

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.350 du 16 juillet 2009

A. 186.143/XIII-4806

En cause : **1. CARBONETTA** Jean-Camille,
 2. CHAPEAU Nicole,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Mes Nathalie TISON et
 Olivier JADIN, avocats,
 boulevard Audent 15
 6000 Charleroi,

 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 CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 2007 par Jean-Camille CARBONETTA et Nicole CHAPEAU qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2007 chargeant la SPAQuE (Société Publique d'Aide à la Qualité de l'Environnement) de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site des Cokeries d'Anderlues à Anderlues;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 5 mai 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 juin 2009 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le 9 février 2006, le Gouvernement wallon approuve la liste définitive et les budgets prévisionnels de 15 sites d'activité économique désaffectés pollués, ainsi que la liste provisoire de 12 sites d'activité économique désaffectés pollués (parmi lesquels se trouve le site litigieux) et charge la SPAQuE de procéder aux études de caractérisation pour les sites repris dans la liste provisoire. A cette occasion, le budget relatif à la réhabilitation du site litigieux est estimé à 699.849 euros.

L'étude de caractérisation est réalisée en 2006.

2. Le 9 mars 2007, le Gouvernement wallon approuve une nouvelle liste définitive et les budgets prévisionnels de 21 sites d'activité économique désaffectés pollués émergeant au financement alternatif (parmi lesquels se trouve le site litigieux). A cette occasion, le budget relatif à la réhabilitation du site litigieux est estimé à 9.648.684 euros.

3. Le 13 septembre 2007, le Gouvernement wallon adopte un arrêté chargeant la SPAQuE de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site des Cokeries d'Anderlues à Anderlues, en ce compris le réaménagement final du site. L'arrêté autorise la SPAQuE à "faire appel à la police fédérale ou locale afin d'assurer aux tiers en charge des missions visées supra et à leurs sous-traitants l'accès au site visé à l'article 1^{er} jusqu'à complète réhabilitation, y compris sa complète réintégration dans son environnement bâti et non bâti" (article 3 du dispositif). L'article 4 du dispositif précise que l'arrêté est pris sur la base de l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est publié au Moniteur belge du 2 octobre 2007 et qui est motivé comme suit :

- " Vu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, notamment l'article 39;
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, modifié par les arrêtés du Gouvernement wallon du 16 septembre 2004 et du 15 avril 2005;
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2007 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 11 mars 1999 dans laquelle il définit les missions spécifiques de la SPAQuE;
Vu le contrat de services signé entre le Gouvernement wallon et la SPAQuE en date du 29 avril 1999;
Vu le Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé adopté par le Parlement wallon en date du 17 avril 2002, notamment le point n° 6 en ce qu'il précise le rôle de la SPAQuE en matière de sols pollués;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 approuvant l'avenant n° 1 au contrat de services conclu entre la Région wallonne et la SPAQuE en date du 29 avril 1999;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 approuvant la constitution de la Société wallonne de Financement alternatif, en abrégé SOWAFINAL, en vue de l'assainissement des sites d'activité économique désaffectés ainsi que l'équipement des zones d'accueil des activités économiques et des zones portuaires;
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2006 confiant une mission déléguée à la SOWAFINAL pour la mise en oeuvre du financement alternatif du programme d'assainissement des sites d'activité économique désaffectés pollués;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 9 février 2006 approuvant la liste définitive de 15 sites d'activité économique désaffectés pollués à traiter prioritairement ainsi que la liste provisoire de 12 sites à étudier;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 9 mars 2007 approuvant la liste et les budgets prévisionnels de 21 sites d'activité économique désaffectés pollués visés au plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon, axe 2.6., et complétant la liste définitive des sites pollués émergeant au financement alternatif adoptée par le Gouvernement wallon en date du 9 février 2006;
Vu l'étude des caractérisations réalisée par la SPAQuE en 2006;
Considérant que cette étude des caractérisations a mis en évidence des contaminations des sols, principalement en huiles minérales, en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), en hydrocarbures aromatiques monocycliques (HAM), en cyanures et localement en métaux lourds, PCB, solvants (EOX) et phénols et des contaminations des eaux souterraines principalement en huiles minérales, HAP et HAM;
Considérant que l'ensemble des déchets liquides et solides ayant fait l'objet d'analyses lors de l'étude des caractérisations présentent des concentrations en divers contaminants supérieures aux normes en vigueur et que de l'amiante a également été décelée dans un tas de déchets et dans les poussières des bâtiments;
Considérant que l'étude des caractérisations a mis en évidence pour les eaux de surface des bassins de rejet des eaux résiduelles, des contaminations en HAP et HAM;
Considérant que le site présente par conséquent un caractère gravement pollué, constituant un risque pour l'environnement et/ou la santé humaine et imposant d'intervenir prioritairement;
Considérant que le principe général de précaution impose d'intervenir dans les meilleurs délais afin d'éviter que ne perdurent les risques pour l'environnement et/ou la santé humaine;

Considérant que l'article 43, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets impose au Gouvernement wallon, lorsque la présence de déchets risque de constituer une menace grave pour l'homme ou pour l'environnement, de prendre toute mesure utile pour prévenir le danger ou pour y remédier;
Considérant que dans cette perspective, le Gouvernement wallon entend charger la SPAQuE de procéder dans les meilleurs délais à la réhabilitation du site;
Considérant que le présent arrêté ne préjuge pas de recours en récupération des montants exposés par la SPAQuE auprès du débiteur des obligations de réhabilitation ou de mesures prises pour limiter les risques à l'environnement et à l'homme";

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen, seconde branche, de la violation de l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; qu'ils reprochent à l'acte attaqué de charger la SPAQuE de procéder à la réalisation des mesures de réhabilitation, alors que préalablement à cette mesure d'office, le Gouvernement wallon eût dû avertir les requérants des mesures envisagées et leur laisser la possibilité de réaliser eux-mêmes les travaux d'assainissement; que, selon eux, ce n'est qu'en cas d'inertie de la personne mise en demeure que le Gouvernement wallon peut charger d'office la SPAQuE de remettre le site en état; qu'ils constatent qu'en l'espèce, l'acte attaqué prend des mesures d'office de réhabilitation du site litigieux, alors qu'aucune mise en demeure préalable ne leur a été adressée visant à remettre les lieux en état et alors que la partie adverse "ne s'est interrogée ni sur l'origine des éventuels déchets existants, ni sur l'identité de la personne les ayant abandonnés, ni sur le bien-fondé et la proportionnalité de son initiative tendant (entre autres) à faire supporter le coût des travaux aux propriétaires actuels";

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué est fondé sur l'article 43, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et non sur l'article 43, § 1^{er}, alinéa 2, dudit décret, comme le rappelle un des considérants de l'acte attaqué; qu'elle ajoute que, quand bien même ce dernier aurait été fondé sur l'article 43, § 1^{er}, alinéa 2, la partie adverse n'était pas obligée de mettre en demeure le détenteur des déchets ou, si des déchets avaient été abandonnés irrégulièrement, toute personne ayant participé à l'irrégularité : il ne s'agit que d'une simple faculté accordée au Gouvernement; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse soutient que le premier requérant était informé de la situation et n'a entrepris aucune démarche concrète pour déposer un dossier d'approbation de plan de réhabilitation auprès de l'Office wallon des déchets;

Considérant qu'en réplique, les requérants relèvent qu'aucun élément de l'acte attaqué ne permet d'affirmer que la disposition servant de fondement à la mesure adoptée est l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 43 du décret du 27 juin 1996; que, selon eux, si toutefois il fallait admettre que le Gouvernement wallon puisse charger la SPAQuE de remettre d'office un site en état sans mise en demeure préalable, en ayant

recours à l'alinéa 1^{er} de la disposition susvisée, les alinéas 2 et 3 de l'article 43, § 1^{er}, seraient privés de toute utilité; qu'ils estiment que l'alinéa 3 de l'article 43, § 1^{er}, prévoit explicitement que 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", de sorte que, lorsque le Gouvernement entend confier l'assainissement d'un site à la SPAQuE, il doit préalablement mettre en demeure la personne qui a participé à l'irrégularité de procéder volontairement à cette remise en état;

Considérant que l'article 43, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets est rédigé 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";

Considérant que, du dossier administratif, il ressort que, par lettre du 28 juillet 2006, Jean-Camille CARBONETTA a marqué son accord pour réhabiliter sa propriété et s'est déclaré prêt "à introduire un plan de réhabilitation auprès de l'Office wallon des déchets" et ajoute ce qui suit : "Nous nous sommes entourés pour ce faire des services du bureau INCITEC pour la partie technique et du cabinet d'avocats PORTALIS pour la partie juridique. Monsieur GOSSELIN du bureau INCITEC travaille actuellement à la rédaction d'un tel plan de réhabilitation";

Considérant que la partie adverse n'a pas répondu à cette offre d'établissement d'un plan de réhabilitation; qu'au contraire, la SPAQuE a poursuivi ses investigations; qu'il est, par conséquent, étonnant que, dans une lettre du 31 juillet 2007, la SPAQuE écrive au conseil des requérants ce qui suit : "Je me permets simplement de vous rappeler qu'ils avaient déjà pris un tel engagement (de dépolluer le site),

notamment par un courrier du 28 juillet 2006 et que, sauf erreur de ma part à nouveau, aucun plan de réhabilitation n'a été introduit par leurs soins auprès de l'Office wallon des déchets"; qu'il s'ensuit que la thèse de la partie adverse selon laquelle le premier requérant a été averti de ce que le site devait être dépollué se heurte à l'absence claire de réponse de sa part à la proposition du premier requérant d'établir un plan de réhabilitation et de le mettre en oeuvre;

Considérant que le législateur wallon n'a pas opéré de distinction entre les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; qu'en effet, la disposition en cause prévoit une seule hypothèse - celle de la présence de déchets risquant de constituer une menace grave pour l'homme ou pour l'environnement - dans laquelle le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir le danger ou pour y remédier, et notamment :

- ordonner le transfert des déchets à un endroit désigné par lui;
- ordonner au détenteur des déchets ou à toute autre personne qu'il désigne de procéder à la remise en état du site dans les conditions et délai fixés par lui;
- en cas d'inertie des personnes visées par le Gouvernement, confier à la SPAQuE l'exécution de la remise en état d'office;

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

- " La partie adverse estime que confier «directement» à la SPAQuE, l'exécution de la remise en état est une des mesures utiles pour prévenir le danger ou pour y remédier qui peut être prise par le Gouvernement.

Il doit d'autant plus en être ainsi que l'article 39, § 1^{er}, 1^o, du même décret, précise qu'une des missions de la SPAQuE est «la réalisation, la mise à jour et la transmission périodique à l'Office de l'inventaire des sites contaminés ainsi que l'exécution de la remise en état d'office de tels sites». Il n'est pas contesté que le site litigieux est repris dans l'inventaire des sites contaminés et qu'une remise en état de ce site s'impose.

On en veut encore pour preuve l'article 39, § 2, alinéa 1^{er}, du même décret qui permet au Gouvernement de confier d'autres missions en relation étroite avec les missions qui sont confiées à la SPAQuE par l'article 39, § 1^{er}, de ce décret.

On en veut enfin pour preuve que l'article 39, § 4, alinéa 1^{er}, du même décret précise qu'aucun acte de nature à nuire à sa bonne exécution, ne peut être pris «dès que la société publique est chargée de la remise en état d'un site conformément à l'article 43, § 1^{er}», sans ajouter à ces termes les termes «alinéa 3».

Raisonnement de la sorte permet de mieux rencontrer la ratio legis de l'article 43 qui est de permettre au Gouvernement d'agir rapidement lorsque la présence de déchets risque de constituer une menace grave pour l'homme ou l'environnement.

Raisonnement ainsi permet aussi de comprendre pourquoi le Gouvernement doit motiver les raisons qui l'ont amené à mettre la remise en état à la charge d'un détenteur de déchets ou de la personne qui a participé à un abandon irrégulier de déchets, lorsque la remise en état s'impose à titre de mesure utile pour prévenir le danger ou pour y remédier. L'article 43, § 1^{er}, alinéa 2, du décret, précise en effet que : «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.» (c'est nous qui soulignons)";

Considérant que la partie adverse donne à chacun des alinéas de l'article 43, § 1^{er}, une interprétation autonome, indépendamment des autres alinéas du même paragraphe et, pour ce faire, donne à l'article 39 une interprétation tendant à conforter son interprétation de l'article 43, § 1^{er};

Considérant que lorsque l'article 39, § 1^{er}, 1^o, confie à la SPAQuE notamment "l'exécution de la remise en état d'office de tels sites", ce ne peut être que dans les cas prévus par le décret; qu'en effet, la remise en état d'office d'un site qui n'appartient pas à la partie adverse ne peut se faire que selon les modalités de l'article 43, § 1^{er}; que les alinéas 2 à 7 sont manifestement conçus comme formant un tout consacré à la remise en état du site soit par des particuliers soit, à défaut, d'office par la SPAQuE; qu'en conséquence, l'alinéa 1^{er} du même paragraphe, lorsqu'il vise "toutes mesures utiles" que peut prendre le Gouvernement, se réfère à des mesures autres que celles qui font l'objet des alinéas 2 à 7, c'est-à-dire à des mesures autres que la remise en état d'office d'un site par la SPAQuE;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué a été adopté sans qu'il ait été ordonné préalablement aux requérants de procéder eux-mêmes à la remise en état des lieux; qu'en confiant d'office à la SPAQuE le soin de réhabiliter le site appartenant en partie aux requérants, sans attendre que ceux-ci restent en défaut de s'exécuter volontairement, l'acte attaqué viole l'article 43, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; que le deuxième moyen est fondé en sa seconde branche,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2007 chargeant la SPAQuE de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site des Cokeries d'Anderlues à Anderlues.

Article 2.

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

Article 3.

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 juillet deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.