

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.062 du 17 mars 2023

A. 226.574/XIII-8.500

En cause : **la société anonyme LUYTEN**,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard DELTOUR, avocat,
boulevard Reyers 80
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 31 octobre 2018, la société anonyme (SA) Luyten demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 6 septembre 2018 qui confirme, sur recours, l'arrêté de police du bourgmestre de la ville de Namur du 13 juillet 2018, lui imposant un plan d'intervention et de remise en état d'un site pollué sis rue Roi Chevalier, 1 à Marche-les-Dames.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 28 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e André Lebrun, *loco* M^e Bernard Deltour, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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

3. Le 11 septembre 2009, la SA Luyten, partie requérante, informe la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (DGO3) du Service public de Wallonie (SPW), sur la base de l'article 5 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols (décret sols de 2008), des éléments suivants :

- les terrains sur lesquels se trouvent ses installations font l'objet d'une exploitation industrielle depuis des décennies;
- ces terrains sont affectés d'une pollution historique dont il ne peut être exclu qu'elle migre;
- elle ne manquera pas de s'inscrire « dans une démarche volontaire d'examen précis de l'état des terrains qu'elle exploite », dès que les normes d'exécution du décret susvisé le permettront utilement;
- elle se réserve la possibilité d'invoquer « tout motif d'exonération potentiellement applicable ».

Dans un courrier du 20 novembre 2009, la direction de la protection des sols du département du sol et des déchets de l'Office wallon des déchets prend note de la volonté de la requérante de s'inscrire dans une démarche volontaire en référence à l'article 19 du décret sols de 2008. Elle l'invite à réaliser une étude d'orientation « dès l'opérationnalité du décret ».

4. À la suite d'une réunion du 10 septembre 2010 entre la requérante et la direction de la protection des sols, celle-ci concède que le courrier du 11 septembre 2009 fait référence à l'article 5 du décret sols de 2008 et non à l'article 19.

5. Le 17 septembre 2010, la direction de la protection du sol avise la requérante que le décret sols de 2008 dispose d'un régime transitoire qui lui permet, si c'est son intention, d'exécuter volontairement des actes et travaux d'assainissement.

6. Le 3 décembre 2013, la direction de l'assainissement des sols écrit à la requérante afin de l'informer que, depuis le 1^{er} janvier 2013, tous les outils indispensables à la mise en œuvre du décret sols de 2008 sont disponibles et l'invite à préciser les démarches entreprises ou à entreprendre afin de concrétiser sa volonté de s'inscrire dans une démarche volontaire.

Le 12 décembre 2013, la requérante répond qu'elle a entamé une étude de la pollution historique du sol de son terrain et propose une rencontre pour aborder la suite des démarches à entreprendre.

7. Le 24 avril 2014, le département du sol et des déchets propose à nouveau à la requérante de s'engager dans une démarche volontaire, en application du décret actuel, dans la mesure où un nouveau décret « n'est pas passé et ne passera pas sous cette législature ».

Le 13 mai 2014, la requérante répond que le décret sols de 2008 ne permet pas d'invoquer des motifs d'exonération en cas d'engagement volontaire, qu'elle attend une modification du décret pour « clarifier le sujet » et que, dans cette attente, elle continue de « gérer les sols de son site conformément aux principes de bonne gestion de terrains industriels pollués historiquement ».

8. Une nouvelle réunion a lieu le 17 juillet 2014. Il en ressort que la requérante communiquera, pour le 1^{er} septembre 2014, un calendrier de mise en œuvre des investigations menées par l'expert agréé et de planification des réunions de concertation.

Par un courrier du 30 septembre 2014, la direction de l'assainissement des sols indique n'avoir pas réceptionné les documents prévus et souhaite qu'ils soient transmis dans la quinzaine.

Par un courrier du 3 octobre 2014, la requérante fait état de l'avancement de ses travaux et sollicite une nouvelle réunion.

9. Le 20 octobre 2014, la direction de l'assainissement des sols invite la requérante à transmettre, pour le 1^{er} novembre, les documents sollicités le 30 septembre 2014 et organise une réunion pour le 12 novembre 2014.

Le 3 novembre 2014, la requérante transmet le rapport technique sollicité. Elle confirme son souhait de s'engager dans une démarche de gestion volontaire des sols, mais indique que, dans l'état actuel de la législation qui ne garantit pas de pouvoir solliciter l'exonération de tout ou partie des obligations dans ce cadre, elle ne formalise pas sa démarche.

10. Le 17 novembre 2014, la requérante annonce à la direction de l'assainissement des sols la transmission d'une proposition de contenu de rapport technique intégré et d'un calendrier de réalisation de ce rapportage.

Le 24 mars 2015, la direction de l'assainissement des sols constate l'absence de transmission du rapport annoncé et invite la requérante à faire part de ses intentions dans la quinzaine. Le 26 mars 2015, la requérante répond qu'elle a sollicité un délai supplémentaire et qu'elle présentera l'étude dans le courant du mois de mai. Le 13 avril 2015, la direction de l'assainissement des sols l'invite à transmettre le rapport technique au plus tard le 15 mai 2015.

11. Le 28 avril 2015, la requérante annonce à la direction de l'assainissement des sols qu'elle a fait appel à un autre expert agréé.

En juin 2015, la SA Siterem réalise une note technique relative à l'état du sol du site de la requérante. Cette étude conclut que « [l]es investigations réalisées sur le site (investigations de 2008, 2011 et 2012) ont mis en évidence une pollution du sol et de l'eau souterraine (dépassement des valeurs seuil et des valeurs d'intervention définies par le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols) », que « [l]a pollution trouve son origine dans les activités qui se sont déroulées historiquement sur le site et dans les opérations de stockage/manutention de produits et de sous-produits opérées dans le passé (années 1950) sur le site » et que « [l]'interprétation des résultats analytiques [...] au regard des prescriptions du Guide de Référence pour l'Évaluation des Risques montre que la pollution du sol et de l'eau souterraine du terrain présente une hypothèse de menace grave pour la santé humaine et l'environnement ».

L'étude recommande de « réaliser une évaluation détaillée des risques pour la santé humaine et l'environnement, via la collecte de données sur le terrain ».

12. Par un courrier du 7 juillet 2015, la direction de l'assainissement des sols accuse réception du rapport. Elle relève qu'aucune investigation complémentaire n'a été réalisée, depuis la note technique d'octobre 2014, en vue d'acquérir une caractérisation des pollutions et de réaliser une analyse des risques complète, et confirme la nécessité de réaliser des investigations complémentaires.

Elle attire l'attention de la requérante notamment sur les éléments suivants :

- la nécessité d'analyser le volet écosystème, prenant en compte la proximité d'une zone Natura 2000;
- la nécessité de réaliser une étude détaillée des risques pour la santé humaine;
- la nécessité de réaliser une étude détaillée des risques de dispersion;
- l'absence, dans la note technique, de certains documents habituellement repris dans les études de sol.

13. Le 5 octobre 2015, la requérante indique analyser les offres et suggestions de son expert et les observations du courrier susvisé du 7 juillet 2015, tout en rappelant que sa démarche ne constitue pas une démarche volontaire au sens de l'article 19 du décret sols de 2008.

14. Le 27 novembre 2015, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) dépose un rapport sur l'évaluation de l'impact potentiel vers les parcelles voisines du site de la requérante.

Le rapport conclut comme il suit :

« Sur [la] base de ces constats et au vu de la situation environnementale présent[e] dans la note technique de Siterem (juin 2015) montrant au droit du site de Luyten une pollution sévère du sol et des eaux souterraines en HAP (en naphtalène principalement), l'ISSeP estime que le lien entre la pollution présente chez Luyten et l'impact mesuré dans les calcaires chez Lhoist (Pz9 et Pz14) est très probable. Cette hypothèse paraît d'autant plus probable que les pompes d'exhaure au droit de la carrière Lhoist impliquent un phénomène de rabattement s'étendant selon toute vraisemblance (vu le type de nappe et le rabattement au droit de la carrière) jusqu'au site de Luyten ».

15. Une réunion se tient le 15 février 2016, entre la requérante et la direction de l'assainissement des sols, dont les objectifs sont les suivants :

- « - Discussion technique sur l'état d'avancement des investigations en lien avec la problématique "sols";
- Transmission des recommandations de l'ISSEP et de la DEE (Direction des Eaux Souterraines) à LUYTEN et à SITEREM en matière d'investigations du terrain [...];
- Bilan [des] actions à entreprendre ».

La requérante entretient également une correspondance avec le département de la police et des contrôles, en ce qui concerne les analyses de l'ISSEP. Elle y relève d'importants écarts entre les résultats de l'ISSEP et ceux d'un laboratoire qu'elle a mandaté. Elle indique que de nouveaux prélèvements ont été réalisés.

16. Le 9 mars 2016, la direction de l'assainissement des sols invite la requérante à reprendre ses investigations au niveau du sol en vue de réaliser *in fine* une caractérisation complète des pollutions et une étude de risques adéquate.

Le 14 avril 2016, la SA Siterem réalise une note des travaux proposés pour les volets sol, eaux et air ambiant pour le site litigieux, comprenant une proposition de *planning*.

Le 28 avril 2016, une réunion est organisée entre la direction de l'assainissement des sols et la requérante, ayant pour objet la « [c]oncertation sur [la] base de la note élaborée par Siterem quant aux investigations à mener en ce qui concerne les volets "air du sol" et "eau souterraine" ».

En septembre 2016, la SA Siterem réalise un nouveau rapport des travaux réalisés pour les volets sol, eaux souterraines et air sur le site litigieux.

17. Le 16 novembre 2016, la direction des eaux souterraines adresse au département de la police et des contrôles un avis sur le site, au terme duquel elle qualifie la situation d'inquiétante. Elle préconise de mettre rapidement en place des mesures de suivi des concentrations en naphthalènes.

18. Le 7 décembre 2016, le département de la police et des contrôles donne les instructions suivantes à la requérante, sur la base des articles 71 et 58, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement :

- mandater un expert agréé et communiquer ses coordonnées dans le mois du courrier;
- communiquer, dans les trois mois du courrier, une note de cet expert détaillant l'ampleur et la fréquence du *monitoring* de la qualité de l'eau souterraine;
- réaliser ce *monitoring* après son approbation;

- soumettre, pour approbation, un plan de remise en état établi par l'expert;
- faire réaliser par l'expert une estimation du coût des mesures, en ce compris les coûts de l'étude et les frais d'analyse.

Il fixe des délais pour la réalisation de ces étapes.

Par un courrier du 22 décembre 2016, la requérante fait valoir qu'elle satisfait parfaitement aux *desiderata* de l'autorité régionale, qui n'a pas mis l'article 20 du décret sols de 2008 en œuvre, et demande le retrait du courrier susvisé. Elle ajoute que les instructions prises sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 précité sont mal fondées en droit, dès lors qu'elles visent à imposer des mesures de gestion curative d'une pollution historique, ce qui relève du décret sols de 2008 et non du décret relatif au permis d'environnement.

19. Le 25 janvier 2017, le département de la police et des contrôles écrit à la ville de Namur afin de l'informer du refus d'obtempérer de la société et de l'inviter à prendre toutes les mesures utiles.

Le 17 février 2017, notamment, la ville de Namur invite la requérante à une audition. Par un courrier du 30 mars 2017, celle-ci propose deux dates de réunion en avril 2017.

20. Le 27 mars 2017, l'ISSeP transmet son avis technique sur les compléments d'investigation.

Le 21 avril 2017, la SA Siterem dresse un rapport des travaux réalisés, pour le premier trimestre 2017, à propos du volet de l'air.

21. Par une lettre du 26 avril 2017, la requérante fait valoir, auprès de la ville de Namur, que les mesures litigieuses relèvent de la gestion curative d'une pollution historique du sol et donc du décret sols de 2008, sans lien avec l'exploitation des installations autorisées par les permis d'environnement, et que, par ailleurs, les conditions de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 ne sont pas remplies.

22. Le 17 mai 2017, la direction de l'assainissement du sol indique à la requérante qu'elle l'invite à se conformer au courrier du 7 décembre 2016 du département de la police et des contrôles et qu'elle ne remettra pas d'avis en dehors de ces instructions.

Le 22 mai 2017, la requérante répète sa contestation de la licéité des instructions du département de la police et des contrôles et, parallèlement, elle sollicite du ministre son « impulsion » dans ce dossier. Celui-ci répond que l'administration a été invitée à exposer rapidement une « position univoque et concertée » au regard des considérations soulevées par la requérante.

23. Le 30 juin 2017, après un rappel de l'historique du dossier, la direction de l'assainissement des sols explique à la requérante qu'elle a constaté l'existence d'un danger mettant gravement en péril la protection de l'environnement et la sécurité ou la santé des travailleurs, et que l'absence d'initiative de sa part et son refus d'introduire une étude conforme aux dispositions du décret sols de 2008, près de sept ans après son engagement à s'inscrire dans une démarche volontaire d'analyse des terrains exploités, l'a amenée à envisager des mesures de contraintes fondées sur l'article 71 du décret du 11 mars 1999 précité.

Elle ajoute que « conformément au principe d'indépendances des polices administratives, les injonctions qui vous ont été adressées par le Département de la Police et de Contrôles vise[nt] à apporter une réponse à la situation établie de “danger qui mette gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population au départ de votre établissement” qui peut trouver à s'appliquer “sans préjudice de l'application d'autres mesures de sécurité”, et donc, sans préjudice d'autres polices administratives ».

Le 11 juillet 2017, la requérante rappelle sa position et, notamment, estime que l'utilisation de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 constitue « un détournement manifeste des procédures administratives ».

Le 5 octobre 2017, la direction de l'assainissement des sols confirme à la requérante sa volonté de poursuivre la concertation entamée et l'invite, dans l'hypothèse où la société dispose de nouveaux résultats d'investigation ou d'un programme, à revenir vers l'administration.

24. Le 8 novembre 2017, la requérante informe la ville de Namur de la position de la direction de l'assainissement des sols. La ville réagit par un courrier du 13 décembre 2017. Le 2 janvier 2018, la requérante réagit à son tour, rappelant l'historique du dossier et la perspective d'une modification décrétable dans le courant de l'année.

25. Une nouvelle réunion se tient, le 14 décembre 2017, entre la direction de l'assainissement des sols et la requérante. Il est notamment convenu que des investigations géophysiques seront rapidement mises en œuvre.

Le 18 décembre 2017, la requérante transmet les résultats des analyses sur les eaux d'exhaure des Dolomies de Marche-les-Dames depuis octobre 2014.

26. Par un courrier du 8 février 2018, le département de la police et des contrôles transmet à la ville de Namur un rapport actualisé, prévu par l'article 71 du décret du 11 mars 1999, en pointant l'absence d'évolution positive, posant de réels problèmes en termes de sécurité de l'environnement et d'impacts possibles sur les riverains.

27. Au mois de mars 2018, la SA Siterem dépose une note intitulée « résumé des travaux réalisés et propositions de compléments d'étude ».

Le 27 avril 2018, une autre réunion se tient entre la direction de l'assainissement des sols et la requérante, en vue de l'approbation de la note de mars 2018 de la SA Siterem.

28. Entre-temps, par un courrier du 12 mars 2018, intitulé « Pollution avérée des sols et des eaux souterraines ayant pour conséquence des risques très graves pour l'environnement ainsi que pour la sécurité et la santé de la population – absence de suites aux propositions d'arrangement amiable », la ville de Namur convoque la requérante aux fins d'être entendue le 23 mars 2018.

Le 29 mai 2018, celle-ci, ayant reçu le projet de procès-verbal de la réunion susvisée du 23 mars, indique à la ville de Namur que le courrier du 12 mars 2018 ne pourrait pas être considéré comme une convocation à présenter sa défense. Le 11 juin 2018, la ville de Namur répond qu'elle n'agit pas dans un cadre de répression pénale.

Le 22 juin 2018, la requérante sollicite des informations au sujet des avis scientifiques selon lesquels la pollution du site litigieux aurait « pour conséquence des risques très graves pour l'environnement ainsi que pour la sécurité et la santé de la population ».

29. Le vendredi 13 juillet 2018, le bourgmestre de la ville de Namur, en application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999, impose à la requérante ce qui suit :

« prendre toutes les mesures nécessaires à la remise en état, telle que définie à l'article 1, 13°, dudit décret et notamment :

- 1) de mandater un expert à choisir dans la liste annexée (annexe 2) et de communiquer, dans le mois qui suit la notification du présent arrêté, les coordonnées de celui-ci;

2) de communiquer, pour approbation, dans les trois mois de la notification du présent arrêté,

- ° une note préparée par l'expert désigné et détaillant l'ampleur et la fréquence du *monitoring* de la qualité de l'eau souterraine à mettre en place (points de prélèvement, paramètres de fréquence);
- ° une estimation par l'expert désigné du coût de l'ensemble des mesures, incluant les coûts d'étude et les frais d'analyse visés ci-dessous;

3) dès qu'il a été approuvé, de faire réaliser ce *monitoring* dans les délais qui sont fixés dans la note;

4) de soumettre, pour approbation, un plan de remise en état en deux phases établi par l'expert. La première phase est communiquée dans les douze mois qui suivent la notification du présent arrêté. Elle comporte la réalisation d'une étude visant, d'une part, à l'identification et à la délimitation complète des pollutions du sol et de l'eau souterraine liées aux activités actuelles et historiques de l'établissement, et d'autre part, l'analyse des risques pour la santé humaine, pour les eaux souterraines et pour les écosystèmes inhérents à ces pollutions. Les délimitations des pollutions sont établies en référence aux normes reprises en annexe 3. L'ensemble des prélèvements et analyses sont réalisés en respect des recommandations du CWEA (Compendium Wallon des méthodes d'Échantillonnage et d'Analyse [...]).

La première phase du plan de remise en état fait l'objet d'états d'avancement intermédiaires tous les trois mois, comportant un compte-rendu détaillé des investigations et travaux sachant que le premier compte-rendu doit être transmis dans les trois mois de la notification du présent arrêté, concomitamment aux documents visés au point 2;

Après approbation de cette étude, la deuxième phase consiste en l'assainissement des pollutions. Un plan d'assainissement est réalisé dans les 6 mois de l'approbation de la phase I et comprend une analyse des meilleures techniques disponibles, visant à sélectionner la variante d'assainissement optimale afin de remédier aux dangers mettant en péril la protection de l'homme et de l'environnement identifié lors de la première phase. Après l'approbation, ce plan est mis en œuvre dans le respect des conditions fixées ».

30. Pendant l'été 2018, la SA Siterem poursuit les actions relatives au site litigieux et en informe la direction de l'assainissement des sols.

31. Le 6 août 2018, la requérante introduit un recours administratif contre la décision du bourgmestre du 13 juillet 2018. Elle y fait essentiellement valoir que les mesures n'ont pas de lien avec l'exploitation actuelle des installations classées, telle qu'autorisée par le permis d'environnement, et que les seules mesures possibles auraient dû être fondées sur l'article 20 du décret sols de 2008.

Le 6 septembre 2018, la partie adverse confirme la décision du bourgmestre de Namur. Il s'agit de l'acte attaqué.

32. Le 7 septembre 2018, la requérante sollicite de la direction de l'assainissement des sols une nouvelle réunion pour préparer l'entrée en vigueur du

nouveau décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, et spécialement, l'élaboration d'une convention de gestion des sols. L'administration y répond le 1^{er} octobre 2018 et la requérante réagit à son tour le 11 octobre 2018.

33. Le 14 décembre 2018, la SA Siterem résume, à l'attention de la direction de l'assainissement des sols, les actions menées entre juillet et décembre 2018.

34. Il résulte d'une mesure d'instruction menée par l'auditeur rapporteur que, selon la partie adverse, le dossier a évolué de la manière suivante depuis l'introduction du recours :

- « - une concertation technique a été maintenue entre l'administration et la SA LUYTEN quant aux investigations du sol et de l'eau souterraine, malgré l'introduction de l'instance devant le Conseil d'État;
- certaines actions imposées par l'acte attaqué auraient été réalisées par la SA LUYTEN, mais hors du *timing* imposé par l'acte attaqué; il en va, selon les informations communiquées par ma cliente, des actions suivantes :
 - mandater un expert agréé : SITEREM;
 - la réalisation d'un *monitoring* de l'eau souterraine, de l'air et du sol;
 - l'introduction d'une étude d'orientation pour les seules parcelles appartenant à la SA LUYTEN, étude approuvée le 7 septembre 2021;
 - introduction d'un *planning* en vue de la réalisation d'une étude de caractérisation pour ces parcelles pour fin octobre 2022.

Ma cliente m'indique toutefois ce qui suit :

- les actions de la SA LUYTEN n'auraient pas encore mené à l'objectif attendu du plan de remise en état, à savoir la prise de mesures nécessaires pour obvier au danger mettant gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population;
- la SA LUYTEN n'aurait pas communiqué son intention de réaliser des investigations au droit des parcelles voisines, impactées par l'enfouissement de matériaux pollués issus de l'établissement, à l'exception de celles appartenant à LHOIST en ce qui concerne l'impact sur les eaux souterraines;
- une demande de dérogation fondée sur l'article 30 du décret sol aurait été introduite par la SA LUYTEN en ce qui concerne les parcelles qui lui appartiennent; cette demande aurait été refusée le 4 novembre 2021 et un recours serait à l'examen.

L'on peut notamment s'interroger sur l'intérêt au deuxième moyen de la partie requérante qui conteste l'existence d'un danger grave, condition d'application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, alors qu'elle exécute, certes en partie, les mesures imposées par l'acte attaqué ».

Sur la même question, la requérante s'exprime comme il suit :

- « - Un programme de suivi et d'investigations concerté avec la DAS a été poursuivi. Les rapports de *monitoring* relatifs aux données collectées sur les sites de la SA Luyten, respectivement du Groupe Lhoist (SA Dolomies de Marche-les-Dames) ont été transmis à la DAS. Le rapport de *monitoring* 2021 lui a été communiqué le 17 janvier 2022;
- La SA Luyten a introduit une demande motivée de conclusion d'une convention de gestion des sols en date du 5 décembre 2019. Complétée en date du 20 février 2020, cette demande a fait l'objet d'un refus de la DAS le 20 mai 2020;

- Une étude d'orientation, réalisée par le bureau agréé SITEREM, a été déposée le 7 juillet 2021. Ceci en application de l'article 24, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o, du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols (ci-après « le DS »), dans le cadre de la procédure de renouvellement du permis d'environnement, en vue du terme des actes qui en autorisent actuellement l'exploitation. Cette étude d'orientation a été approuvée par une décision de la DAS en date du 6 septembre 2021;

- Une demande de dérogation fondée sur l'article 30, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o, du DS a été introduite. La dérogation a été refusée par la DAS en date du 4 novembre 2021. La décision de refus fait l'objet de recours administratif devant le Gouvernement introduit le 30 novembre 2021, sur la base de l'article 70 du DS. Ce recours est pendant.

Ces éléments témoignent parfaitement du souci de [la SA Luyten] de poursuivre les actions concertées avec la DAS et de s'inscrire dans les procédures de gestion des sols organisées par le DS.

En aucun cas, ces démarches ne peuvent être assimilées, comme tente vainement de le faire le conseil de Région wallonne, à une mise en œuvre, aussi minime pourrait-elle être, de l'acte attaqué ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

35. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 1^{er}, 3^o, 13^o et 25^o, 2, 58, § 2, et 71 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 20, 23, 24, 25 et 26 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du détournement de procédure, de l'excès de compétence et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à la partie adverse de lui imposer, sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 précité, des « mesures de sécurité » ayant pour objectif de mettre fin à un prétendu danger au départ de son établissement, alors qu'elle impose en réalité des mesures de gestion curative du sol, réglée par une police administrative spécifique, à savoir le décret sols de 2008.

36. En substance, elle fait valoir que, selon l'acte attaqué, le décret du 11 mars 1999 permet de mettre fin à une situation dangereuse, quand bien même elle ne constitue pas une infraction audit décret et ses arrêtés d'exécution, et il ne s'agit pas d'imposer des mesures de gestion curative du sol, alors qu'en réalité, il l'oblige « matériellement » à prendre des mesures analogues à celles de l'article 18, 1^o, du décret sols de 2008 et, qui plus est, à les confier à un expert agréé conformément à l'article 27, § 1^{er}, du même décret.

Jurisprudence à l'appui, elle expose qu'il est illégal d'imposer des mesures curatives de gestion du sol sans lien avec l'exploitation autorisée par un

permis d'environnement, notamment en ce que cela prive l'opérateur des garanties substantielles organisées par le décret sols de 2008, et qu'une condition dont peut être assorti un permis d'environnement doit encadrer l'exercice de l'activité en maîtrisant préventivement un risque de pollution des sols, mais ne peut imposer des mesures de gestion curative du sol, étrangères à l'exploitation autorisée.

Elle indique que le décret du 11 mars 1999 fournit le cadre général pour pallier les dangers, nuisances ou inconvénients liés à l'exploitation d'un établissement, conformément à son article 2, et que les travaux parlementaires du décret précisent que les mesures visées à l'article 71 peuvent être imposées dans « l'hypothèse où une activité soumise à un permis d'environnement suscite un danger pour l'homme ou pour l'environnement ».

Elle en déduit que le décret du 11 mars 1999 constitue une *lex generalis* de l'exploitation des établissements classés et porte notamment sur les diverses mesures à prendre en cas de suspension ou de cessation de l'activité autorisée, par exemple en vue d'une remise en état du site, ce qui n'est pas imposé en l'espèce. Elle relève que l'exploitation est toujours en cours et autorisée, de sorte que l'acte attaqué ne saurait avoir pour but d'intervenir dans ce cadre. Elle précise qu'en l'espèce, la pollution du sol qu'elle a identifiée est historique et date d'activités antérieures à son exploitation du site, ce que la DGO3 admet.

Elle considère que l'acte attaqué ne constitue pas non plus un « plan d'intervention » au sens de l'article 2, 25°, du décret du 11 mars 1999, dès lors que l'acte attaqué vise matériellement à imposer les obligations de l'article 18 du décret sols de 2008, à savoir *in fine* un assainissement, après la réalisation d'une étude de caractérisation du site, le tout à établir par un expert agréé. Elle n'aperçoit pas pourquoi l'acte attaqué invoque l'article 58, § 2, du décret du 11 mars 1999 ni en quoi il trouverait à s'appliquer en l'espèce.

37. À son estime, il ne fait pas de doute que l'acte attaqué impose uniquement des mesures de gestion curative d'une pollution historique des sols du site litigieux, sans lien avec l'actuelle exploitation industrielle du site et que la *lex specialis* en la matière est le décret sols de 2008, dont l'article 20 permet d'imposer de telles mesures de gestion sous le bénéfice de garanties de forme et de fond spécifiques pour le destinataire de ces mesures. Elle précise que, dans ce cadre, les administrés peuvent solliciter le bénéfice des exonérations visées aux articles 23, 24 et 25, ce qui implique que l'article 20 précité constitue une formalité substantielle et « doit être appliqué par l'administration lorsqu'elle a des motifs d'imposer la réalisation d'obligations de gestion des sols », et ce tant dans l'intérêt de l'administration que dans celui des administrés.

Elle en déduit qu'il appartient uniquement à l'autorité désignée par cette police administrative spéciale de veiller à son application et que l'intervention de toute autre autorité non expressément habilitée est exclue. Elle comprend mal l'attitude de la partie adverse qui, durant des années, s'est abstenue d'initier la procédure prévue par l'article 20 susvisé, pour ensuite se référer à l'article 71 du décret du 11 mars 1999 et s'entêter dans cette voie, malgré la mise en œuvre d'initiatives tangibles de gestion des sols, fussent-elles informelles. Elle y voit un détournement de procédure ayant « pour seul but d'énervier les dispositions du décret sols [de] 2008 en matière d'exonération », alors qu'en outre, celui-ci, contrairement au décret du 11 mars 1999, ne réserve aucune habilitation en matière de gestion des sols aux autorités communales, excluant donc la gestion curative des sols de l'intérêt communal au bénéfice exclusif de l'intérêt régional. Elle fait grief à la partie adverse de ne pas avoir, partant, constaté l'illégalité de la décision du bourgmestre prise en première instance.

38. Par ailleurs, elle observe que l'autorité régionale a elle-même avoué son intention de s'affranchir de l'application du décret sols de 2008, sous le fallacieux prétexte d'une absence d'initiative de la société, pour imposer une gestion curative du sol par une voie détournée. Elle conteste le motif selon lequel l'article 20, alinéa 2, 4°, du décret sols de 2008 ne permet pas de prendre une décision visée à l'alinéa 1^{er}, si un plan de remise en état pris sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 est approuvé, dès lors qu'en l'espèce, aucun plan n'est « approuvé » puisque le recours audit article 71 est vicié en droit.

IV.2. Mémoire en réponse

39. La partie adverse conteste la recevabilité du moyen à défaut d'intérêt, pour les raisons suivantes :

- la requérante se plaint que le décret sols de 2008 ne lui est pas appliqué, alors qu'il lui était loisible de s'y soumettre volontairement, de sorte que le grief est vain;
- elle avoue un détournement de procédure, susceptible de rendre son intérêt illégitime, puisqu'elle souhaite que ledit décret sols de 2008 soit appliqué, afin d'aussitôt pouvoir y échapper par le jeu des exonérations qu'il prévoit; le moyen est soit dépourvu d'intérêt, soit contradictoire s'il s'agit de plaider qu'un régime juridique non appliqué n'est pas applicable;
- l'article 1^{er}, 13°, du décret du 11 mars 1999 définit la remise en état comme celle découlant des « obligations visées à l'article 18 du décret relatif à la gestion des sols », en sorte que l'application du décret sols de 2008 n'est pas exclue et que l'acte attaqué ne saurait donc faire grief à la requérante.

40. À titre subsidiaire, quant au fond, elle fait valoir que c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué fait application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

41. D'une part, elle expose que les polices administratives spéciales issues des décrets du 11 mars 1999 et du 5 décembre 2008 précités sont autonomes et se cumulent.

Elle explique que les mesures prises en l'espèce ne préjudicient pas aux dispositions du décret sols de 2008, que l'article 71 du décret du 11 mars 1999 précité prévoit que les mesures de sécurité prises le sont « sans préjudice de l'application d'autres mesures de sécurité » et que l'acte attaqué impose à la requérante de prendre toutes les mesures nécessaires à la remise en état visée à l'article 1, 13°, du décret du 11 mars 1999 et « notamment » les mesures qu'il édicte.

Elle rappelle que, selon la jurisprudence, la police des établissements classés et celle de la gestion des sols sont distinctes et qu'il s'agit en l'espèce d'imposer des mesures de sécurité qui diffèrent de la seule « gestion curative du sol ». Elle expose que les mesures imposées ne correspondent pas à une étude d'orientation au sens de l'article 38 du décret sols de 2008, ni à ce qu'elle doit comporter en vertu de l'article 38, 6°, dudit décret sols de 2008, qu'elles ne procèdent pas de l'étude de caractérisation au sens des articles 42 à 44 du même décret, l'étude imposée n'ayant pas cet objet, et qu'il en va de même de l'assainissement qui, aux termes de l'acte attaqué, vise à « remédier aux dangers mettant en péril la protection de l'homme et de l'environnement identifiés lors de la première phase ».

42. D'autre part, elle insiste sur l'existence d'un danger « mettant gravement en péril la protection de l'homme et de l'environnement », au sens de l'article 71 susvisé du décret du 11 mars 1999, en ce qu'aux termes de l'acte attaqué, l'eau souterraine des nappes artificielle et alluviale est polluée sur la quasi-totalité du terrain et se disperse, les masses d'eaux M072 et M011, exploitées pour la distribution publique, sont toutes deux impactées, trois grandes zones de pollution du sol sont mises en évidence au droit du terrain et les niveaux de pollution s'étendent en dehors du site d'exploitation de la requérante.

Elle fait valoir que l'article 71 du décret du 11 mars 1999 n'exclut pas, à titre de danger, une pollution historique, qu'au vu de son libellé, il a égard à la présence d'un danger actuel, indépendamment des caractéristiques de ce danger et sans distinction entre une pollution nouvelle ou historique du sol, cette distinction

n'étant faite que par le décret sols de 2008 et uniquement pour déterminer les cas et les objectifs d'un assainissement. Elle en déduit que la distinction n'est pas pertinente pour déterminer le champ d'application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999.

Par ailleurs, à son estime, le libellé de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 n'exige pas que le danger auquel il faut obvier en agissant sur l'établissement trouve directement sa source dans celui-ci. Elle prend comme exemple le fait qu'il faille provisoirement fermer voire vidanger une installation de stockage de produits inflammables en cas d'incendie à proximité.

43. En outre, elle répète que l'application du décret sols de 2008 n'est pas exclue, pour la raison exposée dans le cadre de la recevabilité du moyen. Elle conteste également que la jurisprudence invoquée par la requérante à l'appui du moyen soit transposable en l'espèce.

44. Elle conclut qu'elle n'a pas commis de détournement de procédure, dès lors que les conditions d'application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 sont réunies et que c'est bel et bien dans le but d'obvier à un danger mettant gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population, qu'elle a agi.

IV.3. Mémoire en réplique

45. Sur la recevabilité du moyen, la requérante réplique que son intérêt est clairement établi, notamment dès lors que sa position a toujours été de ne pas vouloir formaliser une démarche volontaire au titre de l'article 19 du décret sols de 2008 pour ne pas se voir privée du bénéfice des exonérations prévues aux articles 24 et 25 du même décret, que celles-ci ne dépendent pas de sa seule volonté, et qu'il ne s'agit donc pas dans son chef d'opérer une quelconque manœuvre pour échapper à l'application du décret sols de 2008 mais seulement de préserver ses droits.

Elle relève une contradiction dans l'argumentation de la partie adverse qui soutient que le décret sols de 2008 n'est pas applicable parce qu'il s'agit d'imposer des mesures de sécurité mais, dans un même temps, que celui-ci est applicable en vertu de l'article 1^{er}, 13^o du décret du 11 mars 1999 qui définit la « remise en état » par renvoi aux obligations découlant de l'article 18 du décret sols de 2008.

46. Sur le fond, quant au caractère autonome et cumulatif des polices administratives spéciales du décret du 11 mars 1999 et du décret sols de 2008, elle

insiste, jurisprudence à l'appui, sur le fait qu'il est illégal d'imposer des mesures curatives de gestion du sol relevant de la police administrative relative à la gestion des sols, sans lien avec l'exploitation autorisée par un permis d'environnement délivré en vertu de la police administrative relative aux établissements classés, et que les causes d'exonération prévues par le décret sols de 2008 sont des garanties substantielles, dont la partie adverse l'a privée en adoptant des mesures sans lien direct avec l'exploitation des activités autorisées par le permis d'environnement.

47. Elle critique la tentative de requalification des mesures édictées dans l'acte attaqué en des mesures de sécurité relevant du décret du 11 mars 1999. Elle rappelle le renvoi de l'article 1^{er}, 13°, du décret du 11 mars 1999 à l'article 18 du décret sols de 2008, le caractère de *lex generalis* de la police administrative relative aux établissements classés, à laquelle aucune des mesures édictées par l'acte attaqué ne se rattache, et le caractère de *lex specialis* du décret sols de 2008 spécifiquement applicable à la problématique de la remise en l'état du sol, dans le cadre de laquelle des garanties de forme et de fond spécifiques sont prévues pour le destinataire des mesures. À cet égard, elle continue de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a pas pris de mesures sur le fondement de l'article 20 du décret sols de 2008.

48. À son estime, est inopérant l'argument de la partie adverse soutenant que l'application du décret sols de 2008 n'est pas exclue, puisqu'en effet, elle a toujours maintenu que l'autorité régionale pouvait adopter des mesures de gestion curative du sol sur la base du décret sols de 2008 mais pas sur celle de l'article 71 du décret du 11 mars 1999.

Par ailleurs, elle revient sur le fait qu'adopter des mesures de gestion curative des sols sur le fondement du décret du 11 mars 1999 précité correspond précisément à la définition du détournement de procédure, celui-ci la privant des garanties substantielles qui lui sont octroyées par le décret sols de 2008.

IV.4. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie adverse

49. Dans son dernier mémoire, contestant que la remise en état en ce qui concerne le sol ne peut pas être imposée sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999, la partie adverse indique que le décret sols de 2008 n'est applicable qu'en présence d'un fait générateur issu de ce décret, qu'il s'agit donc d'un « mécanisme fermé », de sorte qu'en soi, l'article 71 du décret du 11 mars 1999 n'est pas susceptible d'entraîner l'application du décret sols de 2008. Elle fait valoir

qu'il n'en demeure pas moins que les polices respectivement réglées par le décret sols de 2008 et l'article 71 du décret du 11 mars 1999 sont indépendantes et se cumulent, et que c'est à ce titre que tant l'article 71 susvisé que, le cas échéant, le décret sols de 2008 peuvent s'appliquer tous deux aux sols, mais pour des raisons différentes.

Ainsi, elle expose que l'article 71 du décret du 11 mars 1999 s'applique « si un danger met gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population ou met gravement en péril la vie ou le bien-être des animaux faisant l'objet des installations et activités », tandis que le décret sols de 2008 s'applique en présence d'un des faits générateurs limitativement énumérés aux articles 19 à 21 de ce décret. Elle se réfère aux travaux préparatoires du décret relatif à la gestion du sol, pour préciser que le renvoi de l'article 1^{er}, 13^o, du décret du 11 mars 1999 à l'article 18 du décret sols de 2008, a pour objectif d'« éviter toute contradiction entre cette notion et les obligations au sens de l'article 20 » du décret sols de 2008.

Elle conteste toutefois que seule la police administrative du décret sols de 2008 est applicable en l'espèce, à l'exclusion du décret du 11 mars 1999, pour les raisons suivantes :

- les travaux préparatoires susvisés indiquent que la remise en état des établissements doit être conforme aux dispositions du décret sols de 2008 mais pas qu'elle doit être ordonnée sur la base dudit décret ou que des investigations ressemblant à celles imposées par le décret sols de 2008 ne peuvent pas être imposées;
- une telle lecture est confirmée par l'article 10 du décret sols de 2008 qui reprend, au sein de la banque de données de l'état des sols (BDES), « les documents attestant la bonne exécution d'un assainissement en application [...] d'un plan de remise en état pris en application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou du Livre I^{er} du Code de l'Environnement »;
- à son estime, à défaut, l'application de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 s'en trouverait affectée en cas de danger portant sur le sol qui « met gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population ou met gravement en péril la vie ou le bien-être des animaux faisant l'objet des installations et activités ».

B. Dernier mémoire de la partie requérante

50. Dans son dernier mémoire, la requérante épouse la thèse selon laquelle les mesures de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 peuvent uniquement

être imposées si le danger qui les justifie est en lien avec l'exploitation autorisée par un permis d'environnement.

Elle souligne qu'en l'espèce, la pollution résulte historiquement de l'exploitation de son site par d'autres opérateurs et non de son entreprise telle qu'autorisée, et qu'à ce titre, la pollution qui motive les mesures imposées par la partie adverse n'est pas en lien avec son établissement classé, de sorte que l'acte attaqué est illégal, les mesures qu'il impose visant en fait à appréhender une situation antérieure à son exploitation. Elle reprend historiquement les éléments relatifs à l'évolution de l'exploitation du site, passée progressivement d'une activité de distillation du naphtalène – à l'origine de la pollution historique du site –, à un processus de purification, annonçant peu à peu la fin des enfouissements de déchets sur le site.

51. En ce que l'intitulé de son permis d'environnement de 1995 indique qu'il « renouvelle » un permis d'exploiter antérieur, elle conteste qu'on puisse en déduire qu'aucun élément n'établit que la pollution n'est pas « en lien avec l'exploitation, sans doute ancienne, de l'établissement ». Elle en veut pour preuve que l'article 2 dudit permis indique notamment que « l'établissement sera mis en activité dans un délai de deux ans » ou encore que l'ensemble des actes administratifs qui le complètent font référence à « l'arrêté du 3 août 1995 » sans nullement mentionner un « renouvellement » de permis antérieur. Elle considère que toute autre interprétation reviendrait à considérer, à tort, qu'elle constitue une seule et même personne morale avec celle qui exploitait le site avant les années 1980, ce qui ne saurait être le cas, vu les groupes et sociétés qui s'y sont succédé.

52. Elle insiste sur le fait que l'ensemble des mesures imposées doivent être considérées comme un tout et ne peuvent pas être individuellement catégorisées, qu'ainsi, il est manifeste que l'acte attaqué impose des mesures correspondant matériellement aux mesures prévues par l'article 18, 1^o, du décret sols de 2008, que la réalisation de ces obligations doit d'ailleurs être confiée à un expert agréé conformément à l'article 27 du même décret et qu'en tout état de cause, fussent-elles ou non considérées individuellement, de telles mesures ne peuvent constituer un « plan d'intervention » au sens de l'article 1^{er}, 25^o, du décret du 11 mars 1999.

Elle ne voit pas en quoi la désignation d'un expert et la mise en œuvre d'un *monitoring* de la qualité de l'eau souterraine permettraient, à elles seules, « de réagir immédiatement pour diminuer le danger de pollution ».

Elle conclut que l'ensemble des mesures critiquées doit être considéré comme un plan de remise en état, qui aurait dû être imposé sur la base du décret sols de 2008.

IV.5. Examen

53. Quant à l'intérêt au moyen, le premier moyen porte sur le fondement légal de l'acte attaqué et son applicabilité en l'espèce. Il n'est ni contradictoire, ni illégitime de soutenir qu'il y a lieu d'appliquer le régime du décret sols de 2008 et que, dans ce cadre, la requérante peut espérer bénéficier des exonérations qui y sont prévues, au rebours de ce que prévoit le régime du décret du 11 mars 1999.

Si l'acte attaqué est annulé sur le fondement du premier moyen, il ne pourra plus, dans le cadre de sa réfection, être adopté sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999, ce qui est de nature à avoir une influence sur le sens de la décision prise. La requérante a intérêt au moyen, au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le moyen est recevable.

54. Le décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, conformément à son article 127.

Le décret sols de 2008, applicable en l'espèce, dispose notamment comme il suit :

« Article 1^{er}. Le présent décret vise à prévenir l'appauvrissement du sol, l'apparition de la pollution du sol, à identifier les sources potentielles de pollution, à organiser les investigations permettant d'établir l'existence d'une pollution et à déterminer les modalités de l'assainissement des sols pollués.

[...]

Art. 2. Pour l'application du présent décret, on entend par :

[...]

5° "pollution historique du sol" : pollution du sol causée par une émission, un événement ou un incident survenu avant le 30 avril 2007;

6° "pollution du sol constituant une menace grave" :

a) pollution du sol 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;

b) pollution du sol susceptible de porter préjudice aux réserves en eau potabilisable ».

Le chapitre III du même décret détermine les faits générateurs et les titulaires des obligations instaurées par le décret, soit procéder à une étude d'orientation, le cas échéant, à une étude de caractérisation, le cas échéant, à un assainissement, prendre des mesures de sécurité ou encore prendre des mesures de suivi. Les articles 23 et suivants du même décret prévoient des motifs d'exonération des obligations visées à l'article 18 et détaillent la procédure à suivre pour l'obtenir.

55. L'article 1^{er} du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement définit notamment les notions suivantes :

« 3° établissement : unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution. Un établissement dans lequel intervient une ou plusieurs installations ou activités classées implantées à proximité d'installations ou activités similaires, mais n'ayant pas de liens d'interdépendance les unes par rapport aux autres sur le plan matériel ou fonctionnel, constitue un établissement distinct de l'établissement existant;

[...]

13° remise en état : ensemble d'opérations, en vue de la réintégration de l'établissement dans l'environnement eu égard à la réaffectation de celui-ci à un usage fonctionnel et/ou en vue de la suppression des risques de pollution à partir de celui-ci; la remise en état est, pour le sol, celle qui découle des obligations visées à l'article 18 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols;

[...]

25° plan d'intervention : l'ensemble des mesures de sécurité permettant, à titre conservatoire, de maîtriser la menace ou les effets d'une pollution jusqu'à ce que les sources de dangers ou de pollutions en aient été retirées, en ce compris par une évaluation des risques sanitaires ».

Les travaux préparatoires du décret sols de 2008 qui a inséré le dernier membre de la définition de « remise en état » exposent ce qui suit :

« La définition de “remise en état” au sens de l'article 1^{er}, 13°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est complétée pour éviter toute contradiction entre cette notion et les obligations au sens de l'article 20 du présent projet de décret. La remise en état, en ce qui concerne le sol, de tout établissement soumis à permis d'environnement qu'il soit repris ou non dans l'annexe III, doit être conforme aux dispositions du décret » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ordinaire 2008-2009, n° 864/1, p. 28).

L'article 2, alinéa 1^{er}, du même décret prévoit ce qui suit :

« Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un

établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Est visée non seulement la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur ».

56. L'article 71 du même décret, qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué, est situé dans une sous-section intitulée « action sur l'établissement en l'absence d'infraction ». Il dispose comme il suit :

- « § 1^{er}. Sans préjudice de l'application d'autres mesures de sécurité, si un danger met gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population, et si l'exploitant refuse d'obtempérer aux instructions des fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement, le bourgmestre, d'office ou sur rapport de l'un de ces derniers, prend toute mesure utile pour faire cesser ce danger, et notamment :
- 1° ordonner la cessation totale ou partielle de l'exploitation;
 - 2° mettre les appareils sous scellés et, au besoin, procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement;
 - 3° imposer à l'exploitant un plan d'intervention ou l'introduction d'un plan de remise en état et, le cas échéant, de fournir au bénéfice de la Région une sûreté suivant l'une des modalités prévues à l'article 55 afin de garantir la remise en état;
 - 4° informer le fonctionnaire chargé de la surveillance.

Les mêmes pouvoirs sont conférés aux fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement, en cas d'inertie du bourgmestre ou lorsque l'imminence du danger est telle que le moindre retard peut provoquer un accident.

§ 2. Le plan de remise en état approuvé selon les modalités déterminées par le Gouvernement vaut permis d'environnement et permis d'urbanisme. Le Gouvernement peut déterminer les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation des plans de remise en état.

§ 3. Lorsque l'exploitant reste en défaut d'introduire un plan ou ne le respecte pas une fois approuvé, le bourgmestre ou le Gouvernement peut procéder d'office à la remise en état. Ils agissent conformément à l'article D. 149, § 5, du Code de l'Environnement.

