

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.094 du 5 décembre 2017

A. 221.750/XIII-7956

En cause : **la Société anonyme C.C.C. CLIMATISATION,**
ayant élu domicile chez
Me France GUERENNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mars 2017, la société anonyme (S.A.) C.C.C. CLIMATISATION demande l'annulation "de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal, daté du 17 janvier 2017, notifié par un courrier recommandé du 17 janvier 2017, réceptionné le 18 janvier 2017 :

- déclarant recevable le recours introduit en date du 19 octobre 2016 à l'encontre des décisions de l'administration du 28 septembre 2016 prises sur la base de l'article 20 du décret concernant le terrain sis rue Édouard Anseele 6 à 7100 La Louvière et cadastré La Louvière/ 2^{ème} division section C/ parcelles n° 45C2, 49B8, 49Z8 et 54D4;
- et confirmant les décisions du Département de la Police et des Contrôles, Direction de Mons, imposant en date du 28 septembre 2016 sur pied de l'article 20 du décret à la C.C.C. CLIMATISATION S.A. en sa qualité d'exploitant des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/ 49P8 et 49Z8 et en sa qualité de propriétaire des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/ n° 45C2, 45S et 54B4, la réalisation par un expert agréé d'une étude d'orientation conforme aux articles 37 à 41 du décret sol et enfin,

enjoignant à C.C.C. CLIMATISATION S.A. d'introduire dans les 90 jours à dater de la notification de l'arrêté une étude d'orientation".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 9 octobre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 novembre 2017 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

Me France GUERENNE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 28 septembre 2016, le département de la police et des contrôles (D.P.C.) de la Région wallonne (direction de Mons - DGO3) impose à la requérante, par deux décisions distinctes, la réalisation d'une étude d'orientation sur la base de l'article 20 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, sur le site "CCC", formé par les parcelles cadastrées La Louvière, 2^{ème} division, section C, n^{os} 49z8 et 49p8, et celles cadastrées La Louvière, 2^{ème} division, section C, n^{os} 45c2, 45s et 54b4. Cette étude est imposée à la requérante, d'une part en sa qualité d'exploitante pour les parcelles n^{os} 49z8 et 49p8 et, d'autre part, en sa qualité de propriétaire des parcelles n^{os} 45c2, 45s et 54b4.

2. Le 19 octobre 2016, la requérante introduit un recours à l'encontre des décisions du D.P.C. du 28 septembre 2016 précitées, sur la base de l'article 70 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Dans son recours, elle expose, dans un premier moyen, que l'obligation pèse sur la ville de La Louvière qui a marqué à plusieurs reprises son intention de se soumettre volontairement à la réalisation d'une étude d'orientation en application de l'article 19 du décret du 5 décembre 2008 et, dans un second moyen, que certains rapports établis par l'Institut scientifique de service public (ISSeP) antérieurement aux décisions litigieuses doivent être considérés comme des études d'orientation.

3. Le 28 novembre 2016, la requérante introduit également auprès de la direction de l'assainissement des sols (DGO3) une demande d'exonération.

4. Le 17 janvier 2017, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal confirme les décisions du département de la police et des contrôles du 28 septembre 2016. Il s'agit de l'acte attaqué, qui contient les motifs suivants :

" [...]

- Concernant le premier moyen, l'art.19 définit le soumissionnaire volontaire comme étant celui qui notifie à l'administration son souhait de se soumettre aux investigations et à l'assainissement réglés par le décret ou celui qui introduit de sa propre initiative une étude d'orientation dans les formes et modalités prescrites par l'art. 38 du décret. Or, il apparaît pour l'heure que la Ville de La Louvière n'a effectivement réalisé aucune de ces démarches de sorte qu'elle échappe actuellement à la qualité de soumissionnaire volontaire telle que prêtée par la requérante.

Le premier moyen n'est pas validé.

- Quant au second moyen relatif au fait que les deux rapports forment ensemble l'étude d'orientation imposée, il y a lieu de faire le constat suivant :
 - L'art. 27, § 1^{er} dispose notamment que l'étude d'orientation est effectuée par un expert agréé. Si l'expert ECOREM a été agréé du 24 mars 2010 au 09 mai 2016, il en est différemment pour l'ISSeP qui ne dispose pas de l'agrément nécessaire. Dès lors, la partie élaborée par l'institut ne pourrait être déclarée conforme quand bien même elle serait introduite telle quelle auprès de l'administration.
 - Le contenu et la forme de l'étude d'orientation sont définis par les art. 37 et 38 du décret et par le guide de référence pour l'étude d'orientation - version 02 -, inséré dans le Code Wallon de Bonnes Pratiques [...]. En particulier, on notera que le titre du rapport doit contenir la mention «Étude d'orientation». Cette modalité n'est d'emblée déjà pas respectée au niveau des deux rapports intitulés : «Étude préliminaire des sites dits CCC et "Usine à gaz" sis rue Edouard Anseele et rue du Gazomètre à 7100 LA LOUVIERE / Partie 1 : Site CCC» pour l'étude dressée par l'expert ECOREM et «Synthèse des investigations relatives à la détermination des risques de pollution» pour le rapport de l'ISSeP.

Partant, le second moyen n'est pas fondé.

[...]".

5. Le 29 mars 2017, la direction de l'assainissement des sols rejette la demande d'exonération de la requérante.

6. Le 14 avril 2017, la requérante introduit un recours contre la décision du 29 mars 2017, sur la base de l'article 70 du décret du 5 décembre 2008 précité. Le recours est réceptionné le 18 avril 2017.

7. Le ministre s'étant abstenu d'envoyer sa décision dans les 90 jours de la réception du recours, la décision de la direction de l'assainissement des sols du 29 mars 2017 est confirmée conformément à l'article 72, dernier alinéa, du décret précité.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, rédigée comme suit :

" [...]

L'article 26 du décret sols prescrit que le dépôt de la demande d'exonération suspend les obligations de l'article 18 jusqu'à décision de l'administration.

L'article 70 du même décret dispose également que :

« Un recours contre les décisions visées aux articles 20, 26, 39, 45, 61, 62, 66, § 2, et 67, § 3, est ouvert au titulaire désigné.

(...)

Le recours est suspensif de la décision contestée (...).».

Il ressort de ces dispositions que l'introduction d'un recours par la requérante à l'encontre de la décision lui refusant sa demande d'exonération suspend le caractère exécutoire de la décision attaquée par le présent recours en annulation tant que l'administration saisie par le recours administratif ne s'est pas prononcée sur cette même demande d'exonération.

Le présent recours est prématuré et, partant, irrecevable".

B. Le mémoire en réplique

La requérante répond de la manière suivante à l'exception d'irrecevabilité du recours :

" Certes,

- la requérante a déposé, le 28 novembre 2016, une demande d'exonération de l'étude d'orientation rejetée le 29 mars 2017. La requérante a introduit un recours, le 18 avril 2017 sur lequel l'autorité compétente sur recours doit encore statuer;
- l'article 26 précité - combiné à l'article 70 du décret du 5 décembre 2008 - suspend l'obligation de réaliser une étude d'orientation en l'absence d'une décision définitive.

La requérante n'aperçoit toutefois pas en quoi, ces considérations seraient de nature à rendre le présent recours prématuré.

En effet, d'une part, l'on sait que le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols prévoit trois possibilités pour la mise en œuvre des obligations visées à l'article 18 (réalisation d'études et/ou mise en œuvre de mesures de gestion du sol) :

- 1) les «faits générateurs» de plein droit (article 21, non en vigueur);
- 2) l'engagement unilatéral (article 19);
- 3) la décision de l'administration (article 20).

En l'espèce, le fait générateur de l'obligation faite à la requérante de réaliser une étude d'orientation est la décision de l'administration du 28 septembre 2016, à l'encontre de laquelle un recours a été introduit et rejeté le 17 janvier 2017 : la requérante a soutenu ne pas devoir réaliser une telle étude. C'est à l'égard de cette décision qui lui impose de réaliser une étude d'orientation que Votre Conseil a été saisi.

Parallèlement et à titre conservatoire, la requérante a déposé une demande d'exonération de l'étude d'orientation, le 28 novembre 2016, laquelle a été rejetée le 29 mars 2017. Le recours introduit est toujours pendant. Pour bénéficier de l'exonération des obligations visées à l'article 18, le décret impose soit qu'un tiers se substitue au titulaire désigné en rencontrant les conditions fixées à l'article 23, al. 1^{er} (la Ville de La Louvière s'est engagée formellement, inconditionnellement et irrévocablement à réaliser une étude d'orientation) soit que le demandeur démontre qu'une des conditions reprises aux articles 24 et 25 soit remplie selon sa qualité (aucune faute ou négligence ne peut être établie dans le chef de la requérante). La requérante estime rencontrer ces dispositions.

D'autre part, l'article 26 du décret du 5 décembre 2008 a pour simple effet de suspendre l'obligation de réaliser une étude d'orientation dans l'attente que l'autorité statue sur la demande d'exonération.

Cette disposition ne suspend en rien le délai de recours de soixante jours devant Votre Conseil pour quereller la décision imposant la réalisation d'une étude d'incidence.

Cette décision (l'acte querellé ici) demeure dans l'ordonnancement juridique, a des effets de droit et est définitive. C'est seulement son exécution qui est suspendue jusqu'à la décision sur la demande d'exonération. Le délai de recours a donc commencé à courir le lendemain de sa notification, le 17 janvier 2017.

Le recours n'est en rien prématuré. Si la requérante avait attendu la décision de la partie adverse sur sa demande d'exonération, le recours aurait été irrecevable *ratione temporis*.

Tout au plus, et cela dépendra de la décision à intervenir sur recours, pourrait-il être considéré que la requérante a introduit un recours en annulation à titre conservatoire, ce qui n'est pas interdit.

[...]".

IV.2. Examen

Le recours en annulation n'est pas prématuré. En effet, l'article 26 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols dispose que "le dépôt de la demande d'exonération suspend les obligations de l'article 18 jusqu'à décision de l'administration". Cette disposition suspend l'exécution de l'obligation que l'administration impose. Cette suspension de l'exécution n'a pas d'incidence sur la procédure en annulation devant le Conseil d'État de la décision prise en application des articles 18 et 22 du décret du 5 décembre 2008, précité.

L'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

V. Premier moyen - première branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 18, 19 et 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, de la violation de l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation matérielle et de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe de proportionnalité.

Dans la première branche, la requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué de la désigner comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret du 5 décembre 2008, sans la moindre motivation, et sans établir qu'il n'existe plus aucun autre titulaire de l'obligation qui lui est imposée, selon la hiérarchie des titulaires des obligations prescrite par l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Selon elle, les deux décisions de l'administration du 28 septembre 2016 lui imposeraient cette obligation en sa seule qualité de propriétaire, alors que l'acte attaqué dit confirmer ces mêmes décisions en la désignant aussi bien en sa qualité de propriétaire qu'en sa qualité d'exploitante du site. Elle précise que l'historique de l'étude réalisée par l'ISSeP à la demande de la ville de La Louvière, sur laquelle se fondent les deux décisions du 28 septembre 2016 ainsi que l'acte attaqué, indiquerait que la pollution est historique : le site a été inclus dans un site minier, ensuite un four à coke et une fonderie pour être enfin utilisé comme site charbonnier avant d'y

accueillir le siège d'exploitation de la requérante, société spécialisée dans l'import-export de matériel de chauffage et de climatisation; à ce jour, le site n'est plus exploité que comme entrepôt de stockage de matériel et véhicules.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond dans les termes suivants :

" [...] Contrairement à ce que soutient la partie requérante, les deux décisions du 28 septembre 2016 du Département de la Police et des Contrôles visent la requérante aussi bien en sa qualité d'exploitante des parcelles cadastrées La Louvière, 2^{ème} division, section C, n^o 49Z8 et 49P8, qu'en sa qualité de propriétaire des parcelles cadastrées La Louvière, 2^{ème} division, section C, n^o 54b4, 45c2 et 45s.

Le Département de la Police et des Contrôles a pris soin, pour chacune de ces deux décisions, de préciser en quelle qualité la requérante est désignée, ainsi que les parcelles concernées par chacune de ces deux décisions.

L'article 2 de l'acte attaqué est libellé comme suit :

« Les décisions référencées DPC/ M/ 55022.029/ 16.3140/ PLO du Département de la Police et des Contrôles, Direction de Mons, imposant en date du 28 septembre 2016 sur pied de l'art. 20 du décret à la CCC Climatisation S.A. en sa qualité d'exploitant des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/n^o 49 P 8 et 49 Z 8 et en sa qualité de propriétaire des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/ n^o 45 C 2, 45 S et 54 B 4, la réalisation par un expert agréé d'une étude d'orientation conforme aux art. 37 à 41 du décret sont confirmées».

Le Ministre compétent décide dès lors à bon droit de confirmer les deux décisions du Département de la Police et des Contrôles du 28 septembre 2016 qui imposent à la requérante l'obligation de procéder à une étude d'orientation, aussi bien en sa qualité d'exploitante, qu'en sa qualité de propriétaire des parcelles concernées.

Ce faisant, l'administration respecte l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 et la hiérarchie prescrite pour la désignation des titulaires des obligations visées par l'article 18.

[...]".

V.2. Examen

L'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols dispose comme suit :

" §1^{er}. Les titulaires des obligations visées à l'article 18 sont, le cas échéant simultanément :

- 1^o celui qui, conformément à l'article 19, fait application des dispositions du chapitre IV;
- 2^o l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets désigné par l'administration;
- 3^o l'exploitant au sens de l'article D.94, 6^o 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 imputer 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 sûretés financières insuffisantes;
- 4° à défaut, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier, le lessee 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".

Le recours organisé par l'article 70 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols étant un recours en réformation, il s'ensuit que l'autorité de recours doit examiner à nouveau le dossier dont elle est saisie dans son intégralité; elle n'est pas limitée par les griefs formulés par le recourant, mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif du recours, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit.

En l'espèce, l'acte attaqué, adopté sur recours, se contente de répondre aux moyens soulevés par la requérante dans son recours administratif et, les rejetant, confirme la décision de première instance, mais n'expose pas les raisons pour lesquelles la requérante, à qui la réalisation d'une étude d'orientation a été imposée en ses qualités d'exploitante et de propriétaire des terrains pollués, devait être considérée comme l'auteur ou l'auteur présumé de ces pollutions. À aucun moment, la décision attaquée, qui enjoint à la société requérante de réaliser une étude d'orientation des parcelles dont elle est exploitante ou propriétaire, n'établit qu'il n'existe plus aucun autre titulaire de cette obligation, alors que l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 précité prévoit que la désignation de l'exploitant ou du propriétaire n'a lieu qu'à cette condition.

Ce faisant, l'acte attaqué ne respecte pas le système de responsabilité en cascade prévu à l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 pour déterminer qui sont les titulaires des obligations visées par l'article 18 du décret.

La première branche du premier moyen est fondée en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

VI. Conclusion

Il ressort de ce qui précède que les conclusions du premier auditeur rapporteur proposant de faire application de la procédure en débats succincts visée à l'article 93 du règlement de procédure et d'annuler l'acte attaqué peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu d'y faire droit.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal du 17 janvier 2017 confirmant les décisions du département de la police et des contrôles, direction de Mons, du 28 septembre 2016 imposant sur la base de l'article 20 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, à la S.A. C.C.C. CLIMATISATION en sa qualité d'exploitant des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/ n^{os} 49p8 et 49z8 et en sa qualité de propriétaire des parcelles cadastrées La Louvière/ 2^{ème} division/ section C/ n^{os} 45c2, 45s et 54b4, la réalisation par un expert agréé d'une étude d'orientation conforme aux articles 37 à 41 du décret et enjoignant à S.A. C.C.C. CLIMATISATION d'introduire dans les 90 jours à dater de la notification de l'arrêté une étude d'orientation.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq décembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.