CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 145.925 du 14 juin 2005

A. 83.846/XIII-1111

En cause : **la Société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE NAMUROISE DE TRAITEMENT,** en abrégé **"SONAT"**,

ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation,
et Me François TULKENS, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **HAMPTIAUX** Agnès,
2. **l'Association sans but lucratif CINEY ENVIRONNEMENT,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Mes Jean-Marie DERMAGNE et
Graziella MARTINI, avocats,
rue de Behogne 78
5580 Rochefort,

3. **la Ville de Ciney**,

   ayant élu domicile chez
   Me Philippe BOUILLARD, avocat,
   rue Lelièvre 9
   5000 Namur,

4. **l'Association sans but lucratif PROMETHEE,**

   ayant élu domicile chez
   Me Philippe HERMAN, avocat,
   rue Tumelaire 93
   6000 Charleroi,

5. **de PRET** Charles-Antoine**,**

6. **du bois d'AISCHE** Christine**,**

ayant tous deux élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

7. **la Société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE L'ENTRE-SAMBRE-ET-MEUSE**, en abrégé **"S.I.A.E.E.E.S.M."**,

8. **la Société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION GEDINNE-SEMOIS,** en abrégé **"S.I.A.E.E.G.S."**,

9. **la Société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION NAMUROISE,** en abrégé **"S.I.A.E.E.R.N."**,

ayant toutes trois élu domicile chez
Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation,
et Me François TULKENS, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

10. **la Société anonyme SOCIETE NAMUROISE DE VALORISATION DES IMMONDICES,** en abrégé **"S.N.V.I."**,

ayant élu domicile chez
Mes André DELVAUX et
Patrick HENRY, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 avril 1999 par la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE NAMUROISE DE TRAITEMENT, en abrégé "SONAT", qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire et des Transports de la Région wallonne du 3 mars 1999, accueillant les recours introduits par le fonctionnaire délégué et le collège des bourgmestre et échevins

de la ville de Ciney, annulant la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur qui octroyait un permis d'urbanisme à la société coopérative à responsabilité limitée SONAT pour la construction d'une usine de traitement et de valorisation énergétique des déchets ménagers, et refusant ledit permis d'urbanisme;

Vu l'arrêt n° 85.108 du 4 février 2000 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 7 mars 2000 par la requérante;

Vu les requêtes introduites les 11, 12, 13, 21 et 25 avril 2000 par lesquelles Agnès HAMPTIAUX, l'association sans but lucratif CINEY ENVIRONNEMENT, la ville de Ciney, l'association sans but lucratif PROMETHEE, Charles-Antoine de PRET, Christine du bois d'AISCHE, la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE L'ENTRE-SAMBRE-ET-MEUSE, en abrégé "S.I.A.E.E.E.S.M.", la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION GEDINNE-SEMOIS, en abrégé "S.I.A.E.E.G.S.", la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION NAMUROISE, en abrégé "S.I.A.E.E.R.N.", et la société anonyme SOCIETE NAMUROISE DE VALORISATION DES IMMONDICES, en abrégé "S.N.V.I.", demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 10 mai 2000 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 26 février 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 septembre 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour la requérante et les septième, huitième et neuvième parties intervenantes, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me J.-M. DERMAGNE, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties intervenantes, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour la quatrième partie intervenante, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les cinquième et sixième parties intervenantes, et Me P. HENRY, avocat, comparaissant pour la dixième partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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. Le 15 mai 1995, la société coopérative à responsabilité limitée SONAT introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney une demande d'autorisation pour la construction d'une usine de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés dans le zoning industriel d'Achêne, sur une parcelle cadastrée section C, n° 129c.

Ce projet nécessitant aussi l'obtention d'un permis d'exploitation, la SONAT demande l'application de l'article 4 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, en vue d'obtenir l'unicité des procédures d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

2. Le 31 mai 1995, il est accusé réception de la demande. Par délibération du 12 juin 1995, le collège des bourgmestre et échevins annule cet accusé de réception au motif que la société coopérative à responsabilité limitée SONAT doit être considérée

comme une personne de droit public et que, dès lors, la demande devait être adressée au fonctionnaire délégué en application de l'article 45, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tel qu'en vigueur à ce moment-là (CWATUPa). Le 22 juin 1995, la députation permanente du conseil provincial de Namur annule cette délibération.

3. Le 3 juillet 1995, le collège des bourgmestre et échevins annule une seconde fois l'accusé de réception de la demande et se déclare incompétent pour traiter ce dossier. Le 10 août 1995, la députation permanente annule à son tour cette délibération.

4. Le 18 août 1995, la SONAT saisit le fonctionnaire délégué pour absence de décision du collège des bourgmestre et échevins dans le délai de septante-cinq jours après la date de l'avis de réception de la demande et absence de décision quant au contenu de l'étude d'incidences.

Le 23 août 1995, le fonctionnaire délégué fait savoir que, compte tenu de l'unicité du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, c'est la députation permanente qui est expressément désignée pour instruire la procédure d'évaluation par l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991.

5. Du 26 janvier au 26 février 1996 se déroule la procédure de consultation préalable du public.

6. Le 15 avril 1997, l'étude d'incidences réalisée par le bureau VERDI est déposée auprès de la députation permanente.

7. L'enquête publique se déroule du 28 avril au 28 mai 1997. Trois mille cent et cinq réclamations ou observations recevables ont été émises.

8. Le 13 mai 1997, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne son avis sur le projet. Défavorable quant à la localisation du projet, cet avis se fonde notamment sur les conclusions de l'auteur de l'étude d'incidences selon lesquelles le choix du site n'est pas le meilleur, ni pour les alternatives au transport routier, ni pour la ville de Ciney située sous les vents dominants. Le CWEDD, qui regrette que le choix du site se soit basé davantage sur des critères économiques de transport, plutôt que sur l'importance de la population concernée par les nuisances du projet, s'interroge sur la pertinence du choix des critères qui ont mené à proposer le site d'Achêne. Quant à l'opportunité de l'unité d'incinération elle-même, le

CWEDD pointe la solution alternative de la thermolyse qui, selon l'auteur de l'étude d'incidences, est bien supérieure à l'incinération d'un point de vue environnemental.

9. Le 16 mai 1997, la commission communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis défavorable unanime sur le projet, notamment parce que le site d'Achêne est le seul des quatre sites sélectionnés par la SONAT à exposer une population aussi importante sous les vents dominants et que si le projet se situe dans le parc industriel d'Achêne, son impact se retrouve en zone d'habitat et en zone agricole.

10. Le 30 mars 1998, le rapport d'incidences, établi à l'issue de l'enquête publique et de la réunion de concertation, qui s'est tenue le 18 juin 1997, est transmis au fonctionnaire délégué. Le rapport, qui examine la question particulière de la localisation du projet, contient les indications suivantes :

" Localisation de l'incinérateur par rapport à la ville de Ciney.

Selon l'auteur de l'étude d'incidences les équipements prévus sont reconnus de bonne qualité. L'incinérateur d'Achêne est conçu en vue de respecter les normes les plus sévères fixées dans la directive européenne concernant les normes d'émission des incinérateurs de déchets dangereux alors qu'il ne s'agit ici que de déchets ménagers. Néanmoins, il s'agit d'une entreprise industrielle dont les nuisances primordiales craintes sont les émissions atmosphériques polluantes : outre les émissions habituelles de toute installation de combustion, il y a production de gaz toxiques tels que dioxines, furanes et métaux lourds. Or cette installation sera implantée au sud-ouest de Ciney, à 4.500 mètres du centre-ville plaçant ainsi ses 7.700 habitants ainsi que les élèves et étudiants fréquentant ses établissements scolaires sous les vents dominants de l'incinérateur.

L'usine d'incinération est bien implantée dans le zoning industriel d'Achêne, en zone industrielle du plan de secteur et sa localisation est donc conforme aux normes planologiques réglementaires. Cependant, toutes les zones industrielles figurant dans les plans d'aménagement n'offrent pas les mêmes potentialités. Une zone industrielle située à proximité et au sud-ouest d'une ville convient peu aux installations industrielles sources de pollution atmosphérique puisque dans ce cas, les polluants seront entraînés par les vents dominants du sud-ouest vers la ville située au nord-est.

Les immissions de rejets atmosphériques (à un mètre du sol) et les retombées au sol ont été modélisées par l'UCL pour l'étude d'incidences dans un rayon de 10 km autour du site, sur base de données météorologiques représentatives du climat local moyen. Ciney et Leignon se trouvent effectivement dans l'éventail des dispersions par les vents dominants. La zone de concentration maximum des polluants se trouve à 2 km du site de l'incinérateur, à hauteur du hameau de Barcenale. Pour la ville de Ciney cette concentration serait deux fois moindre. Que les incidences de cette pollution soient à considérer comme négligeables ou pas pour la population de Ciney, il faut bien constater que la pollution de l'air par l'incinérateur toucherait Ciney. Les concentrations des émissions atmosphériques seraient très faibles. Cependant le bureau VERDI souligne que les effets à long terme d'une exposition chronique à un ensemble de polluants à très faible concentration sont encore mal connus scientifiquement. De plus ces polluants s'ajoutent à ceux déjà présents dans l'air et dans le sol. Leur accumulation dans le sol et dans les organismes, leur transmission par les chaînes alimentaires pourraient avoir des incidences sur la santé humaine difficiles à

évaluer actuellement. Le choix d'Achêne au terme de l'étude multicritères comparative entre 8 sites initialement proposés par le demandeur et basé sur des critères socio-économiques, environnementaux et de protection du cadre de vie peut dès lors surprendre. Apportant quelques éclaircissements sur cette étude, le bureau VERDI relève comme les opposants que ce résultat s'explique par deux faits :

- Parmi les critères environnementaux figurait bien la protection du cadre de vie. Toutefois le rayon maximal d'analyse choisi arbitrairement par l'ULg a été fixé à 3 km autour du site d'implantation, ignorant de ce fait la ville de Ciney qui se trouve à environ 4,5 km du site !