§ 4. L'exploitant à l'encontre de qui la mesure de sécurité a été prise peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre la décision visée au § 1^{er}. Le recours n'est pas suspensif. À défaut de décision dans le délai prescrit par le Gouvernement, le recours est censé être rejeté.

Le Gouvernement règle les modalités du recours et détermine notamment :

- 1° les informations que doit contenir le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires devant être introduits;
- 2° les modalités selon lesquelles il est porté à la connaissance du public;
- 3° les modalités d'instruction du recours par le fonctionnaire technique compétent.

§ 5. L'exploitant à l'encontre de qui la mesure de sécurité a été prise et les autres personnes intéressées peuvent demander la levée ou la modification de la mesure, par lettre recommandée à l'autorité qui a pris la mesure ou au Gouvernement, si celui-ci a statué sur le recours. La demande n'est pas suspensive.

La demande est censée être refusée si l'autorité n'a pas statué dans un délai d'un mois à dater du jour de la réception de la demande. Un recours est ouvert contre

le refus tacite ou explicite conformément au § 4, sauf s'il a été statué par le Gouvernement sur recours.

§ 6. La demande adressée en vertu du § 5 ne peut, sous peine d'irrecevabilité, être adressée concomitamment avec le recours prévu au § 4 ».

Selon les travaux préparatoires, cette disposition « vise l'hypothèse où une activité soumise à permis d'environnement suscite un danger pour l'homme ou pour l'environnement. Elle est directement inspirée de l'article 21 du Règlement général pour la protection du travail » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ordinaire 1997-1998, n° 392/1, p. 24).

57. Il résulte de ce qui précède que les mesures qui peuvent être menées sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999 précité, tel qu'applicable, ne peuvent l'être que si c'est l'activité classée de l'établissement qui « met gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population ».

Si l'autorité en charge de la police des établissements classés a le pouvoir d'assortir la délivrance d'un permis d'environnement au respect de certaines conditions et de prendre toute mesure utile, dans l'hypothèse où l'exploitant n'obtempère pas aux instructions des fonctionnaires compétents, pour faire cesser un danger grave de mise en péril de la protection de l'environnement, la sécurité ou la santé de la population, ces conditions et mesures doivent naturellement concerner l'exploitation de l'installation, soit l'activité que le bénéficiaire du permis entend exercer ou exerce. En effet, l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 indique notamment que cette législation tend à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, « pendant ou après l'exploitation ».

58. En l'espèce, il résulte certes du dossier administratif, et notamment de l'étude de la SA Siterem de juin 2015 et de l'avis de l'ISSeP du 27 novembre 2015, que les dangers que l'autorité tente de faire cesser au travers des mesures imposées par l'acte attaqué résultent d'une pollution trouvant son origine « dans les activités qui se sont déroulées historiquement sur le site et dans les opérations de stockage/manutention de produits et de sous-produits opérées dans le passé (années 1950) » et non directement ou principalement de l'exploitation elle-même, telle qu'autorisée par le permis d'environnement dont la requérante est titulaire.

Cependant, d'une part, il ressort d'une mesure d'instruction initiée par l'auditeur rapporteur que l'autorisation d'exploiter actuelle procède d'un arrêté du 3 août 1995 de la députation permanente du conseil provincial de Namur, délivré en réponse à une demande de « renouvellement » d'un précédent « permis d'exploiter des installations de rectification et conditionnement de naphthalène d'une capacité de production de 8.000 tonnes », ce qui confirme l'ancienneté de l'établissement visé par le permis d'environnement. D'autre part, citant l'avis de la DGO3 qu'il fait sien, l'auteur de l'acte attaqué observe lui-même, notamment, que des pollutions sont avérées tant au niveau du sol que de l'eau souterraine, affectant également les terrains voisins, « siège[s] de dépôts de déchets de Luyten » ou « impactés par la migration de la pollution » et que la pollution des masses d'eau M072 et M011 est « liée à la société Luyten ». Par ailleurs, aucune des pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard ne permet d'affirmer que la pollution en cause est totalement étrangère à l'exploitation de l'établissement de la requérante. Il en résulte qu'est sans pertinence le fait que la requérante n'exercerait ses activités sur le site litigieux, d'abord en tant que filiale puis comme société issue de la fusion de deux sociétés, qu'à la suite d'autres sociétés qui ont exploité le site avant elle, au siècle dernier.

Sur ce point, l'acte attaqué ne viole pas l'article 71 du décret du 11 mars 1999.

59. Cela étant, l'acte attaqué, confirmant sur recours l'arrêté du bourgmestre de Namur du 13 juillet 2018, impose explicitement la remise en état du site pollué. Or, selon l'article 1^{er}, 13°, du décret du 11 mars 1999, précité, une telle remise en état ne peut se faire que dans le respect des conditions du décret sols de 2008. À la lumière des travaux préparatoires précités relatifs à l'article 1^{er}, 13°, précité, il y a lieu de conclure que la formulation de la définition de remise en état exclut que la remise en état, en ce qui concerne le sol, soit ordonnée sur la base du décret du 11 mars 1999.

Certes, l'article 71 du décret du 11 mars 1999 permet aussi d'adopter un « plan d'intervention ». Au vu de la définition de l'article 1^{er}, 25°, du même décret, les mesures adoptées par l'acte attaqué qui consistent à mandater un expert et à faire réaliser un *monitoring* peuvent être qualifiées de plan d'intervention. En effet, il s'agit bien de « mesures de sécurité permettant, à titre conservatoire, de maîtriser la menace ou les effets d'une pollution jusqu'à ce que les sources de danger ou de pollution aient été retirées, en ce compris par une évaluation des risques sanitaires ». Tel n'est par contre pas le cas des mesures qui imposent la mise en œuvre d'un plan de remise en état. Un tel plan ne pouvait donc pas être imposé sur la base de l'article 71 du décret du 11 mars 1999.

60. Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué dans sa totalité.

En effet, sous peine de réformer l'acte attaqué en lui donnant une portée nouvelle, le Conseil d'État n'est pas compétent pour en prononcer l'annulation partielle, en limitant celle-ci à l'élément du dispositif de l'acte qui impose à la requérante un plan de remise en état du site pollué, dès lors que la confirmation de l'arrêté du bourgmestre de Namur du 13 juillet 2018 décidée sur recours par la partie adverse est manifestement conçue comme indivisible par son auteur.

V. Autres moyens

61. Les autres moyens, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

62. La partie requérante 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}

Est annulé l'arrêté ministériel du 6 septembre 2018 qui confirme, sur recours, l'arrêté de police du bourgmestre de la ville de Namur du 13 juillet 2018, imposant à la SA Luyten un plan d'intervention et de remise en état d'un site pollué sis rue Roi Chevalier, 1 à Marche-les-Dames.

Article 2

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 17 mars 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Denis Delvax,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux