

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 67.974 du 4 septembre 1997
A. 39.760/VII-8561

En cause : la S.A. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie (en faillite),

Instance reprise par :
Me B. TOPPET-HOEGARS, curateur,
ayant son cabinet à TONGRES,
Bilzersteenweg 341

contre :

la Région flamande, représentée par le
l'Exécutif flamand, actuellement le Gouvernement flamand.

--

LE CONSEIL D'ÉTAT, VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 novembre 1988 par laquelle la S.A. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie demande l'annulation de l'arrêté du Ministre communautaire de l'Environnement, de la Rénovation rurale et de la Politique des P.M.E. du 12 septembre 1988 délivrant à la partie requérante, pour une durée de 2 ans à partir du 12 septembre 1988, un permis temporaire pour l'exploitation d'un parc à ferrailles équipé d'installations de délaquage et de refonte de métaux à Dilsen, Kanaalstraat 20, cadastré section C, n^{os} 42/D2 e.a.;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. E. LANCKSWEERDT, auditeur;

Vu l'ordonnance du 21 mars 1996 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 12 mai 1997 fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 1997;

Entendu Mme M.-R. BRACKE, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en ses observations, Me M. RYELANDT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante;

Entendu M. E. LANCKSWEERDT, auditeur, en son avis conforme;

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

1. De la procédure

Considérant que bien que l'ordonnance n/ 871 du 15 février 1989 lui ait accordé une prolongation de délai, lequel est passé de 30 à 90 jours, la partie défenderesse n'a déposé ni mémoire en réponse, ni dossier administratif; que le non-respect de l'obligation que lui impose l'article 6 du règlement de procédure implique que la version des faits de la partie requérante, qui s'appuie sur les pièces qu'elle a déposées, doit être tenue pour exacte;

2. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause sont les suivants :

2.1. L'entreprise de la partie requérante était une entreprise de traitement de ferrailles, spécialisée dans la démolition d'usines, de machines et de bateaux. Elle avait pour l'objet l'exploitation de matériaux de récupération, à savoir le traitement de différents types de ferrailles, de matériaux réutilisables et l'assainissement de ceux-ci.

La partie requérante a acquis un terrain situé le long du Zuid-Willemsