

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.404 du 13 mars 2009

A. 185.081/XV-885

En cause : **la s.a. SAUNIER DUVAL BELGIQUE,**

ayant élu domicile chez
Mes G. VAN THUYNE &
P. DE BOCK, avocats,
avenue de Tervuren 268A
1150 Bruxelles,

contre :

**l'Institut bruxellois pour la gestion
de l'environnement (I.B.G.E.),**

ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 septembre 2007 par la s.a. SAUNIER DUVAL BELGIQUE qui demande l'annulation de «la décision imposant à la partie requérante de réaliser une reconnaissance de l'état du sol décidée par l'IBGE à son encounter le 9 mars 2007»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 20 janvier 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 février 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Mes G. VAN THUYNE et P. DE BOCK, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me LEPINOIS, *loco* Me Ph. COENRAETS, 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 25 février 1986, la députation permanente du conseil provincial du Brabant délivre à la requérante un permis d'exploiter diverses installations sur un terrain sis rue de Birmingham 53 à Molenbeek-Saint-Jean. Parmi ces installations figure un réservoir de 15.000 litres de mazout enfoui dans le sol.

Le 8 août 1999, la société requérante adresse à l'I.B.G.E. un courrier rédigé de la manière suivante:

«Suite à votre courrier du 3 août, nous vous confirmons par la présente que nous avons cessé toute activité industrielle sur le site de la rue de Birmingham depuis le 15 octobre 1997.
De plus, l'activité commerciale restante a déménagé le 11 janvier pour des locaux plus adaptés, situés chaussée de Mons.
Le site de la rue de Birmingham est depuis lors vendu. Les nouveaux propriétaires seront la SDRB ainsi qu'un partenaire industriel.
[...]».

Par un courrier du 16 décembre 1999, l'I.B.G.E. fait savoir à la requérante ce qui suit:

«Nous avons bien reçu les attestations d'élimination des déchets demandés. Par conséquent, nous vous informons que nous avons clôturé votre dossier ouvert dans notre division inspection et surveillance.
[...]».

Le 9 mars 2007, l'I.B.G.E. adresse à la requérante le courrier suivant, intitulé «avertissement»:

Objet : Votre site d'exploitation sis rue de Birmingham 53-57 à 1080 Molenbeek Saint-Jean.

Monsieur,

Suite à la réception, en date du 13/02/2007, des attestations de nettoyage, dégazage et élimination des citernes à mazout qui étaient présentes sur votre ancien site susmentionné, qui nous ont été transmises par la SDRB, il y a lieu de constater qu'à ce jour le démantèlement total des activités dont Saunier Duval est toujours titulaire du permis d'environnement (n/ 12/55556/22842 du 25/02/1986) est effectif.

Etant donné que votre permis d'environnement mentionne que le dépôt de mazout qui est maintenant démantelé concerne un volume de 15.000 litres et que ce dépôt est une activité à risque au sens de l'arrêté du 9/12/04 fixant la liste des activités à risque (MB. 20/01/05), l'ordonnance du 13/05/2004 relative à la gestion des sols pollués (M.B. 24/06/2004) est d'application. Dès lors, une reconnaissance de l'état du sol doit être réalisée conformément à l'article 10 5/ de l'ordonnance "sol".

En outre, en vertu de l'article 63 § 2 de l'ordonnance du 05/06/1997 relative aux permis d'environnement (M.B. 26/06/1997), modifiée par les ordonnances des 06/12/2001 et 13/05/2004 (M.B. 02/02/2002 et 24/06/2004), les obligations prévues par l'ordonnance du 13/05/2004 dans le cadre de la remise en état des lieux incombent au titulaire du permis d'environnement.

Dès lors, nous vous demandons de nous faire parvenir, dans un délai de 30 jours à dater de la présente, un projet de reconnaissance de l'état du sol et d'exécuter la procédure d'étude et d'assainissement de la pollution du sol telle que prévue par l'ordonnance "sol".

Ceci constitue un avertissement sur base de l'article 8 de l'ordonnance du 25/03/1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (MB. 24/06/1999), modifiée par l'ordonnance du 28/06/2001.

A titre d'information nous vous signalons que la SDRB a déjà fait réaliser en juillet 2004 une reconnaissance de l'état du sol qui a mis en évidence des pollutions en métaux lourds et HAP dans le sol et en métaux lourds, huiles minérales et solvants chlorés dans l'eau souterraine. Suite à cette reconnaissance, une étude de risque a été réalisée en mai 2005 et un plan de mesures de gestion des risques a été approuvé par Bruxelles Environnement - IBGE en date du 21/02/2006.»

Cette lettre, reçue par la requérante le 12 mars 2007, contient la décision attaquée.

Dans un courrier en réponse du 29 mars 2007, la requérante conteste devoir procéder à la reconnaissance de l'état du sol.

Par un lettre du 15 mai 2007, la partie adverse lui répond ce qui suit:

«Nous avons bien reçu votre courrier du 29/03/2007 qui a retenu toute notre attention.

Nous vous informons que l'IBGE a pris en compte la cessation de vos activités industrielles en date du 15/10/1997 et du [sic] déménagement des activités commerciales en date du 11/01/1999. Néanmoins, la cessation de ces activités n'a pas eu pour effet d'emporter la cessation de toutes les activités classées reprises dans votre permis d'environnement ni a fortiori d'anéantir celui-ci ou d'opérer un changement de titulaire de permis.

De plus, la vente du site n'opère pas nécessairement un changement d'exploitant et de ce fait ne met pas fin au permis d'environnement en cours.

Etant donné que le dépôt de mazout n'était pas utilisé qu'à des fins industrielles ou commerciales, n'avait pas été démantelé et qu'il continuait à servir, au moins une des activités reprises dans le permis d'environnement a continué à être exploitée. En conséquence, notre division inspection a clôturé en date du

16/12/1999 son dossier ouvert suite à la notification de cessation partielle et non totale de vos activités à savoir la partie industrielle de celles-ci, et relatif à une action liée à l'élimination des déchets qui s'y trouvaient encore.

Toutefois, la clôture de ce dossier inspection ne vous dispense pas des autres obligations qui vous incombent dans le cadre de la cessation définitive de toutes vos activités classées.

C'est pourquoi l'apport de la preuve en date du 13/02/2007 du démantèlement total des installations classées, à savoir la citerne à mazout, est un élément déterminant quant à la cessation définitive des activités et a pour effet de déclencher la procédure d'étude et d'assainissement de la pollution du sol à l'encontre de la société titulaire du permis d'environnement à savoir Saunier Duval S.A. et ce conformément à l'art. 63 § 2 de l'ordonnance du 05/06/1997 relative aux permis d'environnement et de [sic] l'ordonnance du 13/05/2004 relative à la gestion des sols pollués.

Pour ce motif, nous réitérons notre demande du 13/03/2007 de nous faire parvenir, dans un délai de 60 jours à dater de la présente, un projet de reconnaissance de l'état du sol et d'exécuter la procédure d'étude et d'assainissement de la pollution du sol telle que prévue par l'ordonnance "sol".

La présente constitue une mise en demeure, sur base de l'article 9 § 1 de l'ordonnance du 25/03/1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (M.B. 24/06/99), modifiée par l'ordonnance du 28/06/2001.

[...]».

Le 29 mai 2007, la S.D.R.B. assigne la requérante devant le tribunal civil de Bruxelles en vue, à titre principal, de la voir condamnée à payer une somme provisionnelle de 1.225.932 euros, et à titre subsidiaire, de faire désigner un expert chargé de déterminer l'étendue, l'origine et la nature de la pollution présente dans et sur le site litigieux et d'évaluer le préjudice subi en raison de la présence de la pollution sur le site;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; que, d'une part, elle fait valoir que la réalisation d'une reconnaissance de l'état du sol ne résulte pas d'une décision de l'administration, mais de l'effet direct de l'article 10 de l'ordonnance du 13 mai 2004 relative à la gestion des sols pollués, cette disposition énonçant une obligation précise à charge des personnes indiquées à l'article 11; qu'elle expose que son intervention n'est requise que postérieurement, lorsqu'il lui incombe d'approuver le projet de reconnaissance de l'état du sol qui lui est soumis par la personne agréée; que, d'autre part, elle soutient que l'avertissement qu'elle a donné à la partie requérante se situe dans une phase pré-contentieuse, et que l'objectif en est d'attirer l'attention de son destinataire sur le respect de ses obligations environnementales, en vue d'éviter d'entamer immédiatement des procédures juridictionnelles; qu'elle souligne que lorsque l'avertissement n'a pas été suivi d'effet, des mesures coercitives peuvent être prises et qu'un recours est, dans ce cas, ouvert devant le collège d'environnement;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que si elle ne conteste pas que l'article 10 de l'ordonnance du 13 mai 2004 ait pu contraindre la partie adverse à agir dans un sens déterminé, celle-ci a usé d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire en la qualifiant d'«exploitant clôturant une activité à risque» en vertu de l'article 11, 2/, et que, l'ayant fait d'une manière manifestement déraisonnable, elle a pris une décision lui faisant grief; qu'elle soutient que, loin de se situer dans une phase pré-contentieuse, l'avertissement contenu dans l'acte attaqué constitue une mesure définitive, puisque qu'il en résulte qu'en fonction des résultats de la reconnaissance de l'état du sol, elle sera tenue d'accomplir ultérieurement une étude de risque, voire même d'adopter des mesures d'assainissement du sol et qu'il en découle pour elle de lourdes conséquences, tant sur le plan financier que sur le plan juridique; qu'elle soutient que même si l'avertissement devait être considéré comme un acte préparatoire, encore faudrait-il constater qu'il a des effets immédiats et en conclure qu'il peut immédiatement faire l'objet d'un recours, tout comme est susceptible de recours la décision d'imposer au demandeur d'un permis d'urbanisme la réalisation d'une étude d'incidences;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante expose qu'une décision purement déclarative, comme l'est la décision attaquée, peut faire l'objet d'un recours en annulation lorsque les constatations sur lesquelles elle se fonde s'avèrent incorrectes de même que lorsqu'elle procède d'une interprétation inexacte d'une disposition légale; qu'elle souligne que dans sa requête en annulation, elle conteste tomber dans le champ d'application de l'ordonnance du 13 mai 2004 et, partant, être tenue de procéder à une reconnaissance de l'état du sol; que, par ailleurs, elle soutient que, même si elle est appelée «avertissement», la mesure attaquée exprime la position de l'I.B.G.E. relative à l'obligation de procéder à une reconnaissance de l'état du sol, que cette position a indubitablement des effets juridiques directs à son égard et qu'elle lui fait grief; qu'elle ajoute que le recours n'est pas formé contre l'avertissement en tant que tel, mais bien contre la décision de l'I.B.G.E. de l'avoir considérée comme étant débitrice des obligations découlant de l'ordonnance du 13 mai 2004;

Considérant que selon l'article 10, 5/, de l'ordonnance du 13 mai 2004, une reconnaissance de l'état du sol doit être réalisée au terme de l'exploitation d'une activité à risque; qu'en vertu de l'article 11, 2/, cette obligation pèse sur l'exploitant qui clôture l'exploitation; que l'obligation de procéder à une reconnaissance de l'état du sol résulte directement des articles 10 et 11 de ladite ordonnance; que la violation de cette obligation est érigée en infraction par son article 27, § 1^{er};

Considérant que, par le courrier du 9 mars 2007, la partie adverse adresse à la partie requérante un avertissement au sens de l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, qui dispose ainsi:

«Les agents chargés de la surveillance peuvent à tout moment adresser un avertissement à l'auteur présumé de l'infraction, ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction pour éviter et réduire des dangers ou nuisances pour l'environnement et la santé humaine ou y remédier, et fixer un délai pour qu'il se mette en règle»;

Considérant que l'avertissement notifié conformément à la disposition précitée ne modifie pas l'ordonnancement juridique; qu'étant adressé, selon les termes de cette disposition, à «l'auteur présumé de l'infraction», il ne peut être interprété, ainsi que le soutient la requérante, comme contenant une décision désignant la personne débitrice de l'obligation prescrite par l'article 10 de l'ordonnance du 13 mai 2004; que cette personne est déterminée par l'article 11; que l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 1999 n'attribue à l'autorité aucune compétence à cet égard; qu'à supposer, ainsi que le soutient la requérante, que la partie adverse ait procédé à une interprétation inexacte de l'article 11 de l'ordonnance du 13 mai 2004, cette circonstance ne serait pas de nature à modifier la portée du courrier du 9 mars 2007; que ce courrier ne contient aucun acte administratif susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.