

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.298 du 16 septembre 2008

A. 188.181/XIII-4965

En cause :

1. **BADOUX** Léon,

2. **HASTIR** Benoît,

ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Sylviane LEPRINCE, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 13 mai 2008 par Léon BADOUX et Benoît HASTIR qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 ordonnant aux propriétaires concernés de procéder à la remise en état du site de l'ancienne décharge "Limoy" à Namur;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 10 juillet 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 24 juillet 2008 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. LEPRINCE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. Selon la S.A. SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (SPAQuE), qui y a réalisé des campagnes de surveillance environnementale, le site de l'ancienne décharge de Limoy, qui est le résultat du remblayage d'une ancienne sablière, contient des déchets essentiellement organiques de type ménager et des encombrants. Toutefois des déchets de construction et des boues de curage ainsi que des déchets de type hospitalier y ont été enfouis. Ces déchets présentent des contaminations en métaux lourds, huiles minérales, hydrocarbures aromatiques polycycliques, composés organochlorés volatils et phénols. Outre ces contaminations, la décharge présente des risques d'exposition à des gaz polluants (biogaz) ou d'explosion suite à l'accumulation possible de gaz au niveau d'espaces confinés (caves, fissures). En outre, les eaux souterraines sont contaminées en benzène, xylènes, composés organochlorés volatils, HAP et métaux lourds.

2. Dans une note au Gouvernement wallon, non datée mais manifestement rédigée après le 6 février 2006, concernant la détermination des sites pollués à réhabiliter, les Ministres LUTGEN et ANTOINE proposent au Gouvernement wallon que la réhabilitation de la décharge de Limoy soit considérée comme une priorité immédiate en raison du risque qu'elle présente pour la santé humaine. La note mentionne qu'"afin d'assurer la réhabilitation de la décharge de Limoy, le Gouvernement prévoira lors du premier feuillet d'ajustement budgétaire 2006, de majorer par préciput l'allocation de base 31.03.22 du programme 03 (...) de la dotation de la SPAQuE d'un montant de 3.200.000 euros".

3. En séance du 9 février 2006, le Gouvernement wallon "marque son accord sur la réhabilitation de la décharge du Limoy" (point 3. de la notification) et précise que cette "décision n'emporte aucun préciput budgétaire" (point 4.).

4. Un communiqué du Gouvernement wallon du 9 février 2006 annonce que la décision a été prise de réhabiliter la décharge de Limoy à Namur-Loyers, que le coût de la réhabilitation est estimé à 3,2 millions d'euros et que celui-ci sera supporté par la Région wallonne. Cette pièce est produite par les requérants (pièces n^{os} 27 et 31 de leur dossier); elle pouvait être lue sur le site internet du Gouvernement wallon, tel qu'on pouvait encore le consulter le 9 mai 2008.

5. En 2007, la SPAQuE propose de classer l'ancienne décharge de Limoy dans la liste des anciennes décharges devant faire l'objet d'une réhabilitation prioritaire. Cette proposition est adoptée par le Gouvernement wallon lors de sa séance du 21 juin 2007. La note comporte en son point "D. Impact budgétaire", la mention suivante : "étant donné que la réhabilitation des décharges proposées est programmée dans le cadre du Contrat de gestion de la SPAQuE, la présente note n'engendre aucun impact budgétaire".

6. Dans un courrier du 26 février 2008 adressé au Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, la SPAQuE évalue les coûts de la réhabilitation de l'ancienne décharge de Limoy à 3.140.000 euros.

7. Le 5 mars 2008, le Gouvernement wallon adopte un arrêté ordonnant aux propriétaires concernés de procéder à la remise en état du site de l'ancienne décharge "Limoy" à Namur. Il s'agit de l'acte attaqué qui est publié au Moniteur belge du 14 mars 2008. Cet arrêté fait obligation aux propriétaires ou occupants des terrains concernés, dont les requérants, d'introduire auprès de l'Office wallon des déchets, dans un délai de trois mois à dater de la notification de l'arrêté, un plan de réhabilitation, de procéder à la réhabilitation des terrains conformément à ce plan de réhabilitation approuvé préalablement par le Ministre compétent, et de prendre toutes les mesures utiles pour assurer la sécurisation des parcelles concernées. En outre l'article 4 de l'arrêté attaqué prévoit qu'à défaut pour les destinataires dudit arrêté de se conformer aux obligations mises à leur charge, la SPAQuE pourra être autorisée à procéder à la remise en état d'office aux conditions visées à l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Cet arrêté est motivé comme suit :

- " Considérant l'ensemble des rapports établis par la SPAQuE dans le cadre des investigations menées sur le site de l'ancienne décharge «Limoy» à Namur (Loyers);

Considérant plus particulièrement les investigations des caractérisations réalisées par la SPAQuE, qui mettent en évidence la présence de contaminations en métaux lourds, huiles minérales, hydrocarbures aromatiques monocycliques (HAM) et polycycliques (HAP), composés organochlorés volatils et phénols;

Considérant que ces investigations ont également mis en évidence un danger pour la santé humaine, lié au risque d'exposition aux biogaz, voire même au risque d'explosion suite à l'accumulation possible de gaz au niveau d'espaces confinés (caves, fissures);

Considérant que les eaux souterraines sont contaminées en benzène, xylènes, composés organochlorés volatils, HAP et métaux lourds; qu'une nappe exploitée est présente et est potentiellement en relation avec le site;

Considérant le risque de menace grave pour l'environnement, ainsi que le risque pour la sécurité et la santé publiques représenté par la concentration de biogaz dans le sol".

8. Préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, une note au Gouvernement wallon, rédigée sous la signature du Ministre LUTGEN, précise que la réhabilitation du site par les propriétaires ou occupants se base sur le principe du pollueur-payeur et devra se faire à leurs frais. La notification relative au point A33 de la séance du 5 mars 2008 du Gouvernement wallon le précise dans les termes suivants : "En cas de carence des propriétaires ou occupants, le Ministre de l'Environnement sera autorisé à charger la SPAQuE de procéder à la réhabilitation d'office desdits sites, suivant la procédure de l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, sans préjudice de toutes actions ultérieures de recouvrement des frais de réhabilitation engendrés par la SPAQUE auprès des propriétaires ou occupants des sites";

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, tel que remplacé par l'article 55, 2/, de l'arrêté royal du 25 avril 2007; qu'il a en effet estimé fondées les première et troisième branches du premier moyen de la requête, que le recours n'appelait que des débats succincts et qu'en raison de l'annulation à intervenir il n'y a pas lieu d'examiner la demande de suspension;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation du principe de bonne administration en combinaison avec l'article D.3 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de confiance, de respect des attentes légitimes, de la violation de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, les requérants reprochent à l'acte attaqué de ne pas justifier les raisons pour lesquelles il s'imposait de désigner les détenteurs des déchets, à savoir les propriétaires du site, comme redevables de la réhabilitation du site, alors que l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets permet au Gouvernement wallon d'imposer l'élaboration et la réalisation d'un plan de réhabilitation soit aux détenteurs de déchets, soit aux personnes qui ont participé à l'abandon irrégulier des déchets; que, selon eux, cette disposition octroie à l'administration une marge d'appréciation, de sorte que la décision de mettre le coût de la réhabilitation à la charge du détenteur de déchets doit faire apparaître les motifs qui ont guidé l'autorité dans ce choix; qu'en outre, selon les requérants, l'autorité doit exercer sa marge d'appréciation avec raison, proportionnalité et dans le respect des principes exprimés par le livre I^{er} du Code de l'environnement, en ce compris le principe du pollueur-payeur; qu'ils soutiennent qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne justifie pas pourquoi il s'imposait de désigner les propriétaires des parcelles pour procéder à la réhabilitation du site ni pourquoi il n'était pas adéquat que l'assainissement soit requis de l'exploitant ou qu'il soit assumé par la partie adverse elle-même; que, dans la troisième branche du moyen, les requérants font reproche à la partie adverse de s'être départie, sans justification, de sa ligne de conduite qui consistait à prendre à sa charge les frais de réhabilitation des anciennes décharges; qu'ils soulignent que dans une décision du 9 février 2006, qui a fait l'objet d'une communication officielle, le Gouvernement wallon s'est engagé à réhabiliter à sa charge la décharge litigieuse pour un coût estimé à 3,2 millions d'euros; qu'ils affirment que la partie adverse s'est donc fixée une ligne de conduite ou, à tout le moins, a créé dans le chef des requérants le sentiment légitime qu'elle supporterait l'intégralité du coût de l'assainissement du terrain litigieux; qu'ils soutiennent que malgré cette ligne de conduite et cet engagement clair, la partie adverse, sans motif apparent, leur a imposé de procéder à la réhabilitation du site litigieux à leurs frais; qu'ils en concluent qu'en ne motivant pas les raisons qui expliquent ce changement brusque d'attitude, l'acte attaqué viole le principe de bonne administration et la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'en ce qui concerne la première branche, la partie adverse prétend que l'argumentation des parties requérantes est confuse; que, sur le fond, la partie adverse soutient qu'il ne résulte pas du dossier administratif que les déchets enfouis dans la décharge litigieuse ont été abandonnés irrégulièrement; que la partie adverse expose également qu'il n'y a plus d'exploitant de cette décharge, non seulement parce que la société exploitante a été dissoute, mais aussi parce que toutes les obligations de remise en état qui pesaient sur elle ont été exécutées; qu'en outre, selon la partie adverse, les mêmes mesures ont été imposées aux détenteurs des déchets

en ce qui concerne les autres décharges qui doivent faire l'objet d'une réhabilitation prioritaire;

Considérant que, quant à la troisième branche, la partie adverse prétend qu'elle ne s'est pas départie de la ligne de conduite qu'elle s'était fixée dans le cadre du "plan Marshal" à savoir, en ce qui concerne les décharges qui requièrent une réhabilitation prioritaire, mettre à charge du détenteur de déchets l'obligation de déposer un plan de réhabilitation et de procéder à celle-ci conformément au plan approuvé; que la partie adverse prétend que les parties requérantes se sont à tort basées sur des coupures de presse;

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'article 43, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets dispose comme suit :

- " Lorsque la présence de déchets risque de constituer une menace grave pour l'homme ou pour l'environnement, le Gouvernement prend toutes mesures utiles pour prévenir le danger ou pour y remédier. Il peut en ordonner le transfert à un endroit désigné par lui dans le respect des dispositions des plans visés au chapitre V.
- Le Gouvernement peut ordonner que le détenteur des déchets et, si les déchets ont été abandonnés irrégulièrement, toute personne qu'il désigne, ayant participé à l'irrégularité, procèdent à la remise en état du site dans le délai et aux conditions fixés par le Gouvernement.
- A défaut pour ces personnes de prendre les mesures imposées dans le délai fixé, le Gouvernement peut confier à la société publique visée à l'article 39, l'exécution de la remise en état d'office, laquelle s'effectue à charge de la personne mise en demeure. En outre, le Gouvernement peut imposer que les personnes visées au présent alinéa fournissent une sûreté au bénéfice de l'Office, suivant l'une des modalités prévues à l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, à concurrence du montant déterminé par l'Office et équivalant à l'estimation des frais qu'entraînera, pour les pouvoirs publics, l'exécution des mesures de sécurité.
- Le Gouvernement avise par recommandé la ou les personnes devant fournir la sûreté en précisant le montant et les modes de constitution possibles.
- Si aucune sûreté n'a été fournie dans les huit jours, le Gouvernement fait signifier au détenteur, à la personne ou aux personnes désignées conformément à l'alinéa 2, un commandement de payer dans les vingt-quatre heures à peine d'exécution par voie de saisie.
- La fourniture d'une sûreté au montant insuffisant, en suite de la signification d'un commandement, ne fait pas obstacle à la continuation des poursuites.
- Le délai du commandement étant expiré, le Gouvernement peut faire procéder à saisie, laquelle s'effectue de la manière établie par le Code judiciaire.
- Le Gouvernement peut octroyer délégation au fonctionnaire dirigeant l'administration pour prendre les mesures ou exercer les actions prévues au présent article, au nom de la Région wallonne".

Considérant qu'en vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité

administrative, doit faire l'objet d'une motivation en la forme; que l'article 3 de la même loi précise que cette motivation consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et exige qu'elle soit adéquate;

Considérant qu'en donnant au Gouvernement la faculté d'ordonner que le détenteur des déchets et toute personne ayant participé à l'abandon irrégulier de ceux-ci procèdent à la remise en état du site, l'article 43 du décret du 27 juin 1996 et la loi du 29 juillet 1991 imposent à l'autorité, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de motiver les raisons qui l'ont amenée à mettre la réhabilitation du site à la charge de ces personnes; que cette motivation doit figurer dans l'acte administratif lui-même et non dans d'éventuels écrits de procédure ultérieurs; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est muet à cet égard;

Considérant par ailleurs que l'article 43 du décret du 27 juin 1996 est à mettre en relation avec l'article D.3 du Code de l'environnement qui dispose que "la politique environnementale de la Région s'inspire (...) (du) principe du pollueur-payeur, selon lequel les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur"; que ce principe a pour conséquence que l'autorité doit, dans le cadre de l'exécution de l'article 43 du décret du 27 juin 1996, rechercher les auteurs de la pollution et justifier dans sa décision, conformément à la loi du 29 juillet 1991, les raisons pour lesquelles il convient de faire peser la charge des mesures de réhabilitation des anciennes décharges sur les détenteurs de déchets, à savoir les propriétaires des terrains concernés, plutôt que sur les personnes à l'origine de la pollution; que cette motivation doit figurer dans l'acte administratif lui-même et non dans d'éventuels écrits de procédure ultérieurs; que l'acte attaqué est également muet à cet égard; que la première branche du premier moyen est fondée;

Considérant, sur la troisième branche du moyen, que pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude; que l'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni ne font apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction;

Considérant qu'en l'espèce, il est établi que le Gouvernement wallon n'a cessé d'annoncer qu'il supporterait la réhabilitation de la décharge de Limoy; que l'exposé des faits relaté ci-dessus sous les points 2 à 5 est clair à cet égard; que la décision du 9 février 2006 de réhabiliter ladite décharge sans "aucun préciput budgétaire" s'explique vraisemblablement, ainsi qu'il a été relevé ultérieurement dans la note du Gouvernement wallon du 21 juin 2007, par la considération selon laquelle "étant donné que la réhabilitation des décharges proposées est programmée dans le cadre du Contrat de gestion de la SPAQUE, la présente note n'engendre aucun impact budgétaire";

Considérant que l'acte attaqué ne fournit aucune explication sur les raisons qui ont amené la partie adverse à changer d'opinion et à mettre la réhabilitation du site litigieux à la charge des requérants; que la troisième branche du premier moyen est fondée;

Considérant qu'il résulte des débats succincts qu'il y a lieu de se rallier aux conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire; qu'en raison de son annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 ordonnant aux propriétaires concernés de procéder à la remise en état du site de l'ancienne décharge "Limoy" à Namur.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize septembre deux mille huit par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

Fr. DAOUT.