

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 201.464 du 2 mars 2010

A. 189.279/XIII-5059

En cause : **la Ville de Namur,**

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

A. 189.544/XIII-5079

En cause : **de THYSEBAERT** Didier,

ayant élu domicile chez
Me François DAVREUX, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 août 2008 par la ville de Namur qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du 26 mai 2008 décidant que "les recours contre les décisions tacites entreprises de refus de lever les décisions du Directeur général de la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement du 4 avril 2006 imposant aux requérants l'élaboration d'un plan de réhabilitation de la décharge située

au lieu-dit "Géronsart", chemin du Masuage à Jambes [...] sont rejetés et ces décisions sont confirmées" (affaire A. 189.279/XIII-5059);

Vu la requête introduite le 6 août 2008 par Didier de THYSEBAERT qui demande l'annulation du même acte (affaire A. 189.544/XIII-5079);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu les notifications des rapports aux parties et les derniers mémoires.

Vu les ordonnances du 25 janvier 2010, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 25 février 2010 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me G. VANDERMEEREN, loco Mes Ph. BOUILLARD et Fr. DAVREUX, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me S. GRUBER, loco Me P. MOËRYNCK, 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 cause peuvent être exposés comme suit :

1. La division de la police de l'environnement établit, le 9 février 2005, un rapport au Parquet sur l'état d'un ancien dépotoir de déchets ménagers situé à Jambes, chemin du Masuage, sur des parcelles cadastrées n/ F563b (appartenant à la ville de Namur) et n/ E527 (appartenant en indivision à Philippe, Eugène, Frédéric et Didier de THYSEBAERT). Le rapport fait état de la présence d'un volume d'environ 10.000 m³ de déchets. Ce rapport estime en outre que les lieux peuvent faire l'objet d'un "écodiagnostic" "préoccupant" ("code 2"), pour les motifs suivants :

" Malgré l'ancienneté des déchets, la superficie affectée dépasse les 10 ares et les quantités non inertes sont importantes au vu des affleurements visibles en bordure du remblai. La présence résiduelle d'hydrocarbures et autres composés chimiques dangereux est suspectée, mais en quantité relative sans doute limitée. Aucun dispositif de suivi analytique sur la qualité des eaux".

Le rapport précise également qu'"il ressort de l'examen des lieux qu'aucun aménagement spécifique n'a été réalisé pour confiner les déchets en cause : ni couverture particulière pour réduire l'infiltration des pluies, ni dispositif périphérique de collecte des eaux de drainage ou de ruissellement. De nombreux déchets sont affleurants où l'on distingue entre autres un pneu, sacs, couvercles et pots en plastique, boîtes métalliques, cendres, papiers, débris de construction, etc."

2. Le 1^{er} avril 2005, l'Office wallon des déchets invite la division de la police de l'environnement à

- " - s'assurer de l'existence réelle d'une autorisation d'exploiter assortie de conditions d'exploitation;
- vérifier le respect de celles-ci tant du point de vue de l'exploitation en elle-même du site que, si elles existent, des impositions en matière de réhabilitation ou d'assainissement de ce dernier".

La note précise qu'"à défaut de l'existence de telles conditions d'exploitation et du respect de ces dernières, il y a lieu de solliciter, sur pied des dispositions de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et/ou de l'article 71 ou 74 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'introduction d'un plan de réhabilitation auprès de l'administration communale de Namur, auteur des déversements alors illicites, et/ou du propriétaire actuel".

3. Le 4 mai 2005, la division de la police de l'environnement écrit à la ville de Namur et à l'indivision de THYSEBAERT le courrier suivant :

- " Sur pied de l'art. 42 [du] Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et vu par ailleurs que le dépotoir en cause n'a pas été couvert par un permis quelconque pour son exploitation ou sa réhabilitation, je vous donne instruction pour le collège du bourgmestre et échevins d'élaborer un plan de réhabilitation de ce dépotoir et ce conjointement avec les autres copropriétaires de THYSEBAERT. Le représentant de ces derniers, à savoir Monsieur Didier de THYSEBAERT reçoit donc l'instruction identique par courrier parallèle.

Ce plan devra être introduit auprès de l'Office wallon des déchets [...] d'ici le 15 juillet 2005 au plus tard en vue de son approbation officielle".

4. La division de la police de l'environnement écrit à la ville de Namur, le 19 septembre 2005, dans les termes suivants :

" Sur pied de l'art. 42 [du] Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et vu que je suis resté sans nouvelle du suivi de mes instructions à vous et aux copropriétaires de THYSEBAERT, je sollicite que vous imposiez vous-même aux parties en cause l'introduction d'un plan de réhabilitation pour ce dépotoir auprès de l'Office wallon des déchets [...]. Vous êtes tenu également d'informer le Gouvernement de cette procédure. Un recours au Gouvernement wallon est également possible pour les parties contre cette procédure en vertu du §2 de l'art. 42 précité.

Convenons que si je n'ai pas reçu copie de vos injonctions en la matière d'ici le 30 octobre prochain, je conclurai en l'inertie de votre part".

5. La ville de Namur répond, le 20 octobre 2005, qu'elle a "sollicité un bureau d'études afin qu'il établisse un devis du plan de réhabilitation requis". La ville de Namur demande par ailleurs que, conformément à l'article 42, § 3, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'administration procède à la levée de l'imposition de l'introduction d'un plan de réhabilitation pour le 30 octobre 2005.

6. Le 4 avril 2006, l'Office wallon des déchets impose à la ville de Namur et à l'indivision de THYSEBAERT le dépôt d'un plan de réhabilitation pour le 30 juin 2006 au plus tard.

7. Le conseil de la ville de Namur répond, le 21 avril 2006, à l'Office wallon des déchets que la ville n'est pas demeurée inactive, que la décharge litigieuse n'a pas été exploitée de manière infractionnelle puisqu'elle a été autorisée par un permis délivré le 19 janvier 1961 à la commune de Jambes par la députation permanente du conseil provincial de Namur, que le péril pour l'homme et pour l'environnement n'est pas établi et qu'en conséquence la nécessité d'établir un plan de réhabilitation ne l'est pas non plus. En conclusion, le conseil de la ville de Namur demande que la mesure préconisée dans le courrier de l'Office wallon des déchets du 4 avril 2006 soit levée.

8. Le 26 juin 2006, la ville de Namur introduit, par l'intermédiaire de son conseil, un recours au Gouvernement wallon à l'encontre du refus tacite de lever la décision d'imposer un plan de réhabilitation.

9. Le 25 juillet 2006, l'indivision de THYSEBAERT sollicite de l'Office wallon des déchets qu'il lève la décision de lui imposer un plan de réhabilitation.

10. Le 30 août 2006, l'indivision de THYSEBAERT introduit, par l'intermédiaire de son conseil, un recours au Gouvernement wallon à l'encontre du refus tacite de lever la décision d'imposer un plan de réhabilitation.

11. Le 24 septembre 2007, l'Office wallon des déchets adresse au ministre un rapport sur les recours introduits. Le rapport conclut que la présence des déchets à l'endroit en cause crée un danger mettant en péril l'homme ou l'environnement (application du "code 2" - "préoccupant"), que les détenteurs des déchets refusent d'obtempérer aux instructions qui leur sont données, indépendamment du fait que l'activité ait fait l'objet d'une autorisation, et que l'inertie du bourgmestre de la ville de Namur en tant qu'autorité est établie. Un projet d'arrêté rejetant les recours est annexé au rapport.

En ce qui concerne l'application en l'espèce d'un écodiagnostic de "code 2" ("préoccupant"), le rapport de l'Office wallon des déchets est justifié comme suit :

- " D'après les travaux préparatoires du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, seule l'existence d'un danger suffit, quelles que soient la nature et l'intensité de ce danger, pour que l'article 42 trouve à s'appliquer.

La mesure du danger ne s'opère pas abstraitement mais, au contraire, en suivant l'échelle d'écodiagnostic de la DPE. Cette échelle est basée sur la grille de repères reproduite dans le manuel de qualité de la DPE à la fiche de procédure P08.

