

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 211.840 du 7 mars 2011

A. 197.966/XV-1364

En cause : **la s.a. Saunier Duval Belgique,**
ayant élu domicile chez
Mes G. van THUYNE et E. MULLIER, avocats,
avenue de Tervuren 268A
1150 Bruxelles,

contre :

**1. le Collège d'environnement de la Région
de Bruxelles-Capitale,**

2. la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
Me Chr. THIEBAUT, avocat,
avenue Paul Hymans 71
1200 Bruxelles,

3. Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement

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

Partie intervenante :

**la société de Développement pour la
Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.),**

ayant élu domicile chez
Mes B. LOMBAERT et A. STEVENART, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 18 octobre 2011 par la s.a. Saunier Duval Belgique, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «la décision infligeant à la partie requérante une amende administrative adoptée par l'I.B.G.E. à son encontre le 22 mars 2010, telle que confirmée par l'absence de décision du

Collège d'environnement dans le délai imparti ayant pris fin le 19 août 2010 et l'absence de décision du Collège d'environnement ayant été notifiée à la partie requérante à la même date (l'acte attaqué)»;

Vu la requête introduite le 2 décembre 2010 par laquelle la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.) demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 janvier 2011 fixant l'affaire à l'audience du 3 février 2011;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Mes G. van THUYNE et E. MULLIER, avocats, comparaisant pour la requérante et Me Chr. THIEBAUT, avocat, comparaisant pour les deux premières parties adverse et Me Y. SCHNEIDER, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la troisième partie adverse et Me B. LOMBAERT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension peuvent être résumés 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 5 août 1999, la requérante informe l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) qu'elle a cessé ses activités industrielles sur le site le 15 octobre 1997 et ses activités commerciales le 11 janvier 1999.

Le 19 octobre 1999, la S.D.R.B. achète le site litigieux.

Le 20 octobre 1999, un agent de la division inspection de l'I.B.G.E. effectue une visite du site. Par une lettre du 4 novembre 1999, l'I.B.G.E. demande à la requérante d'évacuer un certain nombre de déchets dangereux.

Dans une lettre du 10 novembre 1999 adressée à l'I.B.G.E., la requérante confirme la vente du site. A propos de la citerne litigieuse, elle indique ce qui suit: «quant à la citerne, nous supposons qu'elle sera réutilisée par les nouveaux propriétaires».

Le 18 novembre 1999, la requérante fournit à l'I.B.G.E. le certificat d'élimination des déchets établi par la s.a. Serveco.

Le 16 décembre 1999, l'I.B.G.E. indique à la requérante qu'elle clôture le dossier ouvert dans la division inspection et surveillance.

Le 13 février 2007, l'I.B.G.E. reçoit de la S.D.R.B. des attestations de vidange, nettoyage et dégazage des citernes à mazout.

Le 9 mars 2007, l'I.B.G.E. envoie à la requérante un courrier rédigé comme suit:

«[...]

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 [...] 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».

Le 29 mars 2007, la requérante adresse un courrier à l'I.B.G.E. pour contester le point de vue de ce dernier à propos de la cessation des activités de 1997 et de la clôture du dossier en 1999.

Par un courrier du 15 mai 2007, l'I.B.G.E. fait savoir à la requérante qu'il ne s'agissait que d'une cessation d'activités partielle et réitère sa demande de lui faire parvenir, dans un délai de 60 jours, 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"». Ce courrier précise qu'il «constitue une mise en demeure, sur base de l'article 9, § 1, de l'ordonnance du 25/03/1999 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement [...]».

Le 2 juillet 2007, la requérante confirme le point de vue exprimé dans sa lettre du 29 mars 2007.

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.

Le 7 septembre 2007, la requérante introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État contre l'avertissement contenu dans le courrier du 9 mars 2007.

Le 29 novembre 2007, l'I.B.G.E. dresse un procès-verbal d'infraction pour non-respect des dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis

d'environnement et de l'ordonnance du 13 mai 2004 relative à la gestion des sols pollués. Ce procès-verbal est transmis, le 8 décembre 2007, au procureur du Roi. Ce dernier fait savoir, le 11 février 2008, qu'il classe le dossier sans suite et que l'affaire doit être transmise au fonctionnaire chargé de l'amende administrative.

Par un arrêt n° 191.404 du 13 mars 2009, le Conseil d'État rejette le recours introduit contre l'avertissement contenu dans le courrier du 9 mars 2007, cet avertissement ne pouvant être considéré comme un acte susceptible de recours.

Par un courrier du 22 janvier 2010, l'I.B.G.E. fait savoir à la requérante qu'une amende administrative peut lui être infligée pour les faits qui ont donné lieu au procès-verbal précité et qu'il lui est loisible de présenter ses moyens de défense, ce que la requérante fait par une lettre du 28 janvier 2010.

A la suite de l'audition du 15 mars 2010, l'I.B.G.E. décide, le 22 mars 2010, d'infliger à la requérante une amende administrative de 625 euros fondée sur l'infraction aux articles 10, 11 et 27, § 1^{er}, de l'ordonnance du 13 mai 2004 en ce que «la personne visée à l'article 11 de cette même ordonnance n'a pas procédé à la reconnaissance de l'état du sol».

Saisi d'un recours contre cette décision, le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale informe la requérante, par une lettre du 19 août 2010, qu'il ne notifiera pas de décision et qu'un recours auprès du Conseil d'Etat peut être introduit;

Considérant que la S.D.R.B. demande de pouvoir intervenir en la présente cause; qu'elle expose qu'elle a acquis le terrain sur lequel a été décelée une pollution du sol et à propos duquel l'I.B.G.E. a indiqué à la requérante qu'elle devait réaliser une reconnaissance de l'état du sol; que la requête en intervention doit être accueillie;

Considérant que le Collège d'environnement et la Région de Bruxelles-Capitale soulèvent, à l'égard du recours, quatre exceptions;

que, soulignant que la requérante indique que l'amende infligée aurait eu pour but de démontrer sa qualité de débitrice des obligations découlant de l'ordonnance du 13 mai 2004, précitée, ils soutiennent que l'objet véritable du recours est d'échapper non à l'amende mais à des obligations qui pèseraient sur la requérante en matière d'assainissement des lieux litigieux;

qu'ils affirment que le véritable but poursuivi, à savoir échapper aux obligations d'assainissement, ne peut être atteint par l'annulation de la confirmation tacite ni par

l'annulation, qu'ils considèrent ne pas être demandée, de la décision de l'I.B.G.E., lesdites obligations ne découlant pas de ces «décisions», mais de la réglementation en vigueur en matière de gestion et d'assainissement des sols pollués, en sorte que la requérante n'a pas intérêt au recours;

qu'ils font valoir que le recours n'est pas dirigé contre l'amende mais contre la motivation de la confirmation tacite (ou de la décision de l'I.B.G.E. qu'ils considèrent ne pas être visée par la requête), en sorte que, pour cette raison également, le recours serait irrecevable;

qu'ils soutiennent que la requérante a dirigé son recours contre la seule confirmation tacite de la décision de l'I.B.G.E., qui ne constitue pas un acte administratif susceptible de recours, en sorte que ce recours est, selon eux, irrecevable; que, pour cette raison, le Collège d'environnement sollicite sa mise hors cause;

Considérant que l'I.B.G.E. conteste également la recevabilité de la requête; que, d'une part, il fait valoir qu'il «conviendra de vérifier, au besoin d'office, que la décision d'agir a été prise par le ou les organes compétents pour ce faire, aux termes des statuts de la requérante» et qu'il «sera nécessaire de s'assurer de la publication des actes administratifs de nomination des administrateurs qui ont pris part à la séance au cours de laquelle il a été décidé d'agir» devant le Conseil d'État; que, d'autre part, il conteste la recevabilité du recours en tant qu'il vise l'abstention du Collège d'environnement;

Considérant que la S.D.R.B. se réfère aux exceptions soulevées par les parties adverses;

Considérant que la requête se donne pour objet, d'une part, la décision, adoptée par l'I.B.G.E. le 22 mars 2010, condamnant la requérante à une amende et, d'autre part, «l'absence de décision du Collège d'environnement»; que ni la circonstance qu'à la suite de ces mots, la requérante a ajouté, entre parenthèses, les mots «l'acte attaqué», ni le fait qu'en fin de requête, il est indiqué qu'est demandée l'annulation de «la confirmation tacite par le Collège d'environnement du 19 août 2010 de la décision à la partie requérante une amende administrative» ne permettent de considérer de manière certaine que le recours ne serait dirigé que contre l'absence de décision du Collège d'environnement; que s'il existe une contradiction entre ces deux dernières mentions et le fait que la requérante indique explicitement, parmi les objets de la requête, la décision adoptée par l'I.B.G.E. le 22 mars 2010, force est de constater que sont annexés à la requête, avec l'indication «acte attaqué», tant la décision de l'I.B.G.E. du 22 mars 2010 que le courrier du Collège d'environnement

du 19 août 2010; qu'il y a lieu d'en déduire que le recours porte à la fois sur la décision de l'I.B.G.E. et sur l'abstention du Collège d'environnement;

Considérant qu'aux termes de l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement:

« Un recours est ouvert devant le Collège d'environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Le recours est introduit, à peine de forclusion, par voie de requête dans les deux mois de la notification de la décision.

Le Collège d'environnement entend, à leur demande, le requérant ou son conseil, de même que l'agent ayant pris la mesure.

Le Collège d'environnement notifie sa décision dans les deux mois de la date d'envoi de la requête. Ce délai est augmenté d'un mois lorsque les parties demandent à être entendues.

En l'absence de décision dans le délai prescrit à l'alinéa précédent, la décision ayant fait l'objet d'un recours est censée confirmée»;

Considérant que le Collège d'environnement n'a pas pris de décision dans le délai qui lui était imparti; qu'en vertu de la disposition précitée, le seul acte administratif existant est la décision de l'I.B.G.E. du 22 mars 2010; que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'abstention du Collège d'environnement; que celui-ci doit être mis hors cause;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»;

Considérant que, selon l'article 8, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la requête doit contenir «un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable auquel sont jointes toutes les pièces de nature à établir le risque de préjudice»; qu'il en résulte que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant graves pour lui, et irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires:

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant que la requérante fait valoir que l'absence de décision du Collège d'environnement établit qu'elle est «titulaire de l'obligation de réaliser une reconnaissance de l'état du sol», que lorsqu'une telle reconnaissance indique un dépassement des normes, il doit être procédé au traitement de la pollution et que le titulaire et l'étendue de l'obligation de traitement de la pollution dépendent du type de pollution; qu'ainsi, elle expose que pour une pollution mélangée ou orpheline, l'exploitant, le titulaire de droits réels ou, le cas échéant, la personne identifiée ayant généré la pollution devra procéder au traitement de la pollution du sol par gestion du risque, tandis qu'en cas de pollution unique, le responsable de la pollution doit procéder au traitement de la pollution par assainissement; qu'elle affirme que les seuils sont dépassés; que, partant du postulat que la pollution est de type unique, elle estime que les mesures de gestion du risque prises par la S.D.R.B. sont insuffisantes; qu'elle soutient que l'I.B.G.E. tente par tous les moyens d'établir qu'elle est responsable des obligations prévues par la législation en matière de pollution du sol et qu'il exigera qu'elle réalise des travaux d'assainissement; qu'elle évalue à 4 millions d'euros le coût des travaux d'assainissement du site et de délimitation de l'ampleur de la pollution en dehors du site; qu'elle soutient que cette somme est susceptible de mettre en danger sa continuité et sa survie, invoquant à ce propos un rapport commercial qui montrerait qu'elle ne pourrait supporter un tel coût; qu'elle expose que son actif propre s'élève à 3, 8 millions d'euros; qu'elle fait valoir que le groupe Vaillant, dont elle fait partie, n'aurait pas l'intention de procéder à une augmentation de capital; que, selon elle, si elle devait supporter l'assainissement du site, il en résulterait une atteinte à son image, ce qui aurait des répercussions sur ses rapports avec ses fournisseurs et qu'il en découlerait de l'inquiétude au sein de son personnel, dont certains membres pourraient la quitter; qu'elle souligne que le compte de profits et pertes indique une perte de plus de 120.000 euros avant impôts

pour l'année fiscale 2009; qu'elle souligne que ces pertes s'inscrivent dans le contexte d'une baisse de profitabilité constante depuis quatre ans; qu'elle redoute que dans l'hypothèse où elle n'est plus en position de fournir une contribution positive, les actionnaires décident de mettre fin à ses activités en Belgique, ce qui aurait un impact social catastrophique pour les 280 personnes actuellement employées; qu'elle estime également qu'un tel préjudice est difficilement réparable eu égard à la difficulté d'établir un lien entre le préjudice subi et la faute de l'I.B.G.E. (l'illégalité de l'acte attaqué qui serait annulé), ainsi qu'à l'impossibilité de demander réparation à la S.D.R.B. qui a mis en œuvre les mesures de gestion du risque imposées par l'I.B.G.E.;

Considérant que, selon l'article 10, 5°, de l'ordonnance du 13 mai 2004, précitée, 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 l'article 27, § 1^{er}; que la personne débitrice de l'obligation prescrite par l'article 10 de l'ordonnance est déterminée par l'article 11; qu'ainsi qu'il a été jugé par l'arrêt n° 191.404 du 13 mars 2009, en notifiant à la requérante un avertissement conformément à l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 1999, l'I.B.G.E. n'a nullement modifié l'ordonnancement juridique et, en particulier, n'a pris aucune décision tendant à désigner la requérante comme débitrice de l'obligation prescrite par l'article 10 de l'ordonnance du 13 mai 2004; que, de la même manière, l'acte attaqué ne tend pas à mettre cette obligation à charge de la requérante;

Considérant qu'à supposer qu'il se réalise, le préjudice invoqué par la requérante ne résulterait pas de l'acte attaqué, qui se limite à condamner la requérante au paiement d'une amende de 625 euros, mais de l'ordonnance du 13 mai 2004; que c'est à tort que la requérante soutient que l'acte attaqué «aurait pour effet d'établir définitivement [qu'elle] était titulaire de l'obligation de réaliser une reconnaissance de l'état du sol»; que s'avère indifférente à cet égard la circonstance que la S.D.R.B. pourrait se prévaloir de l'acte attaqué dans la procédure civile qu'elle a initiée;

Considérant que le seul effet qu'emporte directement l'exécution immédiate de l'acte attaqué, à savoir le paiement d'une amende de 625 euros, ne constitue pas, pour la requérante, un préjudice qui permettrait d'en suspendre l'exécution;

Considérant qu'une des conditions prescrites pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension doit dès lors être rejetée sans qu'il soit besoin de se prononcer, à ce stade de la procédure, sur les exceptions soulevées par les parties adverses et intervenante,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement est mis hors cause.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, en abrégé S.D.R.B., est accueillie dans la procédure en référé.

Article 3.

La demande de suspension est rejetée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le sept mars deux mille onze par :

M. I. KOVALOVSKY, président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN

I. KOVALOVSKY