

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 199.664 du 19 janvier 2010

A. 188.239/XIII-4969

En cause : **JACQUINET Joël**,  
ayant élu domicile chez  
Mes Luc MISSON et  
Xavier CLOSE, avocats,  
rue de Pitteurs 41  
4020 Liège,  
  
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<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 mai 2008 par Joël JACQUINET qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 ordonnant aux propriétaires concernés, dont le requérant, de procéder à la remise en état de l'ancienne décharge "Chemin de Surisse - Campagne des Trix" à Dalhem;

Vu l'arrêt n° 194.411 du 19 juin 2009 rouvrant les débats;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 20 août 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 24 septembre 2009 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. KETTELS, loco Mes L. MISSON et X. CLOSE, avocat, comparaissant pour le requérant, 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 faits utiles à l'examen de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Dans une note au Gouvernement wallon rédigée en juin 2007 contenant une liste d'anciennes décharges devant faire l'objet d'une réhabilitation prioritaire, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme propose au Gouvernement wallon que la réhabilitation de la décharge "Chemin de Surisse - Campagne des Trix" à Dalhem soit considérée comme prioritaire. Le site de cette ancienne décharge est le résultat du remblayage d'une ancienne gravière et contient des déchets ménagers, industriels et hospitaliers, selon une étude de caractérisation réalisée en 2002 et 2003 par la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQuE).

2. Dans une note au Gouvernement wallon rédigée en mars 2008, le même ministre propose d'adopter un arrêté en ordonnant la réhabilitation prioritaire. La note contient notamment les observations suivantes sur l'état de pollution du site :

- " En décembre 2002, la SPAQuE a mené des investigations de caractérisation sur le site. Ces investigations, limitées aux zones non réaffectées du site, avaient notamment révélé une importante pollution des eaux souterraines et la présence de biogaz dans la décharge. Elles avaient également permis de mettre en évidence le fait que la décharge s'étendait en réalité à plusieurs terrains agricoles voisins. Des investigations complémentaires ont donc été réalisées par la SPAQuE sur l'ensemble du site en 2003. Celles-ci révèlent une pollution par déchets industriels, métaux, déchets ménagers, plastiques, pneus, vêtements, morceaux de verre, de bois, papiers... Les principaux contaminants présents dans le massif de déchets sont les métaux lourds, HAP (essentiellement naphthalène), PCB, huiles minérales, phénols, phtalates, cyanures

(contamination légère sur l'ensemble du site) et BTEX (éthylbenzène, xylènes, styrène et toluène) sur la majeure partie des échantillons.

Les eaux souterraines de la nappe des graviers-schistes montraient des contaminations significatives en métaux lourds, chlorures, huiles minérales, benzène et azote Kjeldahl.

Les eaux de surface de la mare au Sud du site étaient quant à elles contaminées en HAP (anthracène, fluoranthène), traduisant un impact du massif de déchets.

Les analyses statiques de gaz ont montré des teneurs en méthane supérieures à 50 %, ainsi que la présence de toluène et H<sub>2</sub>S en concentration significative (sans toutefois atteindre les normes TLV/100) et de divers composés organiques en traces. Aujourd'hui, les données exposées par la surveillance environnementale menée depuis 2004 indiquent, outre une production de biogaz encore bien présente, que les eaux souterraines en relation avec cette décharge présentent des contaminations en azote, métaux lourds, huiles minérales, composés volatils et phénols. De multiples composés organiques sont régulièrement mis en évidence par screening. Un captage à usage agricole est présent en aval mais ne semble pas encore atteint par la contamination.

Compte tenu de l'atteinte des eaux souterraines et de l'activité toujours en cours dans le massif de ce site et d'une utilisation sensible de l'eau souterraine en aval, la réhabilitation du site s'impose prioritairement".

3. 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 "Chemin de Surisse - Campagne des Trix" à Dalhem. 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 le requérant, 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.

L'arrêté attaqué 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 «Chemin de Surisse - Campagne des Trix» à Dalhem;  
Considérant plus particulièrement les investigations des caractérisations réalisées par la SPAQuE, qui mettent en évidence la présence dans le massif de déchets de contaminants, principalement des métaux lourds, HAP (essentiellement naphthalène), PCB, huiles minérales, phénols, phtalates, cyanures et BTEX;  
Que les eaux souterraines montrent des contaminations significatives en métaux lourds, chlorures, huiles minérales, benzène et azote Kjeldahl et que les eaux de surface sont quant à elles contaminées en HAP (anthracène, fluoranthène);  
Considérant que les analyses statiques de gaz ont montré des teneurs en méthane supérieures à 50 %, ainsi que la présence de toluène et H<sub>2</sub>S en concentration significative;

Que la surveillance environnementale menée depuis 2004 montre qu'une production de biogaz est encore bien présente;  
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";

Considérant que la partie adverse soutient que le requérant n'a d'intérêt que pour les parcelles dont il est propriétaire, à savoir celles cadastrées section A, n<sup>os</sup> 845, 846b et 847b;

Considérant que, comme le requérant le soutient dans son mémoire en réplique, l'acte attaqué est un acte administratif individuel qui vise plusieurs destinataires et qui leur impose, pour les mêmes motifs, des obligations communes, notamment la réalisation d'un plan de réhabilitation unique; que, pour ce motif, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué ne pourrait être limitée aux parcelles dont le requérant est propriétaire; qu'il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité doit être écartée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe du pollueur-payeur contenu à l'article 174 du Traité établissant la Communauté européenne, de la violation de l'article 15 de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets et de l'absence de base légale; qu'il soutient qu'il ne peut être considéré ni comme "le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9" de cette directive ni comme un "détenteur antérieur ou le producteur du produit générateur de déchets", selon les termes de l'article 15 de cette même directive, de sorte que le coût de l'élimination des déchets ne peut être mis à sa charge; qu'il précise en effet qu'il n'est propriétaire que depuis 1997 d'un terrain agricole dont une partie de la surface a été utilisée avant 1981 pour l'enfouissement de déchets; que le requérant estime encore que le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et en particulier son article 43, "qui n'impose pas le respect du principe du pollueur-payeur, est contraire à cette directive et doit être écarté du présent litige", de sorte que l'acte attaqué est, selon lui, dépourvu de base légale;

Considérant que la partie adverse propose de faire application mutatis mutandis de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 58/94 du 14 juillet 1994; qu'elle fait valoir que "les parties requérantes ont été désignées en leur qualité de détenteur de déchets", "qu'il n'est pas à ce jour démontré qu'une ou des personnes ont participé à l'abandon irrégulier de déchets, auquel cas, le gouvernement devait imposer à cette ou ces personne(s) les obligations mises à charge des parties requérantes" et que "des recours en responsabilité peuvent toujours être engagés par les parties requérantes qui, par ailleurs, peuvent, le cas échéant, solliciter l'application de l'article 44 du décret du

27 juin 1996 relatif aux déchets qui concerne l'indemnisation des dommages par le gouvernement (points B.2.2. à B.2.4.)"; qu'elle souligne également que le droit européen distingue, d'une part, la réalisation matérielle des opérations de valorisation ou d'élimination qui est prise en charge par tout détenteur de déchets (producteur ou possesseur) et, d'autre part, la prise en charge financière de ces opérations qui pèse, conformément au principe du pollueur-payeur, sur les personnes qui sont à l'origine des déchets (détenteur qui s'en défait, ancien détenteur, producteur du produit générateur des déchets);

Considérant qu'en réplique, le requérant observe que la partie adverse reconnaît qu'il n'est pas le pollueur au sens de l'article 15 de la directive précitée et qu'elle semble admettre aussi que ledit article interdit que le coût de l'élimination des déchets soit mis à sa charge; qu'il constate que le raisonnement de la partie adverse est qu'il peut néanmoins être chargé de préfinancer le coût énorme de cette élimination parce qu'il pourrait le récupérer; qu'il fait valoir que la possibilité de récupérer ce coût à charge des responsables, alors que la décharge n'est plus exploitée depuis 1983, est extrêmement douteuse, ce qu'il explique; qu'il en est de même, selon lui, de la possibilité de récupérer sur la base de l'article 44 du décret précité; qu'il estime que la politique, dont l'acte attaqué est le révélateur, n'est pas fondée sur le principe du pollueur-payeur; que, dans son dernier mémoire, il soutient que l'élimination consiste, au sens de la directive, à éliminer des déchets "sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement [...]"; qu'il estime qu'"il ressort très clairement du prescrit de la directive qu'un déchet qui a fait l'objet d'une "élimination" n'est plus un déchet" parce que "l'inverse signifierait, s'agissant d'une élimination par enfouissement, un cycle sans fin où le déchet est constamment enterré puis déterré, car l'obligation de s'en défaire ne prendrait jamais fin"; qu'en l'espèce, il estime que l'élimination par enfouissement dans son terrain n'a donc pas été effectuée selon le prescrit de la directive et que, dès lors, même si les déchets ont été enfouis, ils n'ont pas perdu cette qualité et qu'ils n'ont donc pas été "éliminés" au sens de la directive; que l'article 15 de la directive a donc bien vocation à s'appliquer à la présente situation;

Considérant que l'article 43, § 1<sup>er</sup>, du décret du 27 juin 1996, précité, dispose comme suit :

- " § 1<sup>er</sup>. 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. [...]  
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 la directive 75/442/CEE, précitée, a été abrogée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets; que le contenu de l'article 15 de la directive 75/442/CEE, a été repris à l'identique à l'article 15 de la directive 2006/12/CE; que cette disposition est ainsi formulée :

- " Conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par :
- a) le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9,
  - et/ou
  - b) les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets";

que ce principe est repris de manière générale à l'article 174, § 2, du Traité CE, qui dispose notamment que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée, entre autres, "sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur";

Considérant que l'article 15 de la directive concerne l'hypothèse de l'élimination des déchets, définie, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, 1, e, de cette même directive comme étant "toute opération prévue à l'annexe II A" qui reprend notamment, comme mode d'élimination, "le dépôt sur ou dans le sol (par exemple, mise en décharge, etc.)" (point D.1.); que cette définition est plus large que celle défendue par le requérant; qu'en effet, si, en vertu de l'article 4 de la directive, les Etats membres doivent prendre "les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement", la directive ne dit pas qu'il n'y aurait pas "élimination" si celle-ci ne répondait pas à ces conditions; qu'en l'espèce, il y a bien eu élimination au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1, e, précité;

Considérant qu'il s'ensuit que l'article 15 précité n'est pas applicable au cas d'espèce; que l'hypothèse visée est celle, plus générale, où, selon les termes de l'article

43 du décret du 27 juin 1996, "la présence de déchets risque de constituer une menace grave pour l'homme ou pour l'environnement", que ces déchets aient déjà fait ou non l'objet d'une opération d'élimination; que cette disposition met en oeuvre l'autre principe cité à l'article 174, § 2, du Traité CE, à savoir la correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement; que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il invoque la violation de l'article 15 de la directive précitée;

Considérant qu'il reste à vérifier si, en imposant au détenteur de déchets qui n'est pas à l'origine de la pollution la remise en état des lieux à ses frais, l'acte attaqué respecte le principe du pollueur-payeur, autre principe mis en avant par l'article 174, §2, du Traité CE, dont la violation est invoquée aussi au moyen; qu'à cet égard, l'examen de cette partie du moyen se confond avec celui de la première branche du deuxième moyen;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ainsi que de la violation de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes généraux de bonne administration et d'administration raisonnable et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, dans une première branche, il reproche 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; qu'il fait valoir que cette disposition octroie à l'administration une marge d'appréciation, de sorte que la décision de mettre le coût de la réhabilitation du site à la charge du détenteur de déchets doit faire apparaître les motifs qui ont guidé l'autorité dans ce choix; qu'il soutient qu'en outre, l'autorité doit exercer sa marge d'appréciation avec raison, proportionnalité et dans le respect des principes exprimés par le livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, en ce compris le principe du pollueur-payeur; qu'en l'espèce, selon lui, 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;

Considérant que la partie adverse soutient, à propos de cette branche du moyen, qu'elle peut désigner le détenteur des déchets pour procéder à ses frais à la remise en état du site, à défaut d'exploitant existant et à défaut d'abandon irrégulier des déchets; qu'elle précise qu'en l'espèce, il n'y a plus d'exploitant et le requérant ne soutient pas qu'il y aurait eu abandon irrégulier des déchets; que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant qu'en vertu des articles 1<sup>er</sup> 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 formelle; 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, précité, et la loi du 29 juillet 1991, précitée, 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;

Considérant que, pour apprécier s'il a été satisfait à l'obligation de motivation formelle d'un acte administratif, il ne peut être tenu compte que des motifs qui sont mentionnés dans la décision elle-même ou dans des documents connus des intéressés auxquels elle fait référence; que doivent, par conséquent, être écartés les motifs fournis a posteriori; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est muet à cet égard; qu'en outre, 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, précitée, 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 ne contient pas une telle motivation;

Considérant qu'il s'ensuit que la première branche du deuxième moyen est fondée en ce qu'elle est prise de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'en égard aux carences de la motivation de l'acte attaqué ainsi que des écrits de procédure de la partie adverse quant à la portée qu'elle donne au principe du pollueur-payeur tel qu'il est consacré à l'article 174, § 2, du Traité CE, il n'est pas possible au Conseil d'Etat d'en apprécier son respect dans le cas d'espèce,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 ordonnant aux propriétaires concernés, dont Joël JACQUINET, de procéder à la remise en état de l'ancienne décharge "Chemin de Surisse - Campagne des Trix" à Dalhem.

### **Article 2.**

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<sup>e</sup> chambre, le dix-neuf janvier deux mille dix par :

|                  |              |                       |
|------------------|--------------|-----------------------|
| M.               | HANOTIAU,    | président de chambre, |
| M <sup>mes</sup> | GUFFENS,     | conseiller d'Etat,    |
|                  | VANDERNACHT, | conseiller d'Etat,    |
| M.               | QUINTIN,     | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN.

M. HANOTIAU.