bâtir attaqué vise les articles 45, 196 et 198 du CWATUPa, lesquels sont des règles de procédure et dont, au 1^{er} mars 1998, il n'est pas contesté qu'elles s'appliquaient encore aux demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du nouveau CWATUP; que le permis vise ensuite et reproduit l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons; que cet avis n'indique pas que le projet déroge au plan de secteur; qu'au contraire, il précise "qu'à l'analyse de la notice d'évaluation préalable du projet sur l'environnement et du projet lui-même, il apparaît que celui-ci est conforme à l'affectation du terrain concerné arrêté par le plan de secteur de MONS-BORINAGE"; que la motivation du permis continue comme suit :

" Considérant que cette motivation est pertinente;

Considérant que l'installation de biométhanisation et d'ordures ménagères est connexe à un centre de tri de déchets ménagers;

Considérant que le projet n'est pas soumis à étude d'incidences sur l'environnement, mais que l'intégration paysagère et le choix de l'implantation ont été largement discutés dans l'étude d'incidences sur l'environnement et dans le permis subséquent relatifs au centre de tri;

Considérant que les plans d'implantation modifiés qui en sont résultés et qui améliorent grandement l'impact paysager grâce à un plan général reprenant le centre de tri et l'unité de biométhanisation elle-même;

Considérant que l'application de l'article 110 du nouveau CWATUP a été largement discutée lors de la demande de permis du centre de tri;

Considérant que les eaux usées provenant du nettoyage des équipements et les eaux de process excédentaires seront évacuées périodiquement par camions-citernes vers la station d'épuration de Wasmuël;

Considérant qu'indépendamment des mesures qui seront prises pour le permis d'exploiter, il est bon de prendre des mesures minimales pour les odeurs;

Vu les règlements généraux sur les bâtisses;

Attendu qu'il existe, pour le territoire où se trouve le bien, un plan de secteur approuvé par Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 09/11/1983 qui situe le projet en zone artisanale ou de petites et moyennes entreprises suivant la nomenclature de l'ancien code, et en zone d'activités économiques mixtes suivant le nouveau code (au-delà, zone d'espaces verts pour le pourtour);

Considérant que du motif selon lequel "l'application de l'article 110 du nouveau CWATUP a été largement discutée lors de la demande de permis du centre de tri", il ne peut être déduit que c'est cette disposition qui a été appliquée; que rien dans la motivation, et spécialement le visa des articles 45, 196 et 198 du CWATUP qui sont des règles de procédure, ne permet d'établir que c'est l'article 185 du CWATUPa qui a été appliqué, comme cela aurait dû l'être; qu'au contraire, à suivre la motivation du permis qui se réfère à celle de l'avis du collège des bourgmestre et échevins, il n'y aurait pas eu lieu à dérogation; qu'il ressort de cette motivation ambiguë que le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de vérifier la base légale du permis; qu'il doit s'en déduire une absence de base légale, qui est un moyen d'ordre public; que le moyen est fondé;

Considérant, dès lors, qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par les requérants, la réponse à cette question n'étant pas nécessaire à la solution du litige,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Mons est rejetée.

Article 2.

Est annulé le permis de bâtir délivré à la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE TRAITEMENT DES DECHETS, en abrégé "ITRADEC", par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne le 15 avril 1998, autorisant la construction d'une installation de biométhanisation d'ordures ménagères à Mons (Havré), au lieu-dit "Champ de Ghislage".

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 942,02 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 694,12 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 123,95 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize mars deux mille sept par :

M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GEHLEN.