- Le poids accordé à chacun des critères environnementaux et socio-économiques. Le bureau VERDI fait observer que le critère décisif qui a classé Achêne en tête de sélection est le critère transport des déchets et des sous-produits : accessibilité et frais de transport par route. Ce critère est important vu les 225.000 tonnes de déchets ménagers à amener par an à l'incinérateur et les 30 % de cette masse qui subsistent après incinération (28 % de mâchefer et 2% de cendres volantes) et qu'il conviendra de conduire vers des décharges contrôlées ou les centres de recyclage".

Pour l'aménagement du territoire, le rapport tire la conclusion suivante :

" Dans la mesure où, au terme de l'étude du projet, la nécessité de construire un cinquième incinérateur en Wallonie est confirmée, il faut admettre que l'opportunité de l'implanter dans le zoning industriel d'Achêne, à proximité et au sud-ouest de la ville de Ciney, n'est pas démontrée même si les terrains sont inscrits en zone industrielle au plan de secteur".

Le 13 mai 1998, la SONAT introduit un recours devant la députation permanente pour absence de décision du fonctionnaire délégué dans le délai prévu par l'article 52, § 1er, du CWATUPa. La députation permanente déclarera ce recours irrecevable, parce que prématuré, le 14 octobre 1998.

11. Le 30 juillet 1998, la SONAT réitère son recours, les délais d'instruction du permis ayant recommencé à courir à partir du moment où la commune a assuré la publicité du rapport d'incidences, ce qu'elle a fait du 15 au 29 juin 1998. Le 14 octobre 1998, la députation permanente rejette ce second recours et refuse le permis de bâtir.

12. Le 20 octobre 1998, la députation permanente retire sa décision du 14 octobre pour absence de motivation formelle.

13. Le même jour, la députation permanente délivre le permis sollicité.

Cette décision est notifiée à la SONAT, au collège des bourgmestre et échevins de Ciney et au fonctionnaire délégué par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1998.

14. Le 22 décembre 1998, le collège des bourgmestre et échevins introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région wallonne.

Le fonctionnaire délégué fait de même le 30 décembre 1998.

15. Entre-temps, le 24 décembre 1998, la SONAT forme un recours devant le Gouvernement wallon contre l'arrêté du 14 octobre 1998 de la députation permanente. Ce recours sera déclaré sans objet par un arrêté ministériel du 3 mars 1999 dont l'annulation sera poursuivie devant le Conseil d'Etat (A.83.872/XIII-1139). Par arrêt n° 145.926 prononcé ce jour, le Conseil d'Etat rejette ce recours.

16. Le 3 mars 1999, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports prend l'acte attaqué qu'il motive comme suit :

" Considérant que selon l'article 1er du (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine), l'aménagement du territoire de la Région wallonne est fixé par des plans, des schémas et des règlements; qu'un tel aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but d'assurer la gestion parcimonieuse du sol ainsi que la conservation et le développement du patrimoine culturel et naturel de la région wallonne;

Considérant que les options d'aménagement du territoire ont été concrétisées dans l'élaboration des plans de secteur;

Considérant que le plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort a été approuvé par arrêté royal du 22 janvier 1979; qu'il inscrit à l'endroit considéré une zone industrielle;

Considérant que les zones industrielles sont destinées à l'implantation d'entreprises industrielles ou artisanales; que, par entreprises industrielles, il y a lieu d'entendre toute entreprise mettant en oeuvre des matières premières;

Considérant que des déchets ménagers ne peuvent être considérés comme étant des matières premières; que, partant, le projet ne constitue pas, au sens de l'article 172 du Code précité, une entreprise industrielle;

Considérant qu'aux termes de l'étude d'incidence sur l'environnement susvisée, il n'est pas contestable que le projet envisagé est source d'émissions atmosphériques polluantes liées à toute installation de combustion mais impliquant en outre la production de gaz toxiques tels que dioxines, furanes et métaux lourds; que l'activité envisagée, si elle devait être considérée comme une entreprise industrielle, quod non, n'en demeure pas moins une activité polluante de nature à perturber le milieu de vie;

Considérant que l'article 173 précise que les zones industrielles peuvent faire l'objet d'indications supplémentaires, parmi lesquelles figurent les industries polluantes ou de nature à perturber le milieu de vie;

Considérant que le plan de secteur, en ce qu'il inscrit une zone industrielle au sud et sud-ouest de zones d'habitat, d'habitat à caractère rural et d'extension d'habitat contiguës ou situées à une distance variant de 100 mètres à 800 mètres ainsi

qu'au sud-ouest et à +/- 4,5 km de la ville de Ciney comptant 7.700 habitants, n'a pu entendre accueillir dans cette zone une activité polluante telle que celle ici envisagée;

Considérant que le rapport d'incidence souligne en sa page 20 que «toutes les zones industrielles figurant dans les plans d'aménagement n'offrent pas les mêmes potentialités. Une zone industrielle située à proximité et au Sud-Ouest d'une ville convient peu aux installations industrielles sources de pollution atmosphérique puisque dans ce cas, les polluants seront entraînés par les vents dominants du Sud-Ouest vers la ville située au Nord-Est»;

Considérant également que le zoning industriel d'Achêne présente aujourd'hui un taux d'occupation inférieur à 50% (43% en avril 1997 selon le Bureau économique de la province de Namur) offrant ainsi de larges possibilités d'implantations d'entreprises industrielles, artisanales ou de services auxiliaires au sens de l'article 173 précité;

Considérant dès lors que le projet n'est pas compatible avec la destination générale de la zone;

Considérant que l'article 23 de la Constitution affirme pour chacun «le droit à la protection de la santé» et «le droit à la protection d'un environnement sain»;

Considérant que l'article 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, qui transpose en droit régional la directive européenne 85/337 du Conseil des Communautés européennes du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, porte que : «L'autorisation et le refus d'autorisation doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 2»; que ces objectifs sont «de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable; de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles de façon à préserver leurs qualités et utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités; d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables»;

Considérant que, dans l'état actuel du droit régional, et dans la perspective du développement durable, il est vain, comme tente de le faire la Députation permanente, de limiter les compétences d'une autorité appelée à statuer sur une demande de permis de bâtir au contrôle formel de la conformité du projet aux plans, schémas et règlements et à l'appréciation de son intégration paysagère; que la Députation permanente a méconnu ainsi le cadre même de sa propre compétence;

Considérant qu'il convient d'examiner le projet, en application de l'article 6 du décret du 11 septembre 1985 précité, au regard de ses incidences sur l'environnement;

Considérant que l'étude d'incidences susvisée intègre les contenus minima fixés par les autorités compétentes; que la justification du choix du site d'implantation est insuffisamment développée dans l'étude en question qui se borne à reproduire le texte de la notice préalable des incidences sur l'environnement établie par la S.C. SONAT;

Considérant que cet aspect de localisation est néanmoins prépondérant eu égard à la proximité de zones d'habitat, d'habitat à caractère rural, d'extension d'habitat et de la ville de Ciney situées sous les vents dominants;

Considérant qu'au regard des résultats de l'étude d'incidences, du rapport d'incidence, des réclamations émises lors de l'enquête publique, de l'avis de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire de la ville de Ciney, du Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable, la justification du choix du site ne convainc pas;

Considérant que sur ce point, les motifs avancés par le Fonctionnaire délégué et le Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney dans leurs recours sont fondés;

Considérant que cette conclusion est confortée par l'avis défavorable circonstancié émis le 13 mai 1997 par le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable sur la localisation du projet";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 52, § 2, alinéa 1er, du CWATUPa et des principes de bonne administration ainsi que de l'erreur de droit; qu'elle soutient que les recours introduits devant le Gouvernement wallon par la ville de Ciney et la fonctionnaire déléguée étaient irrecevables par défaut d'intérêt, ces autorités ne s'étant pas prononcées en temps utile sur la demande de permis dont elles avaient été saisies; que, selon elle, en ne se prononçant pas dans le délai de 75 jours requis par l'article 51 du CWATUPa - circonstance qui a contraint la requérante à saisir la fonctionnaire déléguée -, la ville de Ciney a perdu tout intérêt à critiquer la décision prise par l'autorité supérieure; qu'à son estime, il en est de même de la fonctionnaire déléguée, dont le silence pendant le délai de 30 jours imparti par l'article 51, § 1er, alinéa 2, du CWATUPa équivaut à un refus de permis; que la requérante appuie sa thèse sur les arrêts suivants du Conseil d'Etat : no 51.573 du 8 février 1995, commune d'Aiseau-Presles; no 62.461 du 9 octobre 1996, ville de Wavre; no 70.294 du 16 décembre 1997, ville de Bruxelles;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève dans le dossier administratif les pièces qui tendent à démontrer que dès l'origine la ville de Ciney a "décidé de faire de l'obstruction dans la gestion du dossier dont elle avait été saisie"; qu'elle cite par ailleurs d'autres arrêts du Conseil d'Etat à l'appui de sa thèse : no 33.519 du 4 décembre 1989, commune de Watermael-Boitsfort et no 80.598 du 2 juin 1999, commune de Mortsel; que, comme ce dernier arrêt émane d'une chambre néerlandophone du Conseil d'Etat et concerne l'urbanisme en région flamande, la requérante propose que le Conseil d'Etat statue en assemblée générale sur le moyen;

Considérant que les arrêts cités par la requérante dans sa requête en annulation et dans son mémoire en réplique ne sont pas pertinents :

- dans l'arrêt no 51.573 du 8 février 1995, commune d'Aiseau-Presles, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation au motif que la commune qui avait introduit un

recours devant le Gouvernement wallon contre la décision de la députation permanente n'avait pas notifié cet acte au bénéficiaire du permis; ce recours irrégulier s'apparentait ainsi à une absence de recours; cette circonstance n'est en rien comparable avec le cas d'espèce;

- dans les arrêts n° 62.461 du 9 octobre 1996, ville de Wavre et n° 70.294 du 16 décembre 1997, ville de Bruxelles, le Conseil d'Etat a estimé qu'en n'adoptant pas une décision expresse de refus ou en s'abstenant de statuer dans le délai requis, les autorités requérantes, qui se plaignaient d'une atteinte à leurs compétence en matière d'urbanisme, avaient créé leur propre préjudice grave et difficilement réparable; statuant au fond dans l'affaire de la ville de Bruxelles, le Conseil d'Etat a par contre expressément rejeté l'exception d'irrecevabilité basée sur l'argumentation suivante :

  " Considérant que l'intervenante conteste la recevabilité de la requête en annulation A.76.053/XIII-325 aux motifs que :

  (...)

  2. l'intérêt de la ville ne serait pas légitime, celle-ci n'ayant pas exercé la compétence qui lui était ouverte par l'ordonnance, de sorte que c'est par sa propre faute que le fonctionnaire délégué a été saisi du dossier;

  (...)

  Considérant qu'une commune a intérêt à demander l'annulation d'un acte administratif relatif à l'aménagement de son territoire, quand bien même elle n'aurait pas usé de tous les pouvoirs dont elle dispose pour s'opposer à la délivrance du permis qu'elle conteste; que la deuxième exception n'est pas fondée";

- l'arrêt n° 33.519 du 4 décembre 1989, commune de Watermael-Boitsfort a été rendu dans une affaire totalement étrangère au contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, et ne portait pas sur une décision rendue à la suite d'un recours administratif, de sorte qu'il n'est pas transposable au cas d'espèce;

- dans l'arrêt n° 80.598 du 2 juin 1999, commune de Mortsel, le Conseil d'Etat a dit pour droit ce qui suit :

  " Overwegende dat artikel 54, § 1, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw bepaalt dat van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen aan de aanvrager kennis wordt gegeven binnen 75 dagen te rekenen vanaf de datum van het ontvangstbewijs en dat de aanvrager die na verloop van die termijn geen kennisgeving van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen heeft ontvangen, de gemachtigde ambtenaar bij een ter post aangetekende brief kan verzoeken op zijn vergunningsaanvraag te beschikken;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen de vergunning krachtens de artikelen 44 en 45 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw kan weigeren, ook als het advies van de gemachtigde ambtenaar gunstig is; dat zulks des te meer geldt als die ambtenaar geen advies of een onvolledig of een laattijdig advies uitbrengt; dat de verzoekende partij, niet alleen tijdens de termijn van vijfenzeventig dagen bepaald in artikel 54, § 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, maar ook nog tot op het ogenblik dat de aanvrager, die geen kennis heeft gekregen van de beslissing van het college, de gemachtigde ambtenaar overeenkomstig het tweede lid van dezelfde paragraaf verzoekt uitspraak te doen, gerechtigd was om de aangevraagde vergunning te weigeren en zodoende de gemachtigde ambtenaar te beletten zich in haar plaats te stellen om de bestreden handeling vast te stellen; dat zij slecht geplaatst is om kritiek te leveren op de voorafgaande procedure van een beslissing die zij gemakkelijk zelf had kunnen voorkomen als dat echt in haar bedoeling had gelegen; dat weliswaar de verzoekende partij aanvoert in een eerste middel, dat (...)" (suivent les résumés des trois moyens invoqués par la commune requérante et qui contiennent tous des critiques de la procédure diligentée par le fonctionnaire délégué);

- cet arrêt doit être rapproché de l'arrêt n° 25.702 du 4 octobre 1985, commune de Braine-le-Château, dans lequel le Conseil d'Etat a dit pour droit ce qui suit :

" Considérant que la requérante prend un moyen de la méconnaissance par l'auteur de l'acte attaqué de diverses règles de procédure, (...);

(...)

Considérant qu'en vertu des articles 44 et 45 de la même loi du 29 mars 1962, le collège des bourgmestre et échevins peut refuser le permis même si l'avis du fonctionnaire délégué est favorable; qu'il en va ainsi à plus forte raison si ledit fonctionnaire ne donne pas d'avis ou s'il donne un avis incomplet ou tardif; que, non seulement pendant le délai de septante-cinq jours fixé par l'article 54, § 1er, premier alinéa, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, mais encore jusqu'à ce que le demandeur de permis, n'ayant pas reçu notification de la décision du collège, invite, conformément au deuxième alinéa du même paragraphe, le fonctionnaire délégué à statuer, la requérante était habilitée à refuser le permis demandé et, par là, à empêcher le fonctionnaire délégué de se substituer à elle pour prendre l'acte attaqué; qu'elle ne justifie pas de l'intérêt qu'elle aurait à critiquer la procédure préalable à une décision qu'il n'aurait tenu qu'à elle d'empêcher si elle en avait eu réellement l'intention; que le moyen n'est pas recevable";

Considérant qu'une commune a intérêt à critiquer la décision d'octroyer un permis d'urbanisme prise par l'autorité supérieure alors même qu'elle s'est abstenue de statuer sur la demande d'un tel permis dès lors que cette décision lui causerait un grief; que, dès lors, comme en l'espèce, les recours introduits devant le Gouvernement wallon par la ville de Ciney et la fonctionnaire déléguée, lesquelles s'étaient abstenues de statuer dans le délai qui leur était imparti, n'étaient pas irrecevables; qu'il importe peu, à cet égard, que la ville de Ciney ait "intentionnellement" fait obstruction à la demande de permis; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 1er, 172 et 173 du CWATUPa ainsi que de l'arrêté royal du 22 janvier 1979 approuvant le plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, et de l'erreur de droit; que, dans une première branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de considérer que le projet présenté d'unité de traitement et de valorisation des déchets ne trouve pas sa place dans la zone industrielle visée par l'article 172 du CWATUPa; qu'elle estime qu'en limitant la zone industrielle aux "seules entreprises mettant en oeuvre des matières premières", l'acte attaqué donne de cette zone une définition "exagérément restrictive", alors qu'elle doit s'entendre dans un sens plus large couvrant "non seulement la grande industrie de première transformation et de matière première, mais également les autres industries transformant les produits de l'industrie lourde en produits semi-finis et fabriqués"; que, selon la requérante, la zone industrielle permet l'implantation d'une unité de traitement et de valorisation des déchets; que, dans une seconde branche, prise à titre subsidiaire, la requérante expose qu'"à supposer même que les entreprises industrielles au sens de l'article 172 de l'ancien CWATUP soient uniquement celles qui mettent en oeuvre les matières premières, il reste que, pour l'unité de traitement et de valorisation envisagée, les déchets ménagers constituent précisément la matière première, également considérée dans la réglementation comme une «matière première secondaire», à savoir un combustible permettant de produire de l'électricité";

Considérant que l'intervenante S.N.V.I. se reporte à la définition donnée au terme "industrie" par le "Larousse encyclopédique", à savoir "toute activité de transformation de matière ou de produit, que cette activité porte sur des matières minérales, organiques, de synthèse ou de produits ayant déjà fait l'objet de transformation pourvu que cette activité implique la mise en oeuvre de moyens matériels constitués par l'énergie mécanique et l'énergie calorifique"; qu'elle écrit qu'"en l'espèce, les déchets ménagers feront l'objet d'un traitement industriel visant à en modifier les caractéristiques par incinération, avec récupération de matière par déferraillage des mâchefers, production d'énergie et de résidus dont l'utilisation est envisagée en génie civil", de sorte que l'unité envisagée répond à la définition d'entreprise industrielle et trouve sa place en zone industrielle; qu'elle relève que le plan wallon des déchets "Horizon 2010" admet l'implantation d'incinérateurs dans les zonings industriels, et que la partie adverse n'a pas, à l'occasion de la rédaction de ce plan, estimé que le traitement des déchets ne constituait pas une entreprise industrielle; que, comme la requérante en son dernier mémoire, elle constate que les quatre autres incinérateurs prévus en région wallonne sont tous implantés en zone industrielle; qu'elle estime qu'en n'accordant pas le permis sollicité pour le site d'Achêne, la Région wallonne a violé le plan wallon des déchets "Horizon 2010", qui prévoyait précisément sa construction et son implantation, vidant ainsi "cet instrument de planification de toute substance pour ce qui concerne la

gestion des déchets dans la province de Namur et de Luxembourg, ce qui a pour effet de mettre l'Etat belge en porte à faux par rapport aux obligations spécifiques qui s'imposent à lui en vertu des articles 5 et 7 de la directive 75/442/CEE telle que modifiée par la directive 91/156/CEE relative aux déchets"; qu'elle en conclut que l'acte attaqué viole les dispositions précitées de la directive 75/442/CEE et "porte atteinte à l'ordre public";

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, la requérante reprend l'argumentation qu'elle a développée dans sa requête en annulation et celle soutenue par l'intervenante S.N.V.I. et ajoute que l'acte ne repose pas sur d'autres motifs que les motifs de droit pris de l'interprétation de l'article 172 du CWATUPa : cette argumentation constitue le coeur de la motivation de l'acte attaqué et toute autre n'en est qu'une conséquence; qu'au sujet de la seconde branche de ce moyen, elle s'attache à démontrer en quoi les déchets soumis à l'incinération doivent être considérés comme des matières premières secondaires;

Considérant que l'article 172 du CWATUPa est rédigé comme suit :

" 172.2. Des zones industrielles.

2.0. Les zones industrielles sont destinées à l'implantation d'entreprises industrielles ou artisanales. Elles comportent une zone tampon. Si la sécurité et la bonne marche de l'entreprise l'exigent, elles peuvent comporter le logement du personnel de sécurité ou de l'exploitant. En outre sont admises dans ces zones des entreprises de services auxiliaires compléments usuels des autres entreprises industrielles, notamment : agences de banque, stations services, entreprises de transport, restaurants collectifs, dépôts de marchandises destinées à la distribution nationale ou internationale";

Considérant qu'à défaut de définition donnée par le législateur, les termes "entreprise industrielle" doivent se comprendre dans leur sens usuel, c'est-à-dire comme désignant toute entreprise mettant en oeuvre des matières premières, la zone industrielle étant appelée à accueillir des entreprises dont l'activité implique la fourniture de matières premières et l'enlèvement de produits finis;

Considérant que les termes "matière première" doivent, eux aussi, être compris dans leur sens usuel de matière non transformée par le travail ou par la machine, par opposition aux produits manufacturés;

Considérant qu'une unité d'incinération des déchets ne répond pas à la notion d'industrie visée par l'article 172 du CWATUPa, puisqu'une telle entreprise n'a pas pour vocation de procéder à la fabrication de produits finis, mais a pour fonction principale de réduire les déchets en cendres;

Considérant qu'en ce qui concerne la valorisation des déchets incinérés, le résumé non-technique de l'étude d'incidences indique en page 34 que "les mâchefers issus de l'incinération des ordures ménagères sont mis en décharge, vu l'absence d'un cadre légal permettant leur valorisation", mais que leur utilisation comme déchet valorisé est réalisée à l'étranger et envisagée en Belgique; que, quant au rendement énergétique, le résumé non-technique (p. 35) relève qu'"il est parfois possible d'améliorer le rendement énergétique d'un incinérateur en utilisant l'énergie libérée pour du chauffage de bâtiments où la température ne doit pas être élevée", qu'"il reste envisageable que le parc industriel d'Achêne accueille une activité spécifiquement demandeuse (de manière constante) du surplus d'énergie thermique", mais que "les frais d'investissement pour le placement des conduites seraient très élevés par rapport au coût de l'énergie livrée par des voies classiques"; qu'il apparaît ainsi que la fonction de valorisation des déchets remplie par un incinérateur est accessoire par rapport à sa fonction principale, même si selon la requérante, dans son dernier mémoire, les recettes d'électricité correspondront à 27 p.c. des charges totales;

Considérant qu'en aucune de ses branches, le moyen n'est fondé;

Considérant qu'en ce qui concerne le moyen nouveau pris par l'intervenante S.N.V.I. de la violation du plan wallon des déchets "Horizon 2010" et des articles 5 et 7 de la directive 75/442/CEE relative aux déchets, il n'est pas recevable parce que, d'une part, l'article 21bis, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 ne permet pas à une partie intervenante à l'appui de la requérante de soulever d'autres moyens que ceux figurant dans la requête en annulation et, d'autre part, la S.N.V.I. ne justifie en rien le prétendu caractère d'ordre public de la violation alléguée de la directive précitée;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 173 du CWATUPa ainsi que du principe d'égalité et de non discrimination, de l'erreur de droit et de la méconnaissance des principes de bonne administration dans l'application de la réglementation; que la requérante reproche à la partie adverse d'avoir, à l'occasion de la délivrance d'autres permis de bâtir, autorisé l'implantation d'incinérateurs dans des zones d'activité industrielle, qui ne font pas l'objet, comme l'article 173 du CWATUPa le prévoit, d'indications supplémentaires de nature à isoler les entreprises polluantes; qu'elle relève donc "qu'à propos d'activités similaires, situées dans des zones identiques, la Région wallonne adopte des positions de principe diamétralement opposées, en violation des principes d'égalité et de non discrimination, sans que ces décisions ne reposent sur des éléments de fait qui puissent justifier des différences d'appréciation aussi radicales";

qu'elle se réfère à une décision du 18 mars 1999 du Gouvernement wallon autorisant la construction d'une installation d'élimination de déchets dangereux et toxiques dans le zoning industriel de Seneffe;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève qu'"aucun des plans de secteur de la Région wallonne ne prévoit une zone industrielle comportant en surimpression une mention conforme à l'article 173 de l'ancien CWATUP", alors que "dans de très nombreuses zones industrielles, des activités semblables à celles en litige ont été autorisées"; qu'elle y voit là une violation du principe d'égalité et de non discrimination; qu'en ce qui concerne la décision du Gouvernement wallon du 18 mars 1999 d'accorder un permis de bâtir pour une installation d'élimination de déchets dangereux et toxiques dans le zoning industriel de Seneffe, la requérante y décèle également une violation du principe d'égalité et de non discrimination, "des projets comparables, situés dans des zones comparables, (ayant) fait l'objet de décisions radicalement contraires";

Considérant que la circonstance que le territoire de la Région wallonne ne contienne aucune zone industrielle comportant en surimpression une mention conforme à l'article 173 du CWATUPa n'entraîne pas automatiquement une violation du principe d'égalité et de non discrimination; qu'en effet, d'une part, rien n'interdit de modifier un plan de secteur afin de le rendre conforme à une destination particulière si le besoin s'en fait sentir et, d'autre part, il appartient à la requérante de démontrer in concreto qu'elle est victime d'une décision discriminatoire;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante écrit ce qui suit :

" Comme souhaité par Monsieur l'Auditeur, la partie requérante fournit en annexe au présent mémoire les plans de secteur relatifs aux zones dans lesquelles sont situés d'autres incinérateurs wallons : tous sont situés en zone industrielle (pièce complémentaire n° 1). La Région wallonne n'en est pas à une contradiction près puisque après avoir refusé à la requérante le permis qu'elle sollicitait, elle a délivré, le 29 janvier 2001 un permis de bâtir à l'IBW portant sur un incinérateur situé en zone industrielle (pièce complémentaire n° 2)";

Considérant que la requérante soutient que la partie adverse a accordé et accorde encore des permis d'urbanisme pour la construction d'incinérateur de déchets en zone industrielle; que l'exemple cité dans la requête en annulation, à savoir la décision du 18 mars 1999 du Gouvernement wallon autorisant la construction d'une installation d'élimination de déchets dangereux et toxiques dans le zoning industriel de Seneffe, concerne une installation de traitement par voie biologique de terres contaminées; qu'une telle installation est différente de celle qui fait l'objet de la décision attaquée; qu'au sujet

des autres installations énumérées dans le dernier mémoire, il s'agit, selon la requérante, de celles-ci :

" - ICDI (plan de secteur de Charleroi)
- IBW (plan de secteur de Nivelles)
- IPALLE (plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz)";

que la requérante ne donne aucune autre précision ni quant à la nature des installations ni quant aux dates des permis d'urbanisme; que, dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne peut prendre ces références en considération; qu'enfin, en ce qui concerne le permis d'urbanisme du 29 janvier 2001, de quelque deux ans postérieur à l'acte attaqué, il a pour objet de compléter la modernisation de l'usine de Virginal-Samme et constate "que les travaux prévus sont en majeure partie inscrits dans les volumes existants" et "que l'esthétique générale du site sera améliorée par le reconditionnement extérieur de la cheminée, par l'achèvement des voiries et la création d'aires de manoeuvres sécurisantes ainsi que par les engagements et plantations programmées"; que cette situation est différente de celle qui a fait l'objet de l'arrêté attaqué; qu'au surplus, la requérante ne prouve pas la légalité des permis octroyés aux autres installations qu'elle cite; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de l'article 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne, de l'article 1er du CWATUPa ainsi que de l'erreur de droit et de fait; que, dans une première branche, elle estime que le principe de l'autonomie des polices administratives interdisait à la partie adverse d'apprécier la compatibilité du projet avec l'environnement, n'étant pas saisie de la demande de permis d'exploiter, mais de la demande de permis de bâtir; qu'elle relève que "sous l'empire de l'ancien CWATUP, traditionnellement, il était admis, par une jurisprudence constante, que la législation en matière d'urbanisme et la réglementation relative aux établissements incommodes couvraient des domaines distincts et poursuivaient des objectifs différents"; qu'à titre "surabondant", elle considère que l'avis de la C.C.A.T. devait être réputé favorable, que "l'étude d'incidence ne considère pas que le site envisagé ne convient pas", qu'elle a répondu à l'avis du C.W.E.D.D. et que la fonctionnaire déléguée pouvait "demander des compléments d'étude", sans en tirer pour autant aucune conséquence; que, dans une seconde branche, la requérante soutient qu'en prenant en compte en l'espèce des critères environnementaux, alors qu'à l'occasion d'autres demandes de permis d'urbanisme (comme celles qui concernent la construction d'antennes de mobilophonie), elle ne retient pas ces critères, la partie adverse a violé les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que la S.N.V.I. expose en substance que le principe de l'autonomie des polices administratives signifie que "l'autorité appelée à statuer sur une demande de permis de bâtir un projet industriel ne peut pas faire abstraction de l'impact potentiel de l'exploitation projetée sur l'environnement et pourrait donc valablement refuser le permis de bâtir si le dossier, au-delà de l'impact de la construction en elle-même, établissait d'emblée la gravité des effets de l'exploitation avant même l'issue de la procédure d'analyse de la demande de permis d'exploiter"; que, toutefois, ajoute-t-elle, si les questions environnementales sont "scientifiquement complexes en opportunité", "une autorité ne peut sortir de sa sphère de compétence sans empiéter gravement sur celles de l'autorité spécifiquement habilitée à statuer sur la question reprise dans le champ de ses compétences propres";

Considérant, quant à la première branche, que les articles 2 et 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne disposent comme suit :

" Article 2.

La mise en oeuvre des procédures prévues par le présent décret doit avoir principalement pour but :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable;

- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles de façon à préserver leurs qualités et utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;

- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables".

" Article 6.

L'autorisation et le refus d'autorisation doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 2";

Considérant que l'article 1er, § 1er, alinéa 2, du CWATUPa était rédigé comme suit :

" La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager";

Considérant, ainsi, que déjà à l'époque où l'acte attaqué a été adopté, la réglementation régionale imposait aux autorités appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme d'avoir égard à l'impact du projet sur l'environnement et, à cette fin, de prendre en considération les inconvénients de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation, même si elles ne pouvaient régler l'exercice de ces activités; qu'il ne peut donc être reproché à la partie adverse d'avoir refusé de délivrer le permis sollicité pour des raisons liées à l'impact du projet sur l'environnement; qu'au surplus, pour répondre à l'argument de l'intervenante S.N.V.I. selon lequel, lorsque les questions environnementales sont "scientifiquement complexes en opportunité", "une autorité ne peut sortir de sa sphère de compétence sans empiéter gravement sur celles de l'autorité spécifiquement habilitée à statuer sur la question reprise dans le champ de ses compétences propres", il s'agit d'un moyen nouveau non soulevé par la requérante et donc irrecevable;

Considérant, quant à la seconde branche, que la requérante ne démontre pas que des permis de bâtir relatifs à des incinérateurs auraient été délivrés sans que le Gouvernement wallon n'analyse l'impact environnemental des projets; qu'au surplus, la requérante revendiquerait là un traitement identique, mais illégal;

Considérant qu'en aucune de ses branches, le moyen n'est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1586,56 euros, sont mis à la charge de la requérante à concurrence de 1090,76 euros et à la charge des quatrième, sixième, septième et huitième parties intervenantes à concurrence de 123,95 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le quatorze juin deux mille cinq par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,

M. DAOUT, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.