

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.201 du 18 novembre 2014

A. 211.003/XIII-6827

En cause : **RUS Ana**,
ayant élu domicile chez
Me Thierry FRANKIN, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 décembre 2013 par Ana RUS qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 10 octobre 2013 déclarant :

- recevable le recours introduit par l'administrateur provisoire de la succession d'Albert VIELLEVOYE contre la décision du 10 juillet 2013 de l'unité de répressions des pollutions du département de la police et des contrôles de la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement (DGO3), enjoignant aux héritiers, sur la base de l'article 20 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, d'introduire une étude d'orientation relative aux parcelles situées rue des Filières, n° 1, à Battice, cadastrées Herve, troisième division, section A, n^{os} 101w et 101v;
- que la succession d'Albert VIELLEVOYE "est désignée comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret [du 5 décembre 2008], conformément à l'article 22 en qualité de titulaire des obligations de l'auteur de l'abandon de déchets et de la pollution présumée du sol";
- enjoindre à la succession d'Albert VIELLEVOYE "d'introduire auprès du Département du Sol et des Déchets, dans les nonante jours à dater de la présente,

une étude d'orientation concernant le terrain susidentifié réalisée par un expert agréé conformément aux articles 37 à 46 du décret précité";

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 la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 octobre 2014, notifiée aux parties, déterminant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant l'affaire à l'audience du 5 novembre 2014 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me C. HECQ, loco Me B. HENDRICKX, 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 de la cause se présentent comme suit:

1. Le dossier administratif contient un rapport établi par l'unité de répressions des pollutions du département de la police et des contrôles de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3), qui rapporte les faits suivants :

- le 1^{er} septembre 1999, un procès-verbal de constat est dressé par la police de l'environnement à la charge d'Albert VIELLEVOYE pour une exploitation non-autorisée d'un garage de réparations automobiles;
- le 22 juin 2000, un procès-verbal de constat est dressé par la police de Herve pour dépôt clandestin et incinération de déchets;

- le 9 novembre 2000, un jugement prononcé par le tribunal de première instance de Verviers, condamne Albert VIELLEVOYE à une peine de huit mois d'emprisonnement avec un sursis de trois ans;
- le 24 août 2001, un nouveau procès-verbal est dressé à la charge d'Albert VIELLEVOYE par la police de l'environnement pour une exploitation non autorisée d'un garage de réparations automobiles;
- un nouveau jugement est prononcé par le tribunal correctionnel de Verviers le 25 juin 2002, qui condamne Albert VIELLEVOYE pour avoir, entre le 10 novembre 2000 et le 16 octobre 2001, abandonné de déchets, déposé ou laissé couler des huiles usagées, érigé, transformé ou déplacé un établissement pouvant être une cause de danger, d'insalubrité ou d'incommodité sans permission de l'autorité administrative; Albert VIELLEVOYE interjette appel et la Cour d'appel de Liège pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la légalité des sanctions pénales en cas de récidive prévues par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;
- le 21 août 2003, l'exploitation d'Albert VIELLEVOYE est déclarée en faillite;
- le 20 avril 2004, un nouveau procès-verbal est dressé à la charge de l'intéressé pour des faits identiques et au même endroit;
- le 2 mai 2004, un nouveau procès-verbal est dressé à la charge d'Albert VIELLEVOYE pour une incinération de déchets;
- le 10 mai 2004, en vertu de l'article 74 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la cessation de l'exploitation est ordonnée et les scellés sont apposés;
- le 7 juin 2004, les scellés sont apposés au niveau de la porte d'entrée coulissante du hall d'entretien de véhicules;
- le 12 août 2004, un procès-verbal est dressé en raison de bris de scellés de l'exploitation;
- le 21 décembre 2004, la Cour constitutionnelle se prononce sur la question préjudicielle concernant l'article 56 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets et juge que cette disposition ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions (arrêt n° 213/2004);

- le 31 mai 2005, la Cour d'appel de Liège confirme le jugement du tribunal correctionnel de Verviers du 25 juin 2002; elle ordonne la remise en état du site dans un délai d'un an à dater du jour où l'arrêt sera passé en force de chose jugée;
- le 21 janvier 2009, un procès-verbal est de nouveau dressé à la charge d'Albert VIELLEVOYE, suite à une visite sur le site, la situation étant inchangée;
- le 27 juillet 2009, à la suite d'une visite de contrôle de l'agent de quartier, il est constaté que la situation sur le site n'a pas évolué;
- le 20 juillet 2011, le tribunal correctionnel de Verviers condamne Albert VIELLEVOYE à une peine d'emprisonnement de 15 mois, pour avoir, entre le 21 janvier 2009 et le 9 décembre 2010, exploité sans autorisation un centre de tri de déchets, un entrepôt de véhicules hors d'usage et un garage; le jugement fait droit aux demandes de la Région wallonne d'évacuer les déchets dans un délai de 6 mois à dater de la signification du jugement, d'interdire la poursuite de l'activité et de procéder à une étude d'orientation par un expert en gestion des sols pollués dans un délai d'un an à dater de la signification du jugement sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de calendrier de retard;
- le 22 juillet 2011, Albert VIELLEVOYE interjette appel dudit jugement;
- le 17 février 2012, Albert VIELLEVOYE décède;
- le 21 mars 2013, un procès-verbal de constat fait état de ce que les déchets ont été en partie évacués, mais que d'autres déchets sont encore présents sur le site : des bidons et des réservoirs en plastique, du bois, un container de ferrailles, divers déchets dont des câbles électriques, des déchets inertes, des tôles de déchets de toitures, divers déchets de type "encombrants", divers déchets dont des pneus, des réservoirs de gaz, des déchets de différentes pièces de rechange de voitures (siège, banquette, tableau de bord, etc), des fûts de produits de carrosserie, des pots de peinture, des containers vides; il est constaté de manière générale un état déplorable du terrain, le sol étant jonché de divers déchets; il est également constaté que des fûts métalliques d'huile (déchets dangereux) sont toujours présents sur le site; on note également des traces d'incinération et des traces de pollution du sol; l'écodiagnostic est déterminé à ce moment comme alarmant;
- le 1^{er} juillet 2013, un procès-verbal est dressé, qui constate que si la plupart des déchets ne sont plus présents sur le site, on note encore que de nombreuses zones semblent polluées par des traces d'hydrocarbures et des déchets éparpillés mélangés au sol, que la dalle en béton est dégradée et souillée à plusieurs endroits

par des traces d'hydrocarbures, qu'à plusieurs endroits des déchets se retrouvent mélangés à de la terre au niveau du sol, que des déchets sont éparpillés dans la végétation avoisinante dont du plastique et des sièges automobiles, qu'un tas de gravats subsiste dans une zone du terrain, qu'une ancienne fosse d'entretien est devenue une décharge où se trouvent des déchets de toutes sortes, qu'une odeur d'hydrocarbure est persistante pendant toute la visite et que le sol montre clairement des signes de pollution à plusieurs endroits.

2. Le 10 juillet 2013, en application de l'article 20 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, l'unité de répressions des pollutions du département de la police et des contrôles de la DGO3 enjoint à la succession d'Albert VIELLEVOYE, par l'intermédiaire de son administrateur provisoire, Maître François FREDERICK, de remettre les lieux en état et de réaliser une étude d'orientation "qui permettra de cerner une pollution potentielle du terrain due à des années d'activités sans autorisation".

3. Le 12 juillet 2013, l'administrateur provisoire de la succession conteste la décision du 10 juillet 2013 précitée; il note qu'en sa qualité d'administrateur provisoire de la succession, il n'est pas tenu responsable de la remise en état des lieux des parcelles visées, cette responsabilité relevant "des héritiers (qui n'ont pas encore accepté ou renoncé à la succession) ou, le cas échéant, [du] curateur à succession vacante qui serait désigné si les héritiers venaient à renoncer purement et simplement à la succession".

4. Le 10 octobre 2013, le ministre adopte l'acte attaqué,

- déclarant recevable le recours introduit par l'administrateur provisoire de la succession d'Albert VIELLEVOYE contre la décision du 10 juillet 2013 de l'unité de répression des pollutions du département de la police et des contrôles de la DGO3, enjoignant aux héritiers de la succession d'Albert VIELLEVOYE, sur la base de l'article 20 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, d'introduire une étude d'orientation relative aux parcelles situées rue des Filières, n° 1 à Battice, cadastrées Herve, 3^{ème} division, section A, n^{os} 101w et 101v;
- déclarant que la succession d'Albert VIELLEVOYE "est désignée comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret [du 5 décembre 2008], conformément à l'article 22 en qualité de titulaire des obligations de l'auteur de l'abandon de déchets et de la pollution présumée du sol";
- enjoignant à la succession d'Albert VIELLEVOYE "d'introduire auprès du Département du Sol et des Déchets, dans les nonante jours à dater de la présente, une étude d'orientation concernant le terrain susidentifié réalisée par un expert agréé conformément aux articles 37 à 46 du décret précité".

L'acte attaqué précise qu'il sera décidé ensuite "s'il y a lieu de procéder à une étude de caractérisation, voire à un assainissement, de prendre des mesures de sécurité et de suivi".

5. Le 7 janvier 2014, l'avocat administrateur provisoire de la succession écrit au Gouvernement wallon qu'il a été uniquement désigné pour procéder à la réalisation des biens et qu'il ne dispose pas des fonds nécessaires pour faire réaliser une étude d'orientation, de sorte que celle-ci ne sera pas réalisée.

6. La requérante, veuve d'Albert VIELLEVOYE, a reçu par donation de la mère de celui-ci, la moitié de la nue-propriété des parcelles visées par l'acte attaqué.

Elle indique qu'elle introduit le recours en sa qualité de titulaire de ces droits indivis qu'elle détient dans l'immeuble, la succession de son mari n'ayant été acceptée que sous bénéfice d'inventaire;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation de l'article 108 de la Constitution coordonnée, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du détournement de procédure, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir et de la violation des principes généraux de bonne administration, de minutie, de légitime confiance et de motivation des actes administratifs et de l'erreur d'appréciation des faits"; que rappelant le principe selon lequel "le comportement de l'administration est censuré s'il déçoit la légitime confiance de l'administré, c'est à dire s'il déçoit une attente légitime fondée sur une attitude antérieure de l'administration", elle soutient que la motivation de l'acte attaqué n'expose pas les raisons qui imposent une étude d'orientation alors que les activités de feu Albert VIELLEVOYE étaient connues à tout le moins depuis 1999, et que la gestion défailante de l'activité de celui-ci, dépourvue de permis d'environnement et d'urbanisme, a été tolérée par l'administration de la partie adverse durant de longues années;

Considérant que l'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

" [...]

Considérant qu'en l'espèce, l'état d'abandon de déchets a été établi, à plusieurs reprises entre 1999 et 2011 par des procès verbaux émanant de la police locale de Herve et par le jugement du 20 juillet 2011 du Tribunal de première instance de Verviers (annexe 3) condamnant le prévenu à faire évacuer les déchets et à faire réaliser une étude d'orientation par un expert agréé;

Qu'en conséquence les conditions d'application de l'article 20 du décret du 05 décembre 2008 relatif à la gestion des sols sont remplies;

[...]"

que le rapport établi par l'unité de répressions des pollutions du département de la police et des contrôles de la DGO3 démontre que la partie adverse a toujours adopté en l'espèce, depuis 1999, une position constante et adéquate par rapport aux faits qui y sont décrits en constatant les infractions environnementales commises et en mettant en oeuvre les moyens dont elle disposait pour les réprimer (procès-verbaux, citation en justice, etc.); qu'aucune atteinte au principe de légitime confiance ne peut être en l'espèce constatée, la partie adverse ayant au contraire constamment cherché à réprimer les infractions commises par feu Albert VIELLEVOYE; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris "de la violation des articles 10, 11, 172 et 173 de la Constitution, de la violation des articles 10, 47 et 48 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, de la violation des articles 32, 36, §2 et 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, de la violation des articles 18, 20, 22, 37 à 46 et 70 du décret relatif à la gestion des sols, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'appréciation déraisonnable entre les faits et la décision prise, de la violation du principe général de bonne administration, de la violation de la présomption d'innocence, du respect des droits de la défense et du principe général de droit «audi alteram partem»"; que la requérante soutient tout d'abord que la partie adverse ne se fonde sur aucune infraction personnelle dans son chef pour justifier la mesure imposée; qu'elle s'exprime notamment dans les termes suivants, à l'égard des décisions judiciaires invoquées dans les motifs de l'acte attaqué :

" La requérante relève n'avoir été partie à aucune des instances - commerciale (pour la déclaration de faillite de feu son époux) ou répressives.

Ces décisions ne lui sont dès lors normalement pas opposables, et elle n'a jamais été entendue à cet égard, ni durant les procédures intervenues devant les juridictions judiciaires, ni durant la procédure administrative que clos l'acte entrepris.

En l'espèce, l'acte entrepris constitue pratiquement une déclaration de culpabilité - reprenant les griefs et condamnations infligés à feu Monsieur Albert VIELLEVOYE - alors que la requérante n'a à ce stade eu aucune occasion de répondre de cette déclaration de culpabilité, pour ce qui la concerne, violant à tout le moins sa présomption d'innocence";

qu'ensuite, elle prétend qu'elle aurait dû être préalablement entendue par l'administration; qu'elle indique ainsi que "que ce soit en matière de pollution de sol - décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols - ou en matière de gestion

des déchets - décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets - l'attitude de la partie adverse, et son administration, ne peut couvrir le défaut de l'entendre préalablement, avant l'infliction d'une mesure par nature grave et touchant le bien immeuble dont la requérante est nue propriétaire pour moitié";

Considérant tout d'abord que l'acte attaqué fait application de l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, libellé comme suit :

- " Les titulaires des obligations visées à l'article 18 sont, le cas échéant, simultanément:
- 1) Celui qui, conformément à l'article 19, fait application des dispositions du chapitre IV;
 - 2) L'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets désigné par l'administration;
 - 3) L'exploitant au sens de l'article D.94, 6°, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement :
 - a) lorsqu'aucun auteur ou auteur présumé ne peut être identifié ou tous les auteurs présumés sont difficilement identifiables ;
 - b) lorsqu'aucun auteur ou auteur présumé ne peut se voir imputé la responsabilité ou lorsque la responsabilité de tous les auteurs est difficile à établir;
 - c) lorsque l'auteur ou l'auteur présumé est insolvable ou dispose de sûreté financière insuffisante;
 - 4) A défaut, le propriétaire, [...], l'usufruitier [...] du terrain désigné par l'administration :
 - a) lorsqu'aucun autre titulaire ne peut être identifié ou est difficilement identifiable;
 - b) lorsque tout autre titulaire est insolvable ou dispose de sûretés financières insuffisantes";

Considérant que l'acte attaqué est motivé quant à la décision de faire peser l'obligation de réaliser une étude d'orientation sur la succession de feu Albert VIELLEVOYE par la circonstance que celle-ci est "titulaire des obligations de l'auteur de l'abandon de déchets"; que cet abandon de déchets est démontré, quant à lui, dans les termes suivants :

- " Considérant qu'en l'espèce, l'état d'abandon de déchets a été établi, à plusieurs reprises entre 1999 et 2001 par des procès-verbaux émanant de la police locale de Herve et par le jugement du 20 juillet 2011 du Tribunal de première instance de Verviers (annexe 3) condamnant le prévenu à faire évacuer les déchets et à faire réaliser une étude d'orientation par un expert agréé";

que la décision attaquée trouve par conséquent, son fondement dans l'article 22, § 1^{er}, 2°, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols de sorte que la partie adverse n'avait pas à démontrer l'existence d'une infraction personnelle dans le chef de la requérante pour justifier la mesure imposée;

Considérant, ensuite, que la requérante ne devait pas être entendue, l'obligation qui lui est faite de procéder à une étude d'orientation trouvant sa cause dans sa qualité de titulaire des obligations de l'auteur de l'abandon de déchets (article 22, § 1^{er}, 2^o, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols);

Considérant qu'en conséquence, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen "de la violation des principes généraux de minutie, de bonne administration et de légitime confiance, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des notions légales de «culpabilité» et d'«infraction», et de la précipitation dans la prise de décision"; qu'elle soutient ce qui suit :

" En ce que, dans l'exercice de ses compétences, l'administration doit respecter certains principes généraux et notamment celui de pas mélanger des notions juridiques basiques, faisant flèche de tout bois pour rejeter un recours qui excipait déjà de l'absence d'implication personnelle de la requérante, et ses enfants, et de ce que la situation avait été déjà grandement améliorée sur place par l'époux de la requérante, feu Monsieur Albert VIELLEVOYE.

Alors que, la définition d'une prévention pénale à la charge de la requérante, en reprenant purement et simplement trois décisions judiciaires, pourrait avoir d'autres issues que la «culpabilité» de la requérante, pratiquement déclarée par l'acte entrepris, et qu'au moment de la présente requête il n'existe toujours aucune décision coulée en force de chose jugée condamnant la requérante, pour quelque infraction que ce soit";

Considérant que ce troisième moyen est irrecevable, dès lors qu'il ne permet pas de comprendre précisément en quoi l'acte attaqué aurait violé les principes généraux visés; qu'en tout état de cause, il ressort de l'examen du deuxième moyen que la décision attaquée trouve son fondement dans l'article 22, § 1^{er}, 2^o, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols et ne nécessite donc pas une "décision coulée en force de chose jugée condamnant la requérante, pour quelque infraction que ce soit", ainsi qu'elle le prétend; que le troisième moyen est irrecevable et, à tout le moins, non fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit novembre deux mille quatorze par :

M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

A.-Fr. BOLLY.