En matière de déchets, le premier type d'observation qui intervient est celui du caractère inerte, non inerte ou dangereux des déchets en cause. Viennent ensuite la superficie occupée par ces déchets et l'émission éventuelle de substances dangereuses.

Lorsqu'une émission de substances dangereuses est établie, l'écodiagnostic passe du code 1 (bénin) ou du code 2 (préoccupant) au code 3 (alarmant) en l'absence de risque établi pour la santé humaine et au code 4 (grave) si ce risque est établi.

D'autres types d'observations sont également pris en compte, comme la prolifération d'organismes nuisibles et de la sécurité des lieux et installations.

En l'espèce, la justification du code 2 sur l'échelle d'écodiagnostic a été motivée comme suit dans le rapport au Procureur du Roi du 9 février 2005 :

- « Malgré l'ancienneté des déchets, la superficie dépasse les 10 ares et les quantités non inertes sont importantes au vu des affleurements visibles en bordure du remblai. La présence résiduelle d'hydrocarbures et autres composés chimiques dangereux est suspectée, mais en quantité relative sans doute limitée. Aucun dispositif de suivi analytique sur la qualité des eaux».

L'écodiagnostic est donc préoccupant notamment au vu du volume et de l'absence de suivi sur la qualité des eaux.

Ce rapport au Procureur du Roi fait également état de ce que :

- « Il ressort de l'examen des lieux qu'aucun aménagement spécifique n'a été réalisé pour confiner les déchets en cause : ni couverture particulière pour réduire l'infiltration des pluies, ni dispositif périphérique de collecte des eaux de drainage ou de ruissellement. De nombreux déchets sont affleurants où l'on distingue entre autre un pneu, un sac, couvercles et pots en plastique, boîtes métalliques, cendres, papiers, débris de construction, etc.».

Un écodiagnostic de code 2 est donc suffisant, à ce stade, pour considérer que «la présence de déchets ... suscite un danger mettant en péril l'homme ou l'environnement». Le code 2 considère en effet le péril sur l'environnement comme établi".

12. Le 15 avril 2008, le Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme écrit au bourgmestre de la ville de Namur qu'il a demandé à la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) d'imposer aux propriétaires du dépotoir, à savoir l'indivision de THYSEBAERT et la ville de Namur, de procéder à une étude de caractérisation du site dans un délai de trois mois. Le courrier du Ministre précise que "cette étude est de permettre d'apprécier correctement le risque réel que présente ce dépotoir vis-à-vis de la santé humaine ou de l'environnement, de manière à pouvoir statuer sur le recours en toute connaissance de cause".

A la suite de ce courrier, le chef de cabinet du ministre écrit, le 15 avril 2008, à la D.G.R.N.E. ce qui suit :

" Dans le cadre du dossier mentionné sous objet, Monsieur le Directeur général voudra bien faire intervenir les services de l'OWD pour imposer aux propriétaires du dépotoir, à savoir les membres de l'indivision de Thysebaert et la Ville de Namur, la réalisation, dans un délai de 3 mois, d'une étude de caractérisation du site. L'objectif de cette étude est de permettre d'apprécier correctement le risque réel que présente ce dépotoir vis-à-vis de la santé humaine ou de l'environnement, de manière à pouvoir statuer sur le recours en toute connaissance de cause".

Le directeur général de la D.G.R.N.E. répond au ministre, le 28 avril 2008, dans les termes suivants :

" En suite à la note de Cabinet du 15 avril 2008 [...] j'ai l'honneur de faire part à Monsieur le Ministre des considérations suivantes.

L'injonction que j'ai formulée, en date du 4 avril 2006 - copie en annexe -, sur pied de l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, invitait Monsieur D. de THYSEBAERT, représentant de l'indivision, et le Collège des Bourgmestre et Echevins de NAMUR, à l'introduction conjointe d'un plan de réhabilitation, conforme au canevas habituellement requis.

Ce canevas comprend deux parties essentielles, une première partie concernant la caractérisation de la pollution soupçonnée sur le site et une seconde décrivant les travaux d'assainissement à entreprendre, ceux-ci étant définis sur base de l'ampleur de la pollution, s'il échet, mise en évidence au terme de la caractérisation susvisée.

Il est à noter que formellement, la caractérisation peut aboutir à la conclusion que la situation ne révèle pas de problème particulier et proposer des aménagements mineurs, voire un statu quo.

L'étude de caractérisation sollicitée par la note susvisée fait donc partie intégrante du plan de réhabilitation imposé, en date du 4 avril 2006; imposition contre laquelle le recours a été introduit.

Je rappelle en outre à Monsieur le Ministre que l'article 42 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets évoque l'imposition d'introduire un plan de réhabilitation et non une étude de caractérisation. On pourrait dès lors légitimement mettre en doute la valeur d'une telle exigence relative à une étude de caractérisation.

L'Office ne comprend dès lors pas la pertinence de la demande du Cabinet".

13. Le 26 mai 2008, le Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme rejette les recours introduits contre le refus tacite de lever l'injonction du directeur général de la D.G.R.N.E. du 4 avril 2006 de réaliser un plan de réhabilitation pour un dépotoir situé à Jambes, chemin du Masuage, au lieu-dit "Géronsart". Il s'agit de l'acte attaqué, qui impose en outre le dépôt d'un plan de réhabilitation dans un délai de trois mois suivant la notification de l'arrêté. L'acte attaqué est notifié aux intéressés le 9 juin 2008;

Considérant que les requêtes visent le même acte et soulèvent les mêmes moyens; qu'il y a lieu de joindre les causes en raison de leur connexité;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation du principe général de bonne administration, de la contradiction dans les motifs, du revirement d'attitude non motivé et de l'absence de motivation interne et externe adéquate; qu'ils reprochent à la partie adverse un revirement d'attitude non justifié; que, selon eux, le 15 avril 2008, le ministre faisait savoir à la ville de Namur qu'il demandait à la D.G.R.N.E. d'imposer aux propriétaires du dépotoir de procéder à une étude de caractérisation du site dans un délai de trois mois, afin d'apprécier correctement le risque réel que présente ce dépotoir vis-à-vis de la santé humaine ou de l'environnement, et de manière à pouvoir statuer sur le recours en toute connaissance de cause alors que l'acte attaqué adopté un mois plus tard, le 26 mai 2008, affirme que le site doit se voir attribuer un écodiagnostic de "code 2" et que ce "code 2" est suffisant pour considérer que la présence de déchets suscite un danger mettant en péril l'homme ou l'environnement;

Considérant qu'en réponse la partie adverse soutient, dans les deux affaires, s'appuyant sur les travaux préparatoires du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et sur la doctrine, que "la caractérisation fait partie de la réalisation du plan de réhabilitation, qui vise à la remise en état d'un site"; qu'elle renvoie en outre à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 relatif aux plans de réhabilitation, qui prévoit que ceux-ci comportent une phase d'investigation, c'est-à-dire de caractérisation (article 3, 2/ et 4/); qu'elle cite enfin la réponse du 28 avril 2008 du directeur général de la D.G.R.N.E. à la demande du ministre du 15 avril 2008, qui contient la même explication; qu'elle en conclut, d'une part, que "l'exécution des

investigations, en ce compris d'une étude de caractérisation, incombe au débiteur de l'obligation de remise en état, à savoir, conformément à l'article 7 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, à «toute personne qui produit ou détient des déchets» c'est-à-dire, en l'espèce, notamment à la partie requérante", et d'autre part, que "le courrier du Ministre que vante la partie requérante n'est [...] pas pertinent dans le sens qu'elle veut lui donner et n'est à ce titre pas de nature à accréditer la thèse qu'elle défend";

Considérant que les parties requérantes répliquent comme suit :

- " En imposant d'emblée un plan de réhabilitation, qui nécessite certes une identification précise des déchets, mais également l'étude et la description du processus et des moyens de réhabilitation, le Ministre, d'une part, prend une décision prématurée qui présuppose la présence établie de déchets mettant en péril l'homme ou l'environnement, et, d'autre part, prend une décision qui est en contradiction notoire avec sa décision antérieure [...] de faire réaliser une simple étude de caractérisation de manière, précisément, «à pouvoir statuer en toute connaissance de cause» sur la présence de déchets à risque et donc sur la contestation soulevée [...] de se voir imposer un plan de réhabilitation.

Le fait que le Ministre, dans son courrier du 18 [lire :15] avril 2008, reconnait ne pas disposer des éléments suffisants pour statuer et apprécier le danger que cette ancienne décharge présenterait pour l'homme ou l'environnement, et, un mois plus tard, prenne l'arrêté litigieux sans le moindre élément nouveau, révèle une attitude incohérente ou, à tout le moins, un revirement d'attitude injustifié et dépourvu de bon sens";

Considérant qu'en son dernier mémoire la partie adverse rappelle qu'il est "essentiel de considérer que la réalisation d'un plan de réhabilitation est un processus qui comporte une phase de diagnostic (l'étude de caractérisation) et ensuite, en fonction du diagnostic posé, le cas échéant une phase de remède (la réhabilitation)", que "la question qui se pose au stade où un plan de réhabilitation est imposé est de savoir si l'on dispose de suffisamment d'éléments pour justifier que le processus soit entamé en commençant, comme il se doit, par la phase de diagnostic (étude de caractérisation)" et qu'à ce stade, des éléments témoignant d'un soupçon de pollution sont suffisants; qu'elle estime, d'une part, que l'auteur de l'acte attaqué disposait indéniablement des éléments suffisants et que, d'autre part, cette question fait précisément l'objet du deuxième moyen, lequel n'a pas été examiné par l'auditeur rapporteur;

Considérant que la question qui se pose pour examiner le premier moyen n'est pas celle de savoir si, en ordonnant une étude de caractérisation détachée d'un plan de réhabilitation, le ministre a ou non respecté le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 relatif aux plans de réhabilitation; qu'elle est de vérifier si le ministre, en prenant l'acte attaqué alors que

peu de temps auparavant il avait exprimé ses doutes sur le degré de dangerosité du site pour la santé de l'homme ou pour l'environnement et a exprimé clairement qu'il n'était pas suffisamment informé pour statuer en pleine connaissance de cause, n'a pas violé les dispositions auxquelles les requérants se réfèrent en leur premier moyen;

Considérant que, pour statuer sur les recours introduits par les requérants, le ministre disposait de deux rapports posant un écodiagnostic "préoccupant" de "code 2", à savoir un rapport au Parquet du 9 février 2005 émanant de la division de la police de l'environnement et un rapport de l'Office wallon des déchets du 24 septembre 2007, ce dernier s'appuyant uniquement sur le rapport du 9 février 2005 pour justifier les raisons pour lesquelles, in concreto, il y a lieu de faire application d'un "code 2" au site en question;

Considérant que, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, le ministre a estimé que cette source unique de renseignements était insuffisante pour prendre une décision sur les recours dont il était saisi; qu'il a décidé de faire procéder à une étude dont le but "est de permettre d'apprécier correctement le risque réel que présente ce dépotoir vis-à-vis de la santé humaine ou de l'environnement, de manière à pouvoir statuer sur les recours en toute connaissance de cause";

Considérant qu'en adoptant, environ un mois plus tard, et sans avoir reçu de renseignements nouveaux, l'acte attaqué qui reproduit le projet d'arrêté que l'Office wallon des déchets lui avait transmis en annexe à son rapport du 24 septembre 2007, le ministre a changé d'opinion, ce qu'il était en droit de faire à condition de justifier ce changement;

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation à ce propos; que le premier moyen pris de l'absence de motivation interne et externe adéquate de l'acte attaqué est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A. 189.279/XIII-5059 et A. 189.544/XIII-5079 sont jointes.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du 26 mai 2008 rejetant les recours introduits par la ville de Namur et l'indivision de THYSEBAERT contre le refus tacite de lever l'injonction du directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du 4 avril 2006 de réaliser un plan de réhabilitation pour un dépotoir situé à Jambes, chemin du Masuage, au lieu-dit "Géronsart".

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 deux mars deux mille dix par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.