

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.282 du 11 mars 2020

A. 225.680/XV-3799

En cause : **la ville de Charleroi**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM et
Charles-Henri DE LA VALLÉE POUSSIN, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 juillet 2018, la ville de Charleroi demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 15 mai 2018 statuant sur le recours introduit par la ville de Charleroi en sa qualité de propriétaire, contre la décision de l'administration du 5 février 2018 prise sur la base de l'article 26 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols concernant un terrain sis rue de Bomerée 222 à 6110 Montigny-le-Tilleul, sur les parcelles cadastrées Montigny-le-Tilleul/1^{ère} Division/Section B/n° 864C, 867A, 874E4, 875X, 875Y, 876Y2 et 876Z2 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 242.684 du 17 octobre 2018 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mars 2020.

Par un avis du 26 février 2020, les parties ont été informées de la remise de l'affaire à l'audience du 10 mars 2020.

M^{me} Diane Déom, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Evrard de Schietere de Lophem et Charles-Henri de la Vallée Poussin, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 12 septembre 2016, la requérante écrit au département de la police et des contrôles (DPC) du service public de wallonie (SPW). Comme le lui impose l'article 5 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, elle lui fait savoir que le terrain situé à Montigny-le-Tilleul, rue de Bomérée, 222, dont elle est propriétaire, comporte des « polluants [...] typiquement rencontrés dans les remblais et qui plus est, dans les résidus d'exploitation industrielle, telle que l'extraction de la

houille à partir de gisement de schistes houilliers » mais que, par ailleurs, il n'a pas servi de décharge ménagère. Elle joint à ce courrier un rapport d'analyse d'essais de sol réalisé par l'ASBL Service pédologique de Belgique, sur lequel reposent ces constatations.

2. Le 17 mai 2017, le DPC met la requérante, en sa qualité de propriétaire, en demeure d'introduire une étude d'orientation, en raison de la constatation sur le terrain précité de pollutions en zinc, en huiles minérales et en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dépassant les valeurs seuils et les valeurs d'intervention. Cette décision désigne la ville de Charleroi comme titulaire de l'obligation et mentionne que « conformément à l'article 70 du décret du 5 décembre 2008, [précité], un recours au gouvernement est ouvert au titulaire désigné contre la présente décision ».

3. Le 10 juillet 2017, la requérante introduit une demande d'exonération sur la base de l'article 25, 4°, du décret du 5 décembre 2008, précité, 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, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier, le *lessee* du terrain démontre se trouver dans l'un des cas suivants :
[...]
4° il n'a pas commis de faute ou de négligence et la pollution ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où la pollution a été générée ».

4. Cette demande est rejetée par une décision du 5 février 2018. La requérante introduit un recours administratif le 27 février 2018.

5. Le 15 mai 2018, le ministre de l'Environnement rejette le recours. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la requérante par un courrier du même jour.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 70 et 71 du décret du 5 décembre 2008, précité, et de l'excès de pouvoir.

La requérante expose que la partie adverse était tenue de recueillir l'avis de la commission de recours en matière de gestion des sols dans le cadre du recours qu'elle avait introduit, l'usage de l'indicatif présent à l'article 72 du décret du 5 décembre 2008, précité, impliquant en effet une obligation en ce sens. Or, elle

relève qu'en l'espèce, l'avis de cette commission n'a pas été sollicité par la partie adverse, puisque les mesures réglementaires nécessaires pour instituer cette commission n'ont jamais été adoptées. Elle affirme que l'autorité ne peut se passer de l'avis d'un organe institué pour la conseiller, lorsque la consultation dudit organe est obligatoire. Elle invoque l'arrêt n° 237.818 du 28 mars 2017.

Dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, elle se réfère à sa requête en annulation.

IV.2. Appréciation

L'article 71 du décret du 5 décembre 2008, précité, détermine la composition de la commission de recours en matière de gestion des sols et les principes de son fonctionnement. L'article 72 du même décret dispose comme suit :

« Article 72.

Dans les dix jours de la réception du recours, l'administration transmet :

1° au requérant un accusé de réception qui précise la date à laquelle l'audience visée à l'alinéa 2 a lieu;

2° à la commission de recours en matière de gestion des sols et, le cas échéant, au propriétaire, à l'emphytéote, au superficiaire, au *lessee* ou à l'usufruitier du terrain concerné, une copie du recours et de l'accusé de réception précité.

Dans les soixante jours à dater de la réception du recours, le requérant, le délégué du gouvernement et, le cas échéant, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, le *lessee* et l'usufruitier sont invités à comparaître devant la commission s'ils le demandent ou à la demande de cette dernière.

La commission en dresse le procès-verbal et rend, dans les quinze jours, son avis à l'administration.

À défaut, la procédure se poursuit.

Dans les nonante jours à dater de la réception du recours, le gouvernement envoie sa décision au requérant et, le cas échéant, au propriétaire, à l'emphytéote, au superficiaire, au *lessee* ou à l'usufruitier.

À défaut de l'envoi de la décision du gouvernement dans le délai visé à l'alinéa précédent, la décision dont recours est confirmée ».

Il n'est pas contesté qu'au moment de l'introduction du recours, la commission de recours en matière de gestion des sols n'était pas installée et que cette instance n'a donc pas été consultée.

S'il est vrai que le pouvoir exécutif est tenu d'adopter, dans un délai raisonnable, les arrêtés nécessaires à la bonne exécution des décrets, il convient de constater qu'en l'espèce, le législateur a réglé les effets du silence de la commission en prévoyant qu'à défaut d'avis, la procédure sur recours se poursuit. Il s'ensuit que le défaut de consultation de la commission n'est pas de nature à rendre la décision attaquée illégale.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 22 du décret du 5 décembre 2008, précité, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de la motivation matérielle, du devoir de minutie, de l'obligation de procéder à un examen particulier et complet de l'espèce, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante soutient qu'avant d'imposer au propriétaire l'une des obligations prévues à l'article 18 du décret précité, l'autorité doit avoir vérifié qu'il n'existait plus aucun titulaire de l'obligation situé en amont dans la chaîne de responsabilité en cascade organisée par l'article 22, § 1^{er}, du même décret. Elle soutient que, dans le cadre de cet examen, la charge de la preuve repose sur l'autorité, que l'examen accompli doit reposer sur des motifs de fait et de droits exacts, pertinents et légalement admissibles, et que l'accomplissement effectif de cet examen doit ressortir des motifs de l'acte attaqué. Elle considère qu'en l'espèce, ces principes n'ont pas été respectés. Selon elle, l'autorité n'a pas examiné s'il existait un autre titulaire de l'obligation situé en amont dans la chaîne de responsabilité en cascade organisée par l'article 22, § 1^{er}, du décret et elle a reporté sur la requérante la démonstration de l'existence d'un titulaire situé plus haut dans la chaîne de responsabilité. Elle cite la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que le recours qu'elle a introduit par son courrier recommandé du 27 février 2018 à l'encontre de la décision du 5 février 2018 refusant sa demande d'exonération possède un effet dévolutif, en sorte que l'autorité de recours devait examiner à nouveau le dossier dans son intégralité, sans se limiter à la seule question de la demande d'exonération. Selon elle, ce réexamen complet incluait nécessairement la question de savoir si elle était bien « titulaire » au sens de l'article 22, § 1^{er}, du décret. Elle estime que la partie adverse a, d'ailleurs, exercé son pouvoir d'appréciation à cet égard, puisque l'acte attaqué relève que « l'identification du propriétaire comme titulaire des obligations conformément à l'article 20 est en conséquence considérée comme confirmée ». Enfin, elle observe que le recours qui a suscité l'acte attaqué a été exercé sur la base de l'article 70 du décret, qui constitue le fondement commun des recours ouverts tant à l'encontre de la décision par laquelle l'autorité désigne le titulaire des

obligations (article 20), qu'à l'encontre de celle qui statue sur une demande d'exonération (article 26).

Dans son dernier mémoire, elle précise qu'à son sens, le recours qu'elle a introduit incluait, dans le chef de la partie adverse, le pouvoir d'apprécier à nouveau si elle était bien titulaire des obligations au sens de l'article 22, § 1^{er}, du décret. Elle observe que la partie adverse a effectivement exercé ce pouvoir d'appréciation puisqu'il y est déclaré que l'identification du propriétaire comme titulaire des obligations conformément à l'article 20 est confirmée. Elle estime, dès lors, inopérante la circonstance qu'elle n'a pas introduit de recours spécifiquement dirigé contre la décision du 17 mai 2017.

V. 2. Appréciation

La requérante a été identifiée comme titulaire des obligations visées à l'article 18 du décret du 5 décembre 2008, précité, par la décision du 17 mai 2017 du DPC, qui lui enjoignait de faire procéder à une étude d'orientation. Cette décision mentionnait la possibilité d'exercer le recours prévu à l'article 70 du décret dans les vingt jours à dater de la réception de la décision.

La requérante n'a pas introduit de recours contre cette décision, qui est dès lors devenue définitive.

Il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si la demande d'exonération introduite le 10 juillet 2017 pouvait être interprétée comme constituant également un recours contre la désignation de la requérante comme titulaire des obligations en cause, puisqu'en toute hypothèse ce recours a été introduit après l'échéance du délai prévu par l'article 70 du décret sous peine d'irrecevabilité.

L'acte attaqué est, sur ce point, motivé comme suit :

« Considérant que la décision administrative du 17 mai 2017 n'a pas fait l'objet d'un recours introduit sur base de l'article 70 du décret, confirmant ainsi la qualité du titulaire des obligations, les indications sérieuses de pollutions mises en évidence et le périmètre du terrain concerné; que par ailleurs, ni le demandeur, ni son expert ou son conseil, n'apporte d'élément permettant d'identifier l'auteur de la pollution; que le premier moyen est écarté et l'identification du propriétaire comme titulaire des obligations conformément à l'article 20 est en conséquence considérée comme confirmée ».

Le premier des motifs ainsi exprimés est donc adéquat et pertinent au sens de la loi du 29 juillet 1991, précitée. L'autre motif, selon lequel « ni le

demandeur, ni son expert ou son conseil, n'apporte d'élément permettant d'identifier l'auteur de la pollution », est surabondant.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 22 du décret du 5 décembre 2008, précité, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, du principe de la motivation matérielle, du devoir de minutie, de l'obligation de procéder à un examen particulier et complet de l'espèce, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante expose que l'article 25, 4°, du décret soumet l'exonération à la réunion de deux conditions, soit, d'une part, que le « titulaire » n'a pas commis de faute ou de négligence et, d'autre part, que la pollution ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où elle a été engendrée. Or, selon elle, les motifs de l'acte attaqué font apparaître que la partie adverse juge que la seconde condition de l'article 25, 4°, du décret n'est pas remplie, non pas au motif qu'il ne serait pas établi que la pollution en cause ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où elle a été engendrée, mais au motif qu'il ne serait pas établi que la pollution en cause ne constituerait pas une menace grave.

Au surplus, elle s'attache à démontrer que la pollution en cause ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où la pollution a été générée. Selon elle, il résulte à suffisance des éléments du dossier, et spécialement du rapport de SPB-Environnement, que la pollution en cause résulte de l'ancienne activité extractive qui se déroulait sur le terrain. Elle considère également comme certain que cette pollution a été engendrée antérieurement au 2 septembre 1941, date à laquelle elle a acquis le terrain litigieux des mains de la SA Franco-belge du Charbonnage de Forte Taille, de sorte que cette pollution est très ancienne, datant du début du siècle passé ou même du précédent. Elle fait valoir que l'extraction de la houille était une activité banale et particulièrement répandue en Région wallonne durant le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Elle écrit qu'il semble difficile d'admettre que les pouvoirs publics auraient permis, encouragé et soutenu le développement d'une telle activité si les connaissances techniques et scientifiques de l'époque percevaient déjà la pollution

qu'elle engendrait comme une menace et, qui plus est, comme une menace grave. Elle considère dès lors comme une évidence qu'à l'époque où la pollution en cause a été engendrée, c'est-à-dire avant 1941, celle-ci ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques de l'époque.

Dans son mémoire en réplique, elle rappelle que l'acte attaqué ne contient aucune référence au « moment où la pollution a été engendrée ».

Dans son dernier mémoire, elle souligne que toute son argumentation repose sur la nuance fondamentale entre le fait qu'une pollution constitue ou non une menace grave, et le fait qu'elle constitue une telle menace « en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où elle a été engendrée ». Elle affirme que cette formule désigne la perception que la science peut avoir et qu'une pollution qui constitue substantiellement une menace grave peut être perçue comme inoffensive ou peu menaçante en l'état des connaissances scientifiques ou techniques du moment. Elle considère que l'acte attaqué s'attache uniquement à la première question (présence d'une menace grave), alors que c'est de la seconde qu'il est question à l'article 25, 4°, du décret.

VI.2. Appréciation

La requérante a fondé sa demande d'exonération sur l'article 25, 4°, du décret 5 décembre 2008, précité, 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, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier, le *lessee* du terrain démontre se trouver dans l'un des cas suivants :
- [...]
- 4° il n'a pas commis de faute ou de négligence et la pollution ne constituait pas une menace grave en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où la pollution a été générée ».

Elle a fait valoir dans son recours administratif, s'agissant de la seconde condition prévue par l'article 25, 4°, les éléments suivants :

- « Il semble difficile d'admettre que les pouvoirs publics auraient permis, encouragé et soutenu le développement d'une activité de nature à engendrer une pollution que les connaissances techniques et scientifiques de l'époque percevaient déjà comme une "menace" et, qui plus est, comme une "menace grave". De toute évidence, si cette pollution avait déjà été perçue comme telle à l'époque, les autorités auraient soit interdit l'extraction de la houille, soit soumis celle-ci à des contraintes de nature à juguler la "menace grave" que la pollution engendrée par cette activité pouvait constituer ».

L'acte attaqué rencontre cet argument comme suit :

- « La décision contestée indique que “la menace grave ne peut être écartée pour l’heure” et que la cliente n’établit pas “l’absence de menace grave liée aux pollutions au moment où elles ont été générées”, ce que conteste largement le conseil du demandeur. En effet, pour lui :
- 1/ la menace grave d’une pollution est intrinsèque à celle-ci, quelque soit l’état de la science passé, actuel ou futur;
 - 2/ le fait que la pollution constitue ou pas une menace grave est sans pertinence pour pouvoir bénéficier de l’exonération;
 - 3/ les pouvoirs publics ne peuvent pas avoir “permis, encouragé et soutenu le développement d’une activité de nature à engendrer une menace grave”;

[...]

Considérant que pour bénéficier d’une exonération, conformément à l’article 25, 4°, le propriétaire du terrain doit démontrer que “la pollution ne constituait pas une menace grave en l’état des connaissances scientifiques et techniques au moment où la pollution a été générée”; que dès lors, le 1/ et le 3/ du 2^e moyen sont de nature idéologique et ne sont pas spécifiques à la situation rencontrée; qu’il ne peut être acquis sur base de ces éléments que l’ancienne activité minière ou toute autre activité qui s’est déroulée historiquement sur le terrain dont question a été réalisée sans engendrer de pollution qui, eu égard aux caractéristiques du sol et aux fonctions remplies par celui-ci, à la nature, à la concentration et au risque de diffusion des polluants présents, constitue ou est susceptible de constituer une source de polluants transmissibles aux hommes, aux animaux et aux végétaux, portant certainement ou probablement préjudice à la sécurité ou à la santé de l’homme ou à la qualité de l’environnement ou encore une pollution du sol susceptible de porter préjudice aux réserves en eau potabilisable;

Considérant que le point 2/ du 2^e moyen est en opposition avec les principes édictés dans l’article 25, 4° du décret; que par ailleurs, ni le requérant, ni son expert ou son conseil, n’apporte d’élément factuel permettant de rencontrer les conditions liées à l’article 25, 4° du décret; qu’en conséquence, le 2^e moyen est écarté ».

Il ressort de cette motivation que la partie adverse a estimé que les éléments avancés par la requérante revêtaient un caractère « idéologique » trop général et qu’aucun élément factuel propre à la situation rencontrée n’était apporté pour constituer la démonstration requise par l’article 25, 4°, du décret, dont le texte est rappelé. S’il est vrai que la formulation de l’acte attaqué ne met pas en évidence la question de l’état des connaissances scientifiques et techniques au moment où la pollution a été engendrée, il n’en reste pas moins que la partie adverse a examiné si les conditions requises par la disposition précitée étaient réunies et qu’elle a indiqué de manière compréhensible pourquoi elle concluait que tel n’était pas le cas. Au vu des éléments avancés par la requérante, cette appréciation ne peut être considérée comme entachée d’erreur manifeste.

Le troisième moyen n’est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 11 mars 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Diane Déom,
Nathalie Van Laer,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht