

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.779 du 14 décembre 2016

215.202/XV-3219

En cause : **1. la s.a. RECYFOAM,**
 2. BLOCKEN Wilfried,
 ayant élu domicile chez
 Me P. LEENDERS, avocat,
 elfde Novemberwal 16
 3700 Tongres,

 contre :

 la ville de Herstal,
 ayant élu domicile chez
 Me É. LEMMENS, avocat,
 boulevard de la Sauvenière 168 bte 2/2
 4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 février 2015 par (1) la s.a. «Recyfoam» et (2) Wilfried Blocken, qui tend à l'annulation de l'arrêté du 18 décembre 2014 de la ville de Herstal ordonnant l'élimination d'office d'un dépôt de déchets situé dans la rue John Moses Browning à 4040 Herstal;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. R. BORN, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 6 décembre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me É. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. R. BORN, auditeur;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La s.a. Recyfoam – première requérante – a exploité un établissement classé dans un entrepôt sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal, sous couvert d'un permis d'environnement délivré le 23 mai 2005 par le collège communal pour dix ans. Ce permis autorisait une entreprise de recyclage de polyuréthane et de fabrication de dalles à partir de matières minérales.

Le 8 mai 2012, un agent constatateur a dressé un procès-verbal initial à son encontre pour non-respect des conditions d'exploitation prévues par le permis d'environnement: les dépôts de déchets de polyuréthane étaient excessifs par rapport à ceux autorisés. Le 21 octobre 2013, une deuxième visite de contrôle a eu lieu dans les mêmes locaux, au cours de laquelle il est apparu qu'une évacuation des déchets litigieux avait commencé, mais qu'une partie d'entre eux étaient toujours présents.

Le 28 avril 2014, la s.a. Recyfoam a signé avec la s.p.r.l. Selex'Im un compromis de vente du bien en cause. Une troisième visite de contrôle a été effectuée le 10 juin. Il résulte de son procès-verbal que les dépôts avaient diminué mais qu'il restait encore beaucoup de marchandises et de déchets de polyuréthane à évacuer. Le second requérant qui est l'administrateur délégué de la s.a. Recyfoam a fait part à cette occasion de son projet de vendre le bâtiment, et de l'engagement qu'il a pris vis-à-vis de l'acquéreur de libérer les lieux pour le 15 décembre.

Le 6 décembre, un violent incendie a ravagé l'entrepôt alors qu'il abritait encore un important dépôt de plaques isolantes en mousse de polyuréthane. Le site avait entre-temps été vendu à la s.p.r.l. Selex'Im.

Le 9 décembre, le gérant de la s.p.r.l. Selex'Im a signalé à l'agent constatateur qu'il avait assisté «continuellement» à des opérations de transfert des différents dépôts de la s.a. Recyfoam, depuis la signature du compromis de vente en avril 2014.

Le 15 décembre, le chef de service de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (I.I.L.E.) a adressé un rapport au bourgmestre signalant de nombreuses reprises de feux sur le site (seize entre le 7 et le 12 décembre). Ce rapport préconisait de vider entièrement le bâtiment incendié, et stigmatisait les quantités de polyuréthane présentes sur le site, les risques de dégagement de fumée de pyrolyse et l'extrême inflammabilité des produits de combustion, d'un très grand débit calorifique.

Le 18 décembre à 08:00 h, le bourgmestre a entendu les représentants des sociétés Selex'Im et Recyfoam, cette dernière étant assistée de son avocat. Il leur a fait part de son intention d'adopter un arrêté relatif à l'enlèvement d'office des déchets présents dans le bâtiment litigieux et un second arrêté relatif aux mesures de sécurité à adopter à l'égard de l'immeuble.

Le même jour, il a adopté un arrêté ordonnant l'enlèvement des déchets et interdisant temporairement l'exploitation de l'entrepôt. Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit:

«LE BOURGMESTRE,

Vu l'article 7 du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets;

Vu l'article 10, § 1, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Vu les articles L1123-29 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu [les articles] 133, alinéa 2 et 135, paragraphe 2, de la Nouvelle Loi Communale;

Vu l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidence et des installations et activités classées;

Vu l'article D.149, § 1^{er}, du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement;

Considérant qu'en date du 6 décembre 2014, un important incendie a ravagé l'immeuble sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal, nécessitant le déclenchement d'un plan monodisciplinaire mobilisant l'intervention de plusieurs services d'incendie et de la protection civile, occasionnant d'importants dégâts et entraînant l'évacuation de nombreux riverains;

Considérant les procès-verbaux suivants, dressés par le service des agents constatateurs de la Ville de Herstal, à charge de la s.a. Recyfoam : [suivent les références de 4 procès-verbaux];

Considérant le procès-verbal dressé par le service de la Police locale de Herstal en date du 7 décembre 2014 [...] pour l'incendie du 6 décembre 2014;

Vu le rapport d'intervention [...] du 15 décembre 2014 de la composante opérationnelle de l'I.I.L.E. préconisant de vider entièrement le bâtiment incendié en collaboration avec leur service;

Considérant la visite de l'expert du Parquet de Liège sur les lieux de l'incendie, le 16 décembre 2014, nous informant du risque d'inflammabilité important des déchets présents;

Considérant que la s.a. Recyfoam [...], exploite actuellement un établissement classé sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal, sous le couvert du permis d'environnement [...] délivré le 23 mai 2005 par le collège communal de la Ville de Herstal pour un terme de 10 ans;

Considérant que l'immeuble sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal a été vendu le 22 octobre 2014 par la s.a. Recyfoam à la société immobilière Selex'Im s.p.r.l., représentée par son gérant, Monsieur Fabrice Janssen [...];

Considérant que M. Fabrice Janssen a autorisé la s.a. Recyfoam à poursuivre ses activités et à occuper l'immeuble sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal jusqu'au 15 février 2015 afin de lui permettre de poursuivre l'évacuation des dépôts de matériaux entreposés dans l'immeuble vers un autre siège d'exploitation;

Considérant que les activités de la s.a. Recyfoam consistaient notamment en la fabrication d'un mortier isolant à base de polyuréthane recyclé et que les dépôts de polyuréthane incendiés le 6 décembre 2014 étaient indubitablement la propriété de la s.a. Recyfoam;

Considérant que, depuis le 6 décembre 2014 et jusqu'à ce jour, les services de l'I.I.L.E. ont du intervenir à 16 reprises en vue de combattre la reprise du feu dans les dépôts partiellement consumés occupant le niveau inférieur de l'immeuble précité;

Considérant que la combustion du polyuréthane entraîne la production d'abondantes fumées toxiques et nauséabondes et constitue la source de nuisances sérieuses pour le voisinage de l'établissement;

Considérant que le dépôt d'importantes quantités de déchets de polyuréthane, dans un immeuble désormais ouvert *de facto*, est constitutif d'un risque inacceptable pour l'autorité chargée de veiller à la sécurité, à la santé et à la tranquillité publiques;

Considérant que seule l'élimination physique de ce dépôt de déchets est de nature à réduire le niveau de risque actuel;

Considérant que Monsieur Wilfried Blocken, administrateur délégué de la s.a. Recyfoam, et Monsieur Fabrice Janssen, représentant la société immobilière Selex'Im, ont été à suffisance informés de la dangerosité de la situation actuelle;

Considérant qu'en l'occurrence, l'autorité administrative ne peut que constater l'existence d'une menace grave d'atteinte à l'environnement, à la sécurité et à la santé publique;

Vu l'urgence,

ARRÊTE :

Art. 1 : L'exploitation de l'entrepôt sis rue John Moses Browning 31 à 4040 Herstal, est temporairement interdite.

Art. 2 : Tant l'exploitant, la s.a. Recyfoam, que le propriétaire des lieux, la s.p.r.l. Selex'Im, doivent informer M. le Bourgmestre, au plus tard à l'échéance du vendredi 19 décembre 2014 à 9 heures, de leurs engagements fermes de procéder intégralement et dans les plus brefs délais à l'enlèvement des dépôts de déchets de polyuréthane sis dans cet entrepôt.

Art. 3 : À défaut, ce dépôt de déchets de polyuréthane doit être enlevé intégralement et dans les plus brefs délais par un collecteur agréé pour ce type de déchets, sur les instructions et sous la surveillance du service communal de l'environnement et des services de l'I.I.L.E., et acheminé vers un centre de traitement agréé.

Art. 4: Les frais engendrés par ces opérations d'enlèvement et d'élimination de déchets sont portés, solidairement, à charge de la s.a. Recyfoam et de la s.p.r.l. Selex'Im.

[...]».

Le même jour, le bourgmestre a adopté un second arrêté de police ordonnant des travaux de stabilisation de l'immeuble litigieux.

Une réunion a été organisée sur les lieux en présence du gérant de la s.p.r.l. Selex'Im le vendredi 19 décembre à 09:00 h. Selon la partie adverse, les représentants de la première requérante ne s'y sont pas présentés, bien qu'ils y avaient été conviés lors de la réunion du 18 décembre. Le même jour à 18:40 h, l'acte attaqué a été signifié aux requérants par exploit d'huissier.

Par un envoi daté du 28 décembre 2014, le fonctionnaire sanctionnateur a adressé à la ville de Herstal copie de sa décision du 5 décembre 2014 d'infliger une amende administrative de 2.500 € à la première requérante. Cette décision tient compte de l'évolution favorable de la situation infractionnelle, de la qualité de la contrevenante et de son absence d'antécédent.

Le 12 janvier 2015, le collège communal a décidé de passer un marché par procédure négociée sans publicité en vue de l'enlèvement des déchets litigieux. Il a aussi décidé de procéder au recouvrement de la totalité des frais engendrés auprès des propriétaire et locataire défaillants. La s.a. Shanks a été désignée sous le bénéfice de l'urgence.

Le 28 janvier et le 12 mars, l'agent constatateur a entendu le second requérant, Wilfried Blocken, sur de nouvelles infractions environnementales commises dans le même établissement. Il ressort du procès-verbal de cette audition, entre autres, que cet agent avait, à l'issue de sa visite du 9 décembre, émis des conclusions erronées quant à la diminution des dépôts de la s.a. Recyfoam, d'importantes quantités de déchets de polyuréthane étant dissimulées dans certains locaux et conservées dans des conditions inadéquates;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste que les requérants aient intérêt à agir au motif que les travaux d'évacuation des déchets ont été réalisés par un tiers, que les requérants n'ont pas pris d'initiative pour s'opposer à l'exécution de l'acte attaqué, lorsqu'ils en avaient la possibilité (première exception);

qu'elle soutient aussi que l'intérêt des requérants est illégitime, dans la mesure où ils n'étaient pas autorisés légalement à détenir les déchets litigieux dans l'entrepôt; qu'elle considère que, depuis le constat d'infraction du 10 mai 2012, les requérants n'ont jamais réservé de suite utile à ses demandes d'évacuer intégralement et sans délai ces matériaux et ce, en dépit de leur connaissance de leurs obligations et du fait qu'ils n'exerçaient manifestement plus d'activité sur les lieux; qu'elle relève que d'importantes quantités de déchets demeuraient sur les lieux, comme en témoignent les constats opérés les 21 octobre 2013, 10 juin et 6 décembre 2014, lors de l'incendie; qu'elle se prévaut également des nombreuses infractions apparues après celui-ci et rappelle qu'il est de ses missions d'assurer la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques; qu'elle conclut que les requérants n'ont pas d'intérêt légitime à s'opposer à l'adoption d'une mesure d'urgence destinée à éviter de nombreux départs d'incendie (seconde exception);

Considérant, sur la première exception, qu'aux termes de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les recours en annulation peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt; qu'en l'occurrence, l'arrêté attaqué est de nature à avoir causé une lésion aux requérants; que le recours est recevable quand bien même l'arrêté attaqué a cessé de produire ses effets;

Considérant, sur la seconde exception, que les infractions que les requérants pourraient avoir commises à la législation relative à la protection de l'environnement et leur carence à y remédier nonobstant les injonctions de l'autorité ne les privent pas d'un intérêt légitime à contester la régularité des mesures adoptées par la partie adverse en vue de mettre fin au danger pour la sécurité et la salubrité publiques que présente l'entrepôt incendié, à défaut de quoi, dès qu'un administré est en infraction, les autorités communales pourraient agir illégalement sans risquer de censure; que le recours est recevable;

Moyens

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des principes généraux de bonne administration, «en particulier du droit de la défense»; qu'ils le développent comme suit:

«Vu que l'arrêté du bourgmestre n'a été pris qu'en date du 18.12.2014, énonçant que les matériaux devaient être enlevés pour l'échéance du 19.12.2014 à 9.00 h et n'a été signifié que le 19.12.2014 à 18.40 h (à savoir

après l'échéance !!), les requérants n'ont jamais eu la possibilité d'exécuter l'ordre du bourgmestre.

Ils n'ont en effet été informés de l'ordre d'enlèvement qu'à un moment où le délai d'exécution était déjà expiré.

Avant même que les requérants n'aient eu l'opportunité de procéder à l'exécution de l'ordre, il avait déjà été procédé à l'exécution par un tiers.

Ce faisant, les droits de la défense des requérants ont été violés.»;

que, dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire, ils ajoutent ce qui suit:

«La partie adverse prétend que les requérants ont bel et bien été entendus. Cependant, rien n'est moins vrai.

Les requérants étaient en effet présents à la réunion avec la partie adverse, au cours de laquelle toutes sortes d'accords concernant la sécurité anti-incendie ont été convenus.

Il n'a néanmoins nullement été question en présence des requérants d'évacuation du site.

Cette décision n'a manifestement été prise qu'après qu'ils aient quitté la réunion et ils n'en ont pris connaissance que par la signification du 19.12.2014 à 18.40 h, à savoir après le jour de l'échéance !

Le droit des requérants à être entendus n'a pas été respecté.»;

Considérant que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris «de la violation des principes généraux de bonne administration», faute d'identifier avec précision la règle de droit dont la violation est alléguée;

qu'en tant qu'il est pris de la violation «en particulier du droit de la défense», il manque en droit, les droits de la défense n'étant applicables que dans les procédures répressives ou à finalité punitive; que tel n'est pas le cas de l'arrêté de police attaqué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un second moyen de la violation «des principes généraux de bonne administration, en particulier la norme de raisonnable [sic], notamment le principe d'égalité»; qu'ils le développent comme suit:

«Aucune autre autorité raisonnable n'aurait pris une décision de telle manière à ce qu'une décision doive déjà être exécutée, avant que le destinataire de la décision n'en ait pris connaissance.

Comment les requérants auraient-ils pu procéder à l'exécution d'une décision pour le 19.12.2014 à 9.00 h s'ils n'ont seulement été avertis de ladite décision que le 19.12.2014 à 18.40 h ?

En outre, il ne peut être estimé raisonnable que, alors que l'on constate le 19.12.2014 que les matériaux n'ont pas encore été enlevés, l'on procède immédiatement à l'enlèvement par un tiers.

Toute autorité se doit aujourd'hui de respecter une proportionnalité entre la décision prise et le but postulé, ce qui en l'espèce ne fut nullement le cas.».

Considérant que, dans le mémoire en réplique, ils indiquent qu'«une erreur de traduction matérielle a été commise dans la requête» et qu'ils «ont naturellement voulu faire référence à une violation du principe de proportionnalité et non du principe d'égalité, ce qui ressort de manière concluante de l'argumentation qui y a fait suite»;

Considérant que la légalité d'une décision administrative s'apprécie au moment où elle est adoptée; qu'un éventuel retard dans sa notification n'est pas de nature à la vicier;

Considérant que si le délai laissé aux requérants pour remplir l'obligation imposée par l'article 2 de l'arrêté attaqué est bref, il s'impose de relever que cette obligation n'est pas d'enlever les matériaux entreposés illégalement, mais d'informer le bourgmestre «de leurs engagements fermes de procéder intégralement et dans les plus brefs délais à l'enlèvement des dépôts de déchets de polyuréthane sis dans cet entrepôt»; qu'un long délai n'est pas nécessaire pour prendre l'engagement de mettre fin à une situation irrégulière;

Considérant que si l'arrêté attaqué n'a effectivement été notifié qu'après l'expiration du délai fixé, c'est là une irrégularité qui n'affecte que son exécution, et non sa légalité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que les parties requérantes soient condamnées à lui payer une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze décembre deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY