

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.178 du 3 août 2018

A. 217.769/XIII-7521

En cause : **la Société anonyme de droit belge
COLGATE - PALMOLIVE BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Gauthier VAN THUYNE,
Fee GOOSSENS et Isabelle BRUMIOUL, avocats,
avenue de Tervueren 268A
1150 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

**la Société anonyme de droit belge
KBC ASSURANCES,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jan BOUCKAERT et
Olivier DI GIACOMO, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 décembre 2015, la société anonyme (S.A.) de droit belge COLGATE - PALMOLIVE BELGIUM demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 1^{er} octobre 2015,

- la désignant comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols en qualité d'auteur présumé de la pollution concernant le terrain sis Hauts-Sarts, avenue du Parc industriel 99 à Herstal, cadastré Herstal, 7^{ème} division, section A, n^o 262G, conformément à l'article 20 du même décret,

- et lui enjoignant d'introduire auprès du département du sol et des déchets, dans les nonante jours à dater de la notification de la décision, une étude d'orientation concernant le terrain sus-identifié, réalisé par un expert agréé conformément aux articles 37 à 42 du décret précité.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 mai 2016, la S.A. de droit belge KBC ASSURANCES demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 7 juillet 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mars 2018 à 9.30 heures.

Par un courriel du 20 mars 2018, l'affaire a été remise à l'audience du 29 mars 2018 à 9.30 heures.

Par un second courriel du 26 mars 2018, l'affaire a été remise à l'audience du 26 avril 2018 à 9.30 heures.

Par un courriel du 23 avril 2018, l'affaire a été remise à l'audience du 14 juin 2018 à 9.30 heures.

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

M^e Fee GOOSSENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant

pour la partie adverse, et M^e Olivier DI GIACOMO, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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 17 juin 2015, le directeur de la direction extérieure de la Police et des Contrôles (D.P.C.) de Liège, de la Direction Générale Opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGO3), prend une décision qui enjoint à la partie requérante de faire procéder à une étude d'orientation complète pour le terrain sis Hauts-Sarts, avenue du Parc industriel 99, à Herstal, parcelle cadastrée Herstal, 7^{ème} division, section A, parcelle n° 262G.

2. Le 7 juillet 2015, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, conformément à l'article 70 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, contre la décision du 17 juin 2015 susvisée.

Elle est entendue le 28 juillet 2015.

3. Le 1^{er} octobre 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal confirme la décision de première instance. Il désigne la partie requérante comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret du 5 décembre 2008 précité en qualité d'auteur présumé de la pollution, conformément à l'article 20 du même décret. Il est enjoint à la partie requérante d'introduire auprès du département du Sol et des Déchets de la DGO3, dans les 90 jours à dater de la notification de l'arrêté, une étude d'orientation concernant le terrain, réalisée par un expert agréé conformément aux articles 37 à 42 du décret.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la partie requérante par un courrier daté du 2 octobre 2015, envoyé par recommandé le 5 octobre 2015.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 18, 20 et 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols "et/ou" en conjonction avec une violation des principes généraux de bonne administration, des principes de minutie et de motivation matérielle des actes administratifs et le principe du pollueur-payeur consacré par l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement.

La partie requérante relève que l'acte attaqué la désigne en tant qu'auteur présumé d'une pollution en métaux lourds et en "HAP" causée par la mise en place de remblais dans les termes suivants :

" Considérant que ces polluants repris aux deux considérants précédents, retrouvés dans les remblais, sont notamment caractéristiques de terres de remblais de mauvaise qualité; que ces remblais ont été mis en place par la requérante sur la parcelle n° 262G, selon ses propres dires, notamment dans la partie «exposé des faits» du recours ainsi qu'à l'annexe 9 du recours présentant une copie de l'acte de vente entre la requérante et la Société Provinciale d'Industrialisation; Que le fait que la requérante invoque un contrat d'exécution de ses travaux de remblayage ne peut conduire à lui enlever sa qualité d'auteur présumé de la pollution, le contrat d'exécution étant sans pertinence sur la qualité d'auteur de la pollution de la SA Colgate Palmolive; que ce différend ressort de la compétence des Cours et Tribunaux".

La partie requérante conteste cette analyse. Elle affirme qu'elle ne peut "être désignée en tant qu'auteur présumé de cette pollution liée aux remblais puisque que celle-ci n'a pas été causée par ses actions". Elle poursuit comme suit :

" [...] En effet, comme le confirme le contrat entre la partie requérante et l'entrepreneur «Daniel Construction Company International», ce dernier était responsable pour le remblayage du site. Par conséquent, la pollution causée par l'apport de terres de remblais résulte des actes de l'entrepreneur «Daniel Construction Company International» et non, de la partie requérante.

[...]".

La requérante renvoie à son dossier, et plus précisément à un contrat du 9 novembre 1973, conclu entre elle-même et la société de droit américain "Daniel Construction Company International", relatif au remblayage du terrain, ainsi qu'à un contrat d'achat du terrain à la Société Provinciale d'Industrialisation le 15 février 1974, qui agrée explicitement le remblayage du site.

La partie requérante soutient que la décision attaquée confond la détermination du débiteur des responsabilités en vertu du décret du 5 décembre 2008, précité, et la détermination de la responsabilité civile.

Elle fait valoir qu'au sens dudit décret, l'auteur de la pollution ne peut être que la personne qui a causé la pollution par son activité, son exploitation ou ses actions.

Elle soutient que, certes, elle pouvait être désignée comme auteur présumé par la direction de la police et des contrôles de la DGO3 dans sa décision du 17 juin 2015, mais que, lors de la procédure de recours, elle a démontré qu'elle n'a pas contribué aux activités qui ont causé la contamination au sens de l'article 20 du décret, à savoir le remblayage du site. Elle estime que les contrats précités, soumis en recours à l'administration régionale, démontreraient que le nivellement n'a pas été effectué par elle, mais par la société "Daniel Construction Company International".

Elle observe aussi ce qui suit :

" [...]

Le fait que ces travaux aient été approuvés par la SPI ne rend pas la SPI «auteur» de cette pollution. De plus, le fait que la commune de Liège ait octroyé un permis de bâtir pour la construction de l'Usine (et le nivellement que celle-ci nécessitait), ne rend pas la commune «auteur» de la pollution causée par ce nivellement. Ainsi, le fait qu'un entrepreneur ait effectué des travaux pour le compte de Colgate ne rend pas Colgate «auteur» de la pollution liée aux remblais de mauvaise qualité.

[...]".

Selon elle, l'acte attaqué ne tient nullement compte de ces observations importantes, alors que son auteur aurait dû, en vertu de l'article 22, § 1^{er}, du décret "Sols", déclarer son recours fondé. En effet, à son estime, elle n'était pas l'exploitant visé par l'article 22, § 1^{er}, 3^o, dudit décret, "cet exploitant [étant] le propriétaire/gardien/actuel exploitant du site, à savoir KBC".

Elle renvoie à l'arrêt RUS, n° 211.003 (lire : 229.201), du 18 novembre 2014, qui, selon elle, a confirmé que dans le cadre d'un recours contre une décision prise sur la base de l'article 20 du décret, le Gouvernement wallon doit notamment vérifier le statut du débiteur potentiel de l'obligation "eu égard à l'article 21 [22 ?], § 1^{er}".

Elle fait valoir que "l'article 22, § 1^{er}, 3^o, b) prévoit que lorsqu'un auteur ou auteur présumé ne peut se voir imputer sa responsabilité, l'exploitant au sens de

l'article D. 94, 6° du Livre I^{er} du Code de l'Environnement devient le titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret" et que "la détermination de l'imputation de la responsabilité à l'auteur présumé est dès lors un élément essentiel pour la désignation du titulaire des obligations de l'article 18".

À cet égard, elle estime que, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, le lien contractuel entre Colgate et son entrepreneur est essentiel pour l'imputation de la responsabilité d'un auteur présumé en vertu de décret "Sols". Elle expose ce qui suit :

" [...]

Dans la mesure où l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour imposer les obligations visées à l'article 18 du Décret Sols à une partie en vertu de l'article 20 du Décret Sols, l'analyse des éléments de fait et de droit à l'instar du régime en «cascade» de l'article 22, § 1 du Décret Sols s'impose. Comme la jurisprudence de votre haute juridiction en matière de remise en état de sites où sont abandonnés des déchets sur base de l'article 43, § 1 du Décret Wallon du 27 juin 1996 le démontre, l'autorité doit rechercher et/ou évaluer, eu égard aux éléments du dossier, qui est l'auteur de la pollution. Laisser la charge d'une étude d'orientation sur un auteur présumé - même si celui-ci démontre qu'il n'est pas l'auteur - plutôt que de la laisser sur la personne à l'origine de la pollution viole les articles 18, 20 et 22, § 1 ainsi que le principe de pollueur-payeur consacré par l'article D.3, Livre I du Code de l'Environnement (dans ce sens : CE., 19 janvier 2010, n° 199.664, JAQUINET; CE., 16 septembre 2008, n° 186.298, BADOUX et HASTIR).

[...]".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que la parcelle concernée a été urbanisée dans le courant des années 70 par la partie requérante et exploitée par elle jusqu'en 2013.

Elle estime que la thèse de la partie requérante ne peut être suivie dès lors que c'est elle-même qui a fait le choix de l'entrepreneur pour réaliser le remblayage. Elle maintient qu'il s'agit là d'un litige de droit civil qui doit être réglé entre la partie requérante et l'entrepreneur mais ne peut la délier de ses obligations en matière de pollution. Elle renvoie à la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

Selon elle, il découle "indubitablement" de l'argumentation de la partie requérante développée dans le cadre du recours que celle-ci a reconnu avoir mis en place les remblais tant dans l'exposé des faits du recours qu'à l'annexe 9 dudit recours, lequel présente une copie de l'acte de vente entre la partie requérante et la société provinciale d'industrialisation.

Elle constate que la partie requérante ne nie pas l'existence d'une pollution sur le site et que, si l'entrepreneur avait la responsabilité de remblayer le site, "c'était évidemment sous la surveillance et les ordres donnés par la requérante seule responsable à titre définitif du remblayage".

Elle fait valoir encore ce qui suit :

- si la partie requérante n'est pas l'auteur en tant que tel du nivellement, elle est celle pour le compte duquel ces nivellements ont été réalisés;
- il revient le cas échéant à la partie requérante de se retourner contre l'exécutant des remblais et "il n'appartient pas à la Région wallonne de devoir dans chaque dossier faire la recherche de qui in fine a exécuté les travaux mais bien de voir pour le compte de qui ils ont été réalisés";
- "le simple fait que la requérante disposait d'une autorisation d'exploiter depuis l'urbanisation en 1974 jusqu'en 2015 suffit pour considérer que c'est bien elle qui a eu des activités sur ces parcelles" et "c'est dès lors à juste titre que l'auteur de l'acte attaqué juge que les conditions nécessaires à l'application de l'article 20 du décret sont rencontrées";
- "le simple fait que la requérante ait notifié la cessation de ses activités sur le site le 15 juillet 2013 alors qu'elle a continué à louer le site jusqu'au 30 mai 2015 ne l'empêche pas d'être présumée auteur de la pollution sur le site".

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que la requérante "est manifestement sans intérêt à invoquer ce premier moyen dans la mesure où, même dans l'hypothèse où elle ne serait pas l'auteur de la pollution, quod non, elle n'en resterait pas moins titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret Sols en sa qualité d'exploitant". En effet, écrit-elle, "même s'il fallait considérer que l'auteur de la pollution du sol, au sens de l'article 22 du décret Sols, est l'entrepreneur auquel Colgate a confié des travaux de remblayage, quod non, encore la Région wallonne aurait-elle dû nécessairement constater que la société de droit américain Daniel Construction Company International a mis fin à ses activités en Belgique en 1982 (voy. les données contenues dans la Banque-Carrefour des Entreprises)".

Elle en déduit que, "conformément à l'article 22 du décret Sols, la Région wallonne aurait dès lors été amenée à désigner l'exploitant visé à l'article 22, § 1^{er}, 3^o de ce même décret, puisqu'il aurait été impossible ou quasi impossible d'imputer la responsabilité de la pollution au prétendu auteur de la pollution". Et elle constate que "avant de quitter le site en 2015, Colgate a été le seul exploitant

industriel de celui-ci, d'une manière continue depuis 1974, comme le démontrent les permis d'environnement qu'elle a obtenus au cours du temps".

Sur le fond, la partie intervenante soutient que "[s]ur le plan du droit administratif et vis-à-vis de la Région wallonne, c'est [...] bien [la requérante] qui est l'auteur de la pollution du sol et qui, au titre de l'article 22, 2^o, du décret Sols, est le titulaire des obligations visées à l'article 18 de ce même décret". En effet, selon elle, "la requérante ne saurait se prévaloir de ses relations contractuelles avec son entrepreneur pour échapper aux obligations que lui impose le décret Sols", puisque "l'entrepreneur n'est qu'un exécutant matériel qui a effectué des prestations pour le compte du maître de l'ouvrage, soit Colgate en l'espèce" et que "les prestations de l'entrepreneur ont été effectuées sur les parcelles de la requérante, répondent à ses besoins et à ses instructions".

Elle estime en outre "qu'à défaut de définition spécifique de la notion d'«auteur» dans le décret Sols, il faut se référer à la définition usuelle de ce terme", à savoir, selon le dictionnaire Robert, la "personne qui est la première cause (d'une chose), qui est à l'origine (d'une chose)". Elle soutient que "la partie requérante est l'auteur et la personne responsable de la pollution du sol puisque c'est elle qui a fait réaliser sur son terrain les travaux de remblayage à l'origine de la contamination détectée". Elle constate "d'ailleurs que c'est bien Colgate qui est le titulaire du permis ayant autorisé le remblayage du site".

Enfin, elle rappelle que l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol peut demander une exonération de ses obligations, notamment si la pollution du sol est due au fait d'un tiers en dépit des mesures de sécurité appropriées prises par l'auteur ou l'auteur présumé (article 24 du décret du 5 décembre 2008), ce qui, selon la partie intervenante, "démontre bien que l'auteur n'est pas nécessairement la personne ayant matériellement exécuté des travaux ayant généré une pollution (telle qu'un entrepreneur, par exemple)".

D. Le mémoire en réplique

À propos de l'exploitation du site concerné, la partie requérante rappelle qu'elle n'a pas exploité celui-ci jusqu'en 2015, comme le soutient la partie adverse, puisqu'elle a cessé toute activité sur ledit site depuis le 15 juillet 2013, ce qu'elle a dûment notifié aux autorités compétentes.

Elle fait valoir que, de plus, contrairement à ce que la partie adverse soutient, le fait qu'elle a exploité le site entre 1974 et 2013 n'a aucune incidence en l'espèce, puisque l'acte attaqué retient seulement la qualification d'auteur présumé

dans son chef pour les contaminations liées aux terres de remblais, à savoir les métaux lourds et les "HAPs". Elle observe que le remblayage ayant été effectué au début des années 70 avant le début de l'exploitation du site, la décision attaquée reconnaît implicitement que la pollution n'est pas liée à l'exploitation du site.

S'agissant de l'argument selon lequel elle serait la seule responsable à titre définitif du remblayage parce que celui-ci aurait été exécuté sous sa surveillance et ses ordres et que, dès lors, elle aurait causé la pollution par son activité, son exploitation ou ses actions, elle constate que la partie adverse reconnaît qu'elle n'est pas l'auteur du nivellement mais celui pour le compte duquel ces nivellements ont été réalisés. Elle répète que le fait qu'elle a conclu un contrat avec l'entrepreneur "Daniel Construction Company International" afin d'effectuer le remblayage du site ne la rend pas "auteur" ou "auteur présumé" de la pollution causée par ce remblayage. Elle ajoute que, de plus, elle a pris les précautions nécessaires afin de s'assurer du respect de la législation en vigueur à l'époque par l'entrepreneur "Daniel Construction Company International" puisque les clauses du contrat entre elle et l'entrepreneur montrent que l'entrepreneur devait respecter la législation en vigueur à l'époque. Elle conclut qu'il ne peut être prétendu qu'elle a causé par ses actions ou ses activités la pollution liée aux terres de remblais.

Quant à l'argument selon lequel il lui appartiendrait de se retourner contre l'exécutant des remblais et qu'un tel litige, de nature civile, ne peut la délier de ses obligations en matière de pollution, elle estime que la partie adverse "semble confondre la détermination du débiteur des responsabilités en vertu du Décret Sols et la détermination de la responsabilité civile". Elle renvoie aux arguments développés dans sa requête en annulation.

Elle conclut qu'elle ne peut être désignée en tant qu'"auteur présumé" de la pollution liée aux terres de remblais en ce qu'elle n'a pas causé par son activité, son exploitation ou ses actions cette pollution.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réitère son argumentation. Elle ajoute encore ce qui suit :

" [...]

Plus encore, à lire l'argumentation de la requérante, celle-ci ne développe aucun élément permettant de démontrer de manière certaine que la société «Daniel Construction Company International» serait effectivement responsable des pollutions constatées sur le site.

Seul le procès-verbal d'audition fait état des éléments suivants :

« Un rappel historique des faits

Ce terrain agricole a été acquis par Colgate-Palmolive en 1974 et Colgate a fait niveler le terrain, a fait construire des bâtiments et a exercé une activité de type industrielle».

On ne peut dès lors reprocher à la Région wallonne, [...], de ne pas avoir identifié, comme «auteur de la pollution», la personne de la société de droit américain «Daniel Construction Company International» en vue de la contraindre au dépôt d'une étude d'orientation en lieu et place de la requérante.

Cela reviendrait à imposer à la Région wallonne de devoir, dans chaque dossier, faire la recherche de qui *in fine* a exécuté les travaux, ce qui constitue une démarche quasiment impossible, alors que la partie requérante n'a pas elle-même démontré dans le cadre de son recours au Gouvernement wallon que la responsabilité de cette société de droit américain se devait d'être engagée en l'espèce.

Elle ne le démontre pas davantage dans son recours en annulation, invoquant simplement l'existence d'un contrat qui la lie à la société «Daniel Construction Company International» qui était chargée du remblayage sous la surveillance et le contrôle de la requérante qui exploite le site depuis 1974.

[...]".

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante répète que la partie requérante est "manifestement sans intérêt à invoquer ce premier moyen", dans la mesure où, compte tenu de la disparition de la société de droit américain "Daniel Construction Company International", la partie adverse aurait dû désigner la partie requérante comme titulaire des obligations résultant de l'article 18 du décret "Sols", en sa qualité d'exploitant, conformément à l'article 22, § 1^{er}, 3^o, dudit décret.

Elle fait valoir à nouveau que la partie requérante a exploité une fabrique de savon et un atelier de parfumerie depuis 1974 et ce, jusqu'en 2015.

Elle ajoute qu'"il ressort, par ailleurs, de l'étude de caractérisation qu'elle a établie le 29 novembre 2017 - en exécution de l'acte attaqué - qu'outre les pollutions dans les remblais, d'autres pollutions ont été identifiées sur le site dont il ne saurait être contesté qu'elles résultent exclusivement de l'exploitation du site par la Colgate Palmolive Belgium".

À cet égard, elle rappelle "que la requérante ne peut raisonnablement prétendre que n'exerçant plus aucune activité sur le site actuellement, elle ne saurait pas être considérée comme exploitant au sens de l'article 22 du décret Sols pour la période pendant laquelle elle a effectivement exploité des activités industrielles sur le site".

Sur le fond, elle renvoie aux travaux préparatoires du décret selon lesquels la désignation comme auteur de la pollution de sol peut être faite par l'administration, notamment, quand "cette personne a été jugée responsable de la pollution du sol".

Selon elle, "il ressort que dans le système de responsabilité en cascade organisé par l'article 22, § 1^{er}, du décret Sols, une personne [ne] peut être désignée en qualité d'auteur de la pollution que lorsqu'elle peut se voir « imputer la responsabilité de la pollution » (article 22, § 1^{er}, 3^o, b)) ou, pour reprendre les termes des travaux préparatoires, lorsque l'administration considère qu'elle est « responsable » de cette pollution".

Elle rappelle encore que l'entrepreneur n'est "qu'un exécutant qui accomplit des actes matériels pour le compte du maître de l'ouvrage et non pour son propre compte" et que "le contrat d'entreprise peut sur ce point être rapproché du contrat de mandat".

Elle soutient que, dès lors, la partie requérante pouvait être "considérée comme l'«auteur» de la pollution du sol au sens de l'article 22, 2^o, du décret Sols". Elle "ne voit pas en quoi cette interprétation «reviendrait à dénaturer la notion d'auteur' figurant dans le décret du 5 décembre 2008», dans la mesure où «la pollution en cause résulte de travaux de remblayage qu'elle a pris l'initiative de faire réaliser et qu'elle a confiés à un entrepreneur et qui, pour ce motif, lui sont incontestablement 'imputables' au sens de cette disposition»".

Elle en conclut que la partie requérante ne peut se prévaloir de ses relations contractuelles avec son entrepreneur pour échapper à sa désignation en tant que titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret "Sols" en qualité d'auteur ou d'auteur présumé de la pollution. Elle fait valoir qu'"à cet égard, une analogie peut être faite avec la théorie des troubles de voisinage, où la jurisprudence retient la responsabilité du maître de l'ouvrage, même lorsqu'un trouble résulte pourtant d'une faute de son entrepreneur".

Quant à la relation avec l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, elle rappelle que "le principe du pollueur-payeur a tout au plus vocation à «inspirer» la politique environnementale de la Région" et que, comme l'a déjà jugé le Conseil d'État, "ce principe «ne constitue pas une règle de droit positif» susceptible de mener à l'annulation d'un acte administratif (C.E., n^o 210.082, Koevoet, du 23 décembre 2010)".

Ensuite, elle estime "qu'en tout état de cause, la désignation de la requérante en qualité d'auteur ou d'auteur présumé de la pollution ne méconnaît aucunement le principe du pollueur-payeur". À cet égard, elle expose ce qui suit :

" [...]

La notion de pollueur ne reçoit aucune définition en droit wallon, ni en droit européen. Il ne peut être déduit de cette notion que c'est l'exécutant matériel de travaux effectués pour le compte d'un tiers qui doit nécessairement être tenu pour le pollueur. Ce principe permet de rechercher des responsabilités, en tant qu'auteur de la pollution, au-delà du seul exécutant matériel, et peut s'étendre à tous ceux qui ont une responsabilité dans la contamination du sol.

La partie adverse a dès lors très bien pu considérer, sans violer l'article 22 des décrets Sols, que la notion de «pollueur» peut s'appliquer au maître d'ouvrage qui est à l'origine des travaux.

[...]".

Elle se réfère encore à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.C.E.) :

" [...], selon Cour de justice de l'Union européenne, le «pollueur» est une personne qui «par son activité (...) a contribué au risque de survenance de la pollution» (CJCE, 24 juin 2008, C-188/07, Commune de Mesquer).

Comme le relève Y. MOSSOUX, «l'utilisation dans la définition du PPP du terme 'contribué' pousse à adopter une lecture large de la causalité au sein du PPP puisque 'contribuer à' signifie 'aider à l'exécution d'une œuvre commune; avoir part (à un résultat)'. L'usage de ce terme suppose en tout cas que même les activités qui ne sont pas la cause la plus proche du dommage peuvent être prises en compte» («La détermination du pollueur et la causalité dans le cadre du principe du pollueur-payeur (art. 191, § 2, T.F.U.E.)», A.P.T., 2009/4, p. 301).

Cette jurisprudence ne s'oppose donc nullement à ce que, dans l'hypothèse d'une pollution survenue dans l'exécution d'un contrat d'entreprise, la responsabilité du cocontractant pour le compte de qui les travaux ont été effectués soit retenue.

En l'espèce, il n'est pas sérieusement contestable qu'en décidant de faire procéder à des travaux de remblayage sur son terrain et en confiant la réalisation de ces travaux à un entrepreneur, la requérante a effectivement contribué à la survenance de la pollution résultant du remblayage réalisé.

[...]".

Elle relève enfin que l'article 24, 1^o, du décret Sols prévoit que l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol peut demander une exonération de ses obligations notamment si la pollution du sol est due au fait d'un tiers en dépit des mesures de sécurité appropriées prises par l'auteur ou l'auteur présumé. Selon elle, cela démontre bien que l'auteur susceptible d'être désigné sur la base de l'article 22, § 1^{er}, 2^o, du décret Sols, n'est pas nécessairement la personne ayant matériellement exécuté des travaux ayant généré une pollution (telle qu'un entrepreneur, par exemple). Selon elle, cette cause d'exonération doit être distinguée du cas, visé à

l'article 24, 3^o, dans lequel l'auteur de la pollution n'a pas commis de faute ou de négligence.

Elle rappelle avoir démontré que ni l'article 22 du décret sols, ni le principe du pollueur-payeur, ne permettent d'assigner à la notion d'"auteur" de la pollution une portée limitée à celui qui, matériellement, a causé la pollution.

Elle s'emploie ensuite à réfuter la pertinence de la référence à certains arrêts du Conseil d'État dans les termes suivants :

" La référence à l'arrêt n° 229.201 du 18 novembre 2014, contenue dans la requête en annulation, ne présente aucune pertinence en l'espèce. Tout au plus ressort-il de cet arrêt que lorsqu'elle désigne l'auteur d'une pollution sur la base de l'article 22, § 1^{er}, 2^o, du décret Sols, l'autorité ne doit pas démontrer l'existence d'une infraction personnelle dans le chef de cet auteur. L'on n'aperçoit pas en quoi cet arrêt viendrait soutenir l'argumentation inexacte de la partie requérante.

De même, les arrêts n° 199.664 du 19 janvier 2010 (Jaquinet) et n° 186.298 (Badoux et Hastir) ne sauraient être utilement invoqués en l'espèce. D'une part, ces arrêts concernent l'application du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et non du décret Sols. D'autre part, il ressort de ces arrêts que dans le cadre de l'exécution de l'article 43 du décret du 27 juin 1996, l'autorité doit justifier les raisons pour lesquelles elle fait peser la charge des mesures de réhabilitation des anciennes décharges sur les détenteurs de déchets, à savoir les propriétaires des terrains concernés, plutôt que sur les personnes à l'origine de la pollution. Cet enseignement ne peut utilement être transposé en l'espèce, puisque l'arrêté attaqué désigne précisément la requérante en tant qu'elle est à l'origine de la pollution et non en tant qu'elle serait propriétaire du terrain concerné ou détentrice de ce terrain ou de la pollution dont il est affecté.

[...]"

Enfin, elle estime que le fait que dans l'arrêté attaqué, la partie adverse se réfère à la notion d'auteur présumé plutôt qu'à celle d'auteur "est sans incidence sur le contenu, la portée ou la légalité de l'acte".

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans la réfutation des arguments de la partie adverse dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir les éléments suivants :

- la partie adverse connaissait l'existence du contrat conclu entre elle et l'entrepreneur et relatif au remblayage au moment de l'adoption de l'acte attaqué, comme sa lecture le prouve d'ailleurs; la partie adverse disposait donc de tous les éléments afin d'identifier cet entrepreneur en tant qu'auteur de la pollution; affirmer que la recherche de l'auteur de la pollution est quasiment impossible revient à dénaturer la notion d'"auteur" et d'"auteur présumé";

- le fait qu'un entrepreneur a effectué des travaux pour son compte ne la rend pas "auteur" ou "auteur présumé" de la pollution liée aux remblais de mauvaise qualité.

Dans la réfutation des arguments de la partie intervenante, la partie requérante expose les éléments suivants :

- quant à l'allégation de son absence d'intérêt parce qu'elle aurait pu être désignée comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret "Sols" en sa qualité d'exploitant du site, elle rappelle qu'elle a cessé toute activité le 15 juillet 2013; par conséquent, si la partie adverse avait désigné l'entrepreneur comme auteur de la pollution et avait constaté la disparition de la société, elle n'aurait pas pu la désigner comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret, en sa qualité d'exploitant puisqu'elle n'était pas exploitant; elle en conclut qu'elle a bien intérêt au premier moyen;
- quant à l'argument selon laquelle une personne peut être désignée en qualité d'auteur de la pollution lorsque celle-ci peut se voir imputer la responsabilité de la pollution ou lorsque l'administration considère qu'elle est responsable de la pollution, il est rappelé que le fait qu'un entrepreneur a effectué des travaux pour le compte de la partie requérante ne la rend pas "auteur" ou "auteur présumé" de la pollution liée aux remblais de mauvaise qualité;
- l'analogie avec la théorie des troubles de voisinage n'est pas pertinente en l'espèce et n'a aucun lien avec le système de responsabilité en cascade de l'article 22 du décret "Sols";
- la partie intervenante semble confondre le mot "auteur" et le mot "pollueur"; à l'article 22 du décret, la notion utilisée est le mot "auteur" et non "pollueur";
- la référence à l'arrêt de la Cour de justice européenne du 24 juin 2008 (C-188/07) n'est pas pertinente, cet arrêt ne se prononçant pas sur la notion de "pollueur" mais sur la notion de "détenteur antérieur" de déchets aux fins de l'application de l'article 15 de la directive 75/442/CEE relative aux déchets; de plus, le terme interprété par la Cour inclut un élément d'antériorité à la pollution (le détenteur antérieur des déchets), élément totalement absent dans le décret "Sols" en général et à l'article 22 dudit décret.

IV.2. Examen

L'acte attaqué contient notamment les considérants suivants :

" [...]

Considérant que ces polluants repris aux deux considérants précédents, retrouvés dans les remblais, sont notamment caractéristiques de terres de remblais de mauvaise qualité; que ces remblais ont été mis en place par la requérante sur la

parcelle n° 262G, selon ses propres dires, notamment dans la partie «exposé des faits» du recours ainsi qu'à l'annexe 9 du recours présentant une copie de l'acte de vente entre la requérante et la Société Provinciale d'Industrialisation; Que le fait que la requérante invoque un contrat d'exécution de ses travaux de remblayage ne peut conduire à lui enlever sa qualité d'auteur présumé de la pollution, le contrat d'exécution étant sans pertinence sur la qualité d'auteur de la pollution de la SA Colgate Palmolive; que ce différend ressort de la compétence des Cours et Tribunaux;

[...]".

Il n'est pas contesté, comme l'indique l'extrait ci-dessus de l'acte attaqué, que la source de la pollution du terrain concerné réside dans le remblayage des sols par des terres contaminées avant le début des travaux de construction des bâtiments de la partie requérante. La source de la pollution des sols n'est donc pas à rechercher dans l'exploitation même des lieux par celle-ci. Il n'est pas non plus contesté que ce remblayage a été réalisé par une société de droit américain "Daniel Construction Company International" avec laquelle la partie requérante avait conclu, le 9 novembre 1973, un contrat d'entreprise.

La question qui se pose est de savoir si la partie requérante peut être tenue de réaliser une étude d'orientation en qualité d'auteur présumé de la pollution, alors que c'est l'exécutant du contrat qu'elle a conclu en vue du remblayage des terres qui, matériellement, est à l'origine de cette pollution.

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

- " 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^o 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".

Les travaux préparatoires du décret du 5 décembre 2008 précisent ce qui suit (Projet de décret relatif à la gestion des sols, commentaire des articles, Parlement wallon, session 2008-2009, n° 864/1, pp. 19 et 20) :

- "La désignation des titulaires par l'administration doit respecter une hiérarchie alternative : si l'on se trouve en présence d'un ou plusieurs auteurs de la pollution, seul celui-ci ou ceux-ci pourront être désignés, à l'exclusion du ou des propriétaires du ou des terrains pollués. En d'autres termes, le ou les propriétaires du ou des terrains pollués ne pourront être désignés qu'en l'absence totale d'auteur de la pollution. Les différents cas d'absence d'un auteur de la pollution sont définis en des termes analogues à ceux employés à l'article 44 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et visent l'impossibilité ou la quasi-impossibilité d'imputer la responsabilité de la pollution à un quelconque auteur et l'insolvabilité non frauduleuse ou la disposition de sûretés insuffisantes dans le chef du ou des auteurs";
- "L'administration ne peut pas désigner n'importe qui, n'importe comment. Si elle entend désigner quelqu'un comme auteur de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets, c'est soit parce que cette personne a été jugée responsable de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets, soit parce qu'elle estime que cette personne est présumée avoir été l'auteur de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets".

En d'autres termes, l'auteur présumé est celui sur qui pèse des indices suffisants pour le désigner comme auteur, mais qui n'a pas (encore) été jugé comme tel.

En l'absence de définition dans le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, le mot "auteur" désigne, dans son sens commun, "[la] personne [...] qui est la première cause (d'une chose), qui est à l'origine (d'une chose), qui a fait (une chose)" (dictionnaire Robert).

La définition ainsi retenue est à mettre en relation avec l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'environnement qui dispose que "la politique environnementale de la Région s'inspire [...] [du] principe du pollueur-payeur, selon lequel les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur". À cet égard, les travaux préparatoires du décret du 5 décembre 2008 indiquent ce qui suit :

- " Le décret propose deux volets d'intervention : un volet préventif [...] [et] un volet curatif. Il convient en effet d'être en mesure de gérer toutes les pollutions, en appliquant au maximum le principe du pollueur-payeur [...]" (Projet de décret relatif à la gestion des sols, rapport de la commission, Parlement wallon, session 2008-2009, n° 864/11, p. 3).

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, le "pollueur" est une personne qui, "par son activité [...] a contribué au risque de survenance de la pollution" (C.J.C.E., 24 juin 2008, C-188/07, commune de Mesquer).

Dans cette acception large retenue par la Cour de justice de l'Union européenne, l'"auteur" de la pollution au sens de l'article 22, § 1^{er}, 2^o, du décret précité ne peut se réduire au seul auteur matériel de la pollution mais peut inclure aussi celui pour le compte de qui les travaux ayant entraîné la pollution du sol ont été exécutés dans le cadre d'un contrat d'entreprise, comme en l'espèce. La partie requérante, ayant contribué à la survenance de la pollution résultant du remblayage réalisé pour son compte et nécessaire à son activité, pouvait dès lors être désignée comme auteur présumé de la pollution, sans préjudice de la possibilité pour celle-ci d'introduire une action en responsabilité contre l'entrepreneur ayant réalisé le remblayage au moyen de terres contaminées.

Cette interprétation est confirmée par l'article 24, 1^o, du décret du 5 décembre 2008, qui dispose comme suit :

" Sans préjudice de l'article 23, alinéa 1^{er}, pour bénéficier de l'exonération visée à l'article 23, alinéa 3, l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets [...] démontre se trouver dans l'un des cas suivants :

1^o la pollution du sol ou l'abandon de déchets sont dus au fait d'un tiers à l'exclusion d'un cessionnaire de permis, en dépit des mesures de sécurité appropriées prises par l'auteur ou l'auteur présumé".

Comme le souligne la partie intervenante, il ressort de la lecture de cette disposition que l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution n'est pas nécessairement celui qui a matériellement exécuté les travaux à l'origine de ladite pollution mais peut aussi être le maître de l'ouvrage.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

Le second moyen n'ayant pas fait l'objet d'un examen par le premier auditeur rapporteur, il y a lieu de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Xavier DUPONT,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.