

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 159.026 du 18 mai 2006

A.148.729/XIII-3305

En cause : **la Société anonyme KUWAIT
PETROLEUM (BELGIUM),**
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue des Gaulois 33
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 mars 2004 par la société anonyme KUWAIT PETROLEUM (BELGIUM) qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 29 décembre 2003, rejetant le recours formé par la requérante contre l'injonction formulée les 2 septembre et 13 novembre 2002 par le directeur de la direction de Liège de la division de la police de l'environnement d'introduire un plan de réhabilitation;

Vu le mémoire ampliatif;

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 12 avril 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 mai 2006;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Fr. LEWALLE, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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 utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. La société requérante est une société pétrolière qui exploite diverses stations-service, dont l'une située à Verviers, place de la Victoire.

A la date du 2 septembre 2002, elle a reçu de la division de la police de l'environnement de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne une lettre dans laquelle il était écrit notamment ce qui suit :

" (...), je vous enjoins donc en vertu de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, d'introduire endéans les trois mois à dater de la présente, un plan de réhabilitation auprès de l'Office Wallon des Déchets (...).

Ce plan devra être conforme aux articles 3 et 16 de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 24/06/93 portant exécution de l'article 7, § 3, du décret du 25/07/91 relatif à la taxation des déchets en Région Wallonne; arrêté ci-joint".

A la date du 13 novembre 2002, la société requérante a reçu du Ministère de la Région wallonne un courrier complémentaire détaillant le contenu du "plan de

réhabilitation/sol contaminé" qu'elle devait introduire auprès de l'Office wallon des déchets.

2. La société KUWAIT PETROLEUM (BELGIUM) a introduit le 5 décembre 2002 auprès du Gouvernement wallon un recours en réformation contre l'injonction d'introduire un plan de réhabilitation. Elle fondait ce recours sur l'article 42, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Les motifs et arguments invoqués par la société concernée à l'appui de son recours au Gouvernement ne sont pas connus du Conseil d'Etat, aucun dossier administratif n'ayant été déposé par la partie adverse et la requérante n'ayant pas joint à sa requête une copie du recours concerné.

3. Par un arrêté du 29 décembre 2003, lequel constitue l'acte attaqué, le Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a rejeté le recours de la requérante, en le déclarant irrecevable. Cet arrêté est ainsi motivé :

" Considérant que la requérante est propriétaire d'un site situé à 4800 Verviers, place de la Victoire, 9-13, identifié au cadastre de la Province de Liège, Verviers, 1^{ère} division, section D, parcelle n° 366L5, où elle exploite une station-service;

Considérant que dans le cadre d'une rénovation/mise en conformité de sa station-service, la requérante a fait procéder en février 2002 à une étude indicative du sol par la S.A. ECOSYSTEM ENGINEERING, conformément à l'article 681bis/43 du Règlement général pour la protection du travail;

Que cette étude fait état de la situation du site au plan de secteur «dans une zone d'habitat (type d'affectation II selon l'arrêté du 4 mars 1999)» (page 5 de l'étude) mais que, compte tenu de la proximité d'un ouvrage aquifère en activité, l'étude souligne que «le site doit, par conséquent être considéré comme une zone de protection de captage (type IV)» (page 6 de l'étude);

Que les conclusions générales de cette étude sont rédigées comme suit :

« Sur base :

- des données bibliographiques;
- de l'historique disponible;
- des données collectées lors des forages;
- des résultats des tests réalisés sur le chantier de forage;
- des résultats de l'étude indicative déjà réalisée;
- des analyses réalisées par le laboratoire agréé;
- la comparaison des résultats analytiques (étude 1996-1999 et 2002) par rapport aux normes de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999;

Le site de la station-service Q8 de la Place de la Victoire à Verviers ne présente pas de contamination nécessitant un assainissement.

Les métaux lourds mis en évidence (plomb, zinc et nickel) ne sont pas dus à l'activité présente sur le site et ne doivent, sur base de l'article 681bis/70, faire l'objet d'un assainissement.

Les HAP repérés dans un échantillon contenant des déchets de type charbon sont issus de la nature du remblais et ne doivent pas faire l'objet d'un assainissement (article 681bis/70).

L'impossibilité de forer d'autres sondages par la présence de gravats, de béton et de fondations ne permet de déterminer plus précisément d'une façon économiquement réaliste la qualité environnementale du site.

En ce qui concerne l'eau souterraine, il n'y a pas de contamination, toutes les valeurs mesurées sont inférieures aux valeurs de référence.

Cependant, des travaux sont prévus prochainement sur le site et E.S.E. propose la stratégie suivante :

Dans le cadre de ces travaux, des zones non investiguées (impossibilité technique de forer) situées dans des zones dites à risques devront être excavées. Nous proposons qu'un suivi des opérations d'excavation soit fait par un bureau d'études agréé "expert en pollution de sol", que des échantillons soient prélevés sur les parois et en fond de fouille, que des analyses soient réalisées par un laboratoire agréé afin de vérifier l'absence totale de la contamination du sol ou le cas échéant, l'enlèvement de toutes terres ou matériaux contaminés avant comblement».

Considérant que par courrier du 15 avril 2002, M. le Directeur de la Direction de Liège de la Division de la Prévention et des Autorisations de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, adresse à la requérante un accusé de réception «de l'étude indicative réalisée suite à un changement d'exploitant de la station-service»; qu'il prend acte, entre autres choses, des conclusions générales de cette étude, reproduites plus haut, et écrit :

« Dès lors, j'informe le Directeur des Infrastructures et de la Gestion des Déchets de la Direction de l'Office wallon des Déchets que j'ai approuvé l'étude indicative visée ci-dessus et que je la lui transmets pour poursuite de l'instruction, l'étude n'ayant pas pu garantir l'absence de pollution sur l'ensemble du site.

Les modalités de réalisation d'une étude de caractérisation et d'un plan d'assainissement vous seront transmises par l'Office Wallon des Déchets. A partir de ce moment, votre dossier d'assainissement est exclusivement géré par ce service».

Que par note du 8 mai 2002, M. l'Inspecteur général de l'Office wallon des Déchets s'adresse à M. l'Inspecteur général de la Division de la Police de l'Environnement dans les termes suivants :

« Le dossier qui m'a été transmis par la D.P.A. au sujet de la station-service mieux identifiée sous rubrique - voir annexe - fait état d'une pollution du sol non imputable à l'activité de ladite station.

Dès lors, en fonction de l'article 681bis/70 du R.G.P.T., implanté par l'AGW du 04 mars 1999, il ne peut être envisagé d'exiger de la part de cet exploitant la production d'une étude de caractérisation et d'un plan d'assainissement sur pied de ces dispositions spécifiques.

L'assainissement de ce site pourrait néanmoins être mené par le biais de l'application de l'AGW du 24 juin 1993 portant exécution de l'article 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.

Je souhaiterais dès lors solliciter la collaboration de vos services afin d'envisager l'opportunité de mettre en oeuvre ces dispositions pour ce site».

Considérant que par courrier du 2 septembre 2002, M. le Directeur de la Direction de Liège de la Division de la Police de l'Environnement s'adresse donc à la requérante dans les termes suivants :

« Mes services ont reçu en date du 22 mai 2002 une copie d'une étude indicative de caractérisation du sol, relative au sous-sol de l'exploitation reprise sous objet (étude reprise en annexe).

Cette étude met en évidence un dépassement des normes autorisées en métaux lourds (plomb, zinc et nickel) ainsi qu'en H.A.P. (Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques).

Cependant, cette pollution ne peut être imputée à l'exploitation de la station. En effet, elle n'est pas due à l'activité du site, mais bien à la nature des matériaux utilisés pour remblayer ledit site.

Aussi, en tant que propriétaire d'une partie de ce site (l'autre propriétaire étant : Madame JASPAR Francine Avenue de la Bovière n° 21 à 4900 SPA), je vous enjoins donc en vertu de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, d'introduire endéans les trois mois à dater de la présente, un plan de réhabilitation auprès de l'Office Wallon des Déchets (Avenue Prince de Liège à 5100 JAMBES - personne de contact Bénédicte DUSART - Tél. : 081/33.65.41.).

Ce plan devra être conforme aux articles 3 et 16 de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 24/06/93 portant exécution de l'article 7 § 3 du décret du 25/07/91 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne; arrêté ci-joint».

Que par courrier du 13 novembre 2002, M. le Directeur de la Direction de Liège de la Division de la Police de l'Environnement adresse un nouveau contenu du plan de réhabilitation, mieux adapté, qui annule et remplace celui communiqué par le courrier du 2 septembre 2002;

Qu'il y a lieu de considérer que l'objet du recours est formé de ces courriers des 3 septembre 2002 et 13 novembre 2002, le second corrigeant le premier;

Considérant que le recours de la requérante est expressément fondé sur l'article 42, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;

Considérant que les lettres formant l'objet du recours se fondent expressément sur l'article 42 du décret du 27 juin 1996 et n'invoquent pas l'imminence d'un danger, mais laissent au contraire trois mois à la requérante pour introduire un plan de réhabilitation; que dans le mécanisme mis en place par l'article 42 précité, cet acte ne peut être qu'une des «instructions du fonctionnaire chargé de la surveillance» visées au paragraphe 1^{er}; que ces instructions n'ont par elles-mêmes aucun effet juridique, sauf que, si le détenteur de déchets refuse d'y obtempérer le bourgmestre peut prendre des mesures de sécurité contre lesquelles un recours au Gouvernement est ouvert par le paragraphe 2;

Considérant qu'aucun recours n'est organisé contre les instructions du fonctionnaire chargé de la surveillance;

Considérant, dès lors, que le recours à l'examen est irrecevable;

Qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner les moyens soulevés au fond par la requérante;

ARRETE

Article 1^{er} : le recours formé par la S.A. KUWAIT PETROLEUM (Belgium), Brusselstraat, 59, 2018 Antwerpen, sur la base de l'article 42, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, contre l'injonction formulée les 2 septembre 2002 et 13 novembre 2002 par Monsieur le Directeur de la Direction de Liège de la Division de la Police de l'Environnement d'introduire un plan de réhabilitation, est rejeté.

(...)"

4. Par un courrier non daté, le directeur de la direction de Liège de la division de la police de l'environnement a ensuite écrit dans les termes suivants à la société requérante :

" (A la) suite (de) la décision ministérielle statuant sur le recours que vous avez introduit en date du 5 décembre 2002 contre les injonctions formulées par mon service, je vous enjoins d'introduire le plan de réhabilitation demandé dans mes missives du 02/09/02 et du 13/11/02, ci-annexées.

Je vous octroie pour ce faire un nouveau et dernier délai de trois mois à dater de la présente";

Considérant que la requérante invoque un moyen unique pris de la violation de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, ainsi que de l'erreur de droit; qu'en substance, elle conteste l'irrecevabilité de son recours en réformation décidée par la partie adverse et estime que l'injonction que lui a adressée le fonctionnaire chargé de la surveillance d'introduire un plan de réhabilitation fait bien partie des mesures contre lesquelles l'article 42, § 2, du décret précité prévoit la possibilité de saisir le Gouvernement wallon; qu'elle soutient qu'en exposant que son fonctionnaire délégué n'a pas pris de "mesure de sécurité" mais seulement adressé une "instruction" au détenteur des déchets, la partie adverse a "disqualifié" une injonction manifestement illégale et a donné à l'injonction de son fonctionnaire délégué une portée ou un sens qu'elle n'a manifestement pas; que la requérante estime que le raisonnement tenu par la partie adverse aboutit à opérer une confusion entre les instructions données par le fonctionnaire chargé de la surveillance et les mesures de sécurité prises par l'administration; qu'elle fait valoir que les termes de la lettre du 2 septembre 2002 ne laissent planer aucun doute sur la nature de la mesure prise, puisqu'il y est expressément enjoint, en vertu de l'article 42 du décret, d'introduire endéans les trois mois un plan de réhabilitation auprès de l'Office wallon des déchets et puisqu'une telle injonction correspond pratiquement mot pour mot

à ce que prévoit l'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o; qu'enfin, la requérante souligne que le texte de l'article 42, § 2, précité, n'érige nullement en condition nécessaire mise à la prise de mesures de sûreté l'existence d'un "danger imminent" et que la circonstance que le fonctionnaire délégué lui a laissé trois mois pour introduire un plan de réhabilitation ne constitue pas un élément pertinent permettant de considérer que la mesure ordonnée ne pourrait être qualifiée de mesure de sécurité;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante fait encore valoir que si le Conseil d'Etat devait considérer que les courriers reçus par elle devaient s'interpréter comme étant des instructions du fonctionnaire délégué, elle était néanmoins recevable, sur le vu des termes peu clairs et imprécis utilisés dans ces courriers, à introduire un recours devant le Gouvernement wallon dans le but de connaître la portée véritable ainsi que les effets de ces courriers;

Considérant que l'article 42 du décret régional wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, dont le paragraphe deux était invoqué par la requérante à l'appui du recours qu'elle avait introduit auprès du Gouvernement wallon, est rédigé comme suit :

" § 1^{er}. Hormis les cas où une remise en état est effectuée par la société publique visée à l'article 39, lorsqu'une activité soumise à autorisation, enregistrement ou agrément en vertu du présent décret ou lorsque la présence de déchets en un endroit suscite un danger mettant en péril l'homme ou l'environnement, et si le détenteur refuse d'obtempérer aux instructions du fonctionnaire chargé de la surveillance, le bourgmestre, d'office ou sur rapport du fonctionnaire chargé de la surveillance :

- 1^o ordonne l'arrêt total ou partiel de l'activité, met les installations ou machines sous scellés et, au besoin, procède à la fermeture provisoire et immédiate de l'établissement;
- 2^o impose au détenteur des déchets d'introduire un plan de réhabilitation et, le cas échéant, de fournir, au bénéfice de l'Office, une sûreté suivant l'une des modalités prévues à l'article 13 afin de garantir la remise en état.

Les mêmes pouvoirs sont conférés à l'administration en cas d'inertie du bourgmestre ou lorsque l'imminence du danger est telle que le moindre retard peut provoquer un accident ou une pollution grave.

Le plan de réhabilitation approuvé selon les modalités déterminées par le Gouvernement vaut autorisation de gestion au sens du présent décret et permis de modification du relief du sol au sens de l'article 41, § 1^{er}, 2^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

§ 2. Les personnes à l'encontre de qui la mesure de sécurité a été prise peuvent exercer un recours auprès du Gouvernement contre les décisions visées au § 1^{er}. Le recours n'est pas suspensif. A défaut de décision dans les délais prescrits, le recours est censé être rejeté. Le Gouvernement en règle les modalités.

§ 3. Les personnes à l'encontre de qui la mesure de sécurité est prise et les autres personnes intéressées peuvent demander la levée ou la modification de la mesure, par lettre recommandée adressée à l'autorité qui a pris la mesure ou au Gouvernement si celui-ci a statué sur recours. La demande n'est pas suspensive.

La demande est censée être refusée si l'autorité n'a pas statué dans un délai d'un mois. Un recours est ouvert contre le refus tacite ou explicite, conformément au § 2, sauf s'il a été statué par le Gouvernement sur recours.

§ 4. La demande adressée en vertu du § 3 ne peut l'être concomitamment avec le recours prévu au § 2";

Considérant que l'objet du recours en réformation introduit par la requérante devant le Gouvernement wallon est représenté par des lettres d'un directeur de la police de l'environnement du Ministère de la Région wallonne, lettres qui "enjoignent" à la requérante, en se fondant sur l'article 42 du décret du 27 juin 1996, d'introduire un plan de réhabilitation endéans les trois mois auprès de l'Office wallon des déchets; que ces lettres n'invoquent ni "l'imminence d'un danger" ni "l'inertie du bourgmestre" au sens du paragraphe premier, deuxième alinéa, de cet article; qu'il s'ensuit que même si les termes "je vous enjoins" utilisés par l'auteur des lettres sont maladroits, cette "injonction" ne constitue en réalité que les "instructions du fonctionnaire chargé de la surveillance" visées au paragraphe premier, premier alinéa, de l'article 42;

Considérant qu'il en découle que c'est à bon droit que la partie adverse a pu considérer, en prenant l'acte attaqué, qu'aucun recours n'est organisé contre les instructions du fonctionnaire chargé de la surveillance et que le recours introduit par la requérante devant le Gouvernement était irrecevable; que cet acte est par ailleurs correctement motivé au regard de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, lorsqu'il constate qu'en n'invoquant pas l'imminence d'un danger et en laissant à la requérante un délai de trois mois pour introduire un plan de réhabilitation, les lettres adressées par le directeur de la division de Liège de la police de l'environnement constituent des instructions et non des mesures de sécurité, seules susceptibles de faire l'objet d'un recours administratif devant le Gouvernement wallon; que le moyen n'est par conséquent pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit mai deux mille six par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.