

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 198.345 du 30 novembre 2009

A. 186.152/XIII-4808

En cause : **la Société anonyme COMPTOIR D'ACHAT
ET DE VENTE DE MITRAILLE,**
en abrégé "**CODAMI**",

ayant élu domicile chez
Me Alain BAUMEL, avocat,
rue du Parc 69
7100 La Louvière,

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 3 décembre 2007 par la société anonyme COMPTOIR D'ACHAT ET DE VENTE DE MITRAILLE, en abrégé "CODAMI", qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2007 chargeant la société anonyme SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (SPAQuE) de procéder à la réalisation des mesures de réhabilitation sur le site "CODAMI" à Manage;

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, la lettre valant dernier mémoire de la requérante et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier

mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 23 octobre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 novembre 2009 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, loco Me A. BAUMEL, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant 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 :

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. A cette occasion, le budget relatif à la réhabilitation du site litigieux est estimé à 341.535 euros.

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 2.178.000 euros.

3. Une étude de caractérisation, datée d'avril 2007, est réalisée par la S.A. SGS Belgium pour le compte de la SPAQuE. Celle-ci semble avoir été transmise en juillet 2007 à la SPAQuE.

4. Le 13 septembre 2007, le Gouvernement wallon adopte un arrêté chargeant la SPAQuE de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site "Codami" à Manage. 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". Enfin, 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 notamment comme suit :

" [...]

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 des 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".

5. Par une lettre du 5 décembre 2007, le conseil de la requérante informe la SPAQuE de l'introduction du présent recours et rappelle sa demande d'obtenir copie de l'étude de caractérisation. Le 24 janvier 2008, le conseil de la requérante réitère sa demande. Le 18 février 2008, la SPAQuE transmet à la requérante l'étude de caractérisation;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, notamment de la violation de l'article 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; qu'en substance, dans une seconde branche, elle reproche 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 l'avertir des mesures envisagées et lui laisser la possibilité de réaliser elle-même les travaux d'assainissement; que, selon elle, 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'elle constate 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 lui 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 au propriétaire actuel";

Considérant que la partie adverse s'interroge sur l'intérêt de la requérante au moyen dans la mesure où la SPAQuE l'a préalablement prévenue de l'intervention prochaine sur son site et que les différentes études et analyses effectuées n'ont jamais été contestées par la requérante, "que du contraire"; qu'elle souligne qu'il ressort clairement de la correspondance de la requérante du 25 octobre 2005 qu'elle entendait réhabiliter son site et sollicitait la collaboration de la SPAQuE; qu'elle répond par ailleurs que l'acte attaqué est fondé sur les articles 39 et 43 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets; qu'elle soutient que la mise en oeuvre de l'article 43 n'est pas subordonnée à l'existence d'une personne mise en demeure; qu'elle estime que la question de la mise en demeure est liée à celle de l'imputation des coûts de la remise en état et qu'il n'est pas imposé que cette question soit nécessairement réglée préalablement à toute action du Gouvernement; qu'elle soutient que sa politique relative aux sites contaminés étant d'intérêt général et d'intérêt régional, il peut se concevoir que le Gouvernement entende progresser dans l'accomplissement de cette politique en remettant à plus tard la question de la mise en cause de responsables éventuels, ce que permet l'article 43 précité et ce que mentionne l'acte attaqué; qu'elle estime que les droits de la requérante sont donc parfaitement saufs, "partie dont on s'étonne qu'elle réclame en fin de compte d'être mise en demeure, alors qu'elle n'a toujours pas spontanément entamé l'exécution d'obligations dont elle semble pourtant faire ici aveu qu'elles seraient effectivement siennes !"; qu'elle conclut que le deuxième moyen est irrecevable ou, à tout le moins, non fondé;

Considérant que la requérante réplique qu'il ressort de l'article 43, alinéa 3, précité, que le Gouvernement qui entend confier l'assainissement d'un site à la SPAQuE, doit préalablement et nécessairement mettre en demeure la personne concernée de procéder volontairement à cette remise en état et que ce n'est que dans l'hypothèse où la mise en demeure n'est suivie d'aucun effet que l'intervention de la SPAQuE peut être requise; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, il n'y a eu aucune inertie dans son chef ni aucune mise en demeure préalable; qu'elle observe par ailleurs que la partie adverse n'a effectué aucune analyse de la situation et qu'entre autres, elle ne s'est pas interrogée sur l'identité de la personne ayant abandonné les déchets ni sur le bien-fondé de la proportionnalité de son initiative ayant pour conséquence directe d'arrêter net le projet mis en oeuvre par elle et de lui faire supporter le coût de l'assainissement; qu'elle souligne qu'elle perd entre autres la maîtrise totale ou partielle de son bien pendant et après les travaux d'assainissement, ainsi que la maîtrise des coûts des travaux envisagés et le choix des voies de réhabilitation; que, selon elle, ses droits ne sont pas saufs, contrairement à ce que soutient la partie adverse;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que la

mise en demeure n'est pas un préalable à l'exécution d'office de la remise en état mais un préalable à l'imputation de la charge de cette remise en état; qu'elle soutient que l'imputation de la charge de la remise en état peut très bien être postérieure à la remise en état; qu'elle estime que "poussée fort loin, cette dissociation semble même avoir été consacrée par le législateur lorsqu'il a transposé le système imaginé par la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale"; qu'elle soutient que "la question de l'imputation de la charge de la remise en état n'est pas réglée à l'article 43 : la mise en demeure est sans effet dans la présente hypothèse"; qu'en effet, selon elle, "la mise en demeure ne détermine aucunement de façon définitive la prise en charge de la remise en état par la ou les personnes désignées et mises en demeure"; qu'elle estime que tel est l'enseignement de la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 58/94 du 14 juillet 1994 qu'elle cite; qu'elle déduit de cet arrêt que la mise en demeure ne fait pas naître d'autres obligations dans le chef de son destinataire que celui-ci n'aurait déjà et que la source des obligations gît ailleurs, comme, par exemple, dans l'article 7 du décret du 27 juin 1996; qu'elle souligne qu'en tout état de cause, en droit commun des obligations, la mise en demeure n'est pas requise dans le cas d'une obligation quasi-délictuelle, tandis que, même en matière contractuelle, elle n'est pas nécessaire lorsqu'elle est sans utilité, par exemple lorsque l'inexécution de l'obligation est certaine; qu'elle observe qu'en l'espèce, la requérante ne conteste pas être débitrice d'obligations de remise en état; qu'elle soutient que les effets "indésirables", comme la moindre disposition du bien, tiennent à la décision elle-même qui peut être contestée dans sa légalité ou dans son exécution, mais non au fait qu'elle soit précédée ou non d'une mise en demeure; qu'elle concède que la mise en demeure garde son utilité quand l'autorité entend à la fois procéder à la remise en état et, dans le même temps, en imputer la charge à une personne déterminée, avec la possibilité d'imposer une sûreté ou de contraindre à sa constitution (art. 43, § 1^{er}, alinéas 3 à 7); qu'elle affirme qu'en revanche, la mise en demeure est superflue lorsque, comme en l'espèce, l'autorité entend d'abord procéder à la remise en état et remettre à plus tard la question de l'imputation de sa charge, quand bien même cette question ne peut être évitée en raison de l'application du principe pollueur-payeur; qu'elle soutient que, s'il fallait en décider autrement, il pourrait s'ensuivre que l'autorité devrait, avant de procéder à la remise en état, régler la question de l'imputation de la charge de celle-ci et faire face à des procédures à durée indéterminée; que, de même, selon elle, les alinéas 2 et 3 ne pourraient trouver à s'appliquer en l'absence de débiteur ou de débiteur présumé à mettre en demeure, dans le cas d'un "site orphelin";

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 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 qu'un texte clair ne s'interprète pas; que, dès lors que le Gouvernement veut confier à la SPAQuE la remise en état du site, il doit au préalable, conformément à l'alinéa 2 précité, mettre en demeure le détenteur des déchets et le pollueur, de procéder à ladite remise en état du site dans le délai et aux conditions qu'il fixe; que ce n'est que si ces personnes n'y donnent pas suite qu'il peut, conformément à l'alinéa 3 précité, confier à la SPAQuE l'exécution de la remise en état;

Considérant que la partie adverse affirme que l'acte se fonde aussi sur l'article 39, ce que l'acte attaqué ne révèle pas; que, quoi qu'il en soit, 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 que la question de l'imputation de la charge financière de la réhabilitation est étrangère à l'article 43; que la mise en demeure visée à cette disposition n'a pas cet objectif mais uniquement d'enjoindre la ou les personnes désignées à l'alinéa 2 de procéder dans un certain délai à la remise en état du site à certaines conditions afin de prévenir ou remédier à la menace grave pour l'homme ou l'environnement résultant de la présence de déchets;

Considérant, par ailleurs, que l'argument de la partie adverse selon lequel l'obligation pour le Gouvernement de mettre en demeure le détenteur et le pollueur de remettre le site en état aboutirait à retarder dangereusement une telle remise en état en raison des procédures longues qu'une mise en demeure engendrerait, n'est pas pertinent, l'article 43, alinéa 3, n'imposant pas d'attendre l'issue de telles procédures; que, de même, il est évident qu'en cas de site "orphelin", la mise en demeure n'aurait pas d'objet à défaut de destinataire et que le Gouvernement peut, dans cette hypothèse, charger la SPAQuE de sa remise en état;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier de la requérante et du dossier administratif que celle-ci n'est pas restée inactive face à la pollution du site; qu'elle a fait réaliser une "étude d'orientation" en août 2005 et une "étude de risque" en novembre 2005 par la S.P.R.L. ABESIM qu'elle a transmises à la SPAQuE à sa demande; que, dans sa lettre à la SPAQuE datée du 25 octobre 2005, la requérante faisait part de son projet de transformer ce terrain en espace réservé au logement résidentiel et demandait à la société si elle pouvait "d'une façon ou d'une autre aider à la réalisation de [ce projet]" et si elle était "disposée à [lui] faire profiter de [ses] services"; qu'aucune réponse n'a été réservée à la requérante par la SPAQuE; que celle-ci a fait procéder à une étude en 2006 et a publié sur internet, dans la banque de données "Walsols", un "bilan après l'étude des caractérisations" qualifié de "document provisoire à la date du 30 novembre 2006", l'étude n'ayant pas encore fait l'objet de validation par la SPAQuE; que ce document préconise "quelques mesures urgentes concernant les contaminations présentes sur le site : 1/ évacuation des tas de déchets contenant de l'amiante; 2/ éviter les mouvements de terres, sauf sous respect de la réglementation relative à la gestion des déchets et, dans ce cas, éviter la dispersion des

terres polluées. Eviter le recouvrement au moyen de terres saines des sols, remblais et tas de déchets contaminés"; que ce document précise encore qu'"il serait également utile de compléter les informations acquises par des compléments d'investigations qui permettront de délimiter les zones contaminées" et qu'"en fonction d'une caractérisation et d'une évaluation des risques plus précises, des mesures d'intervention et/ou d'assainissement pourront être mises en oeuvre de manière spécifique selon les zones considérées, avant tout projet de réaffectation"; que, le 24 avril 2007, la requérante demandait à la SPAQuE de lui communiquer le contenu de cette étude environnementale; qu'elle répétait sa demande un mois plus tard; qu'aucune réponse n'a été réservée à cette demande par la SPAQuE;

Considérant qu'ainsi, l'acte attaqué a été adopté sans qu'il ait été ordonné préalablement à la requérante de procéder elle-même à la remise en état des lieux; qu'en confiant d'office à la SPAQuE le soin de réhabiliter le site appartenant à la requérante, sans attendre que celle-ci reste en défaut de s'exécuter volontairement, l'acte attaqué viole l'article 43, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse qui conteste en conséquence l'intérêt à agir de la requérante, ce n'est pas parce que celle-ci a sollicité l'aide de la SPAQuE pour la réhabilitation du site qu'elle reconnaît être débitrice de cette obligation; que, quand bien même, tel serait le cas, puisqu'elle est propriétaire du site, elle peut souhaiter procéder elle-même à cette réhabilitation, par exemple pour en réduire le coût puisqu'elle dispose notamment d'engins de chantier;

Considérant 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 société anonyme SOCIETE PUBLIQUE D'AIDE A LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT (SPAQuE) de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site "Codami" à Manage.

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 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente novembre deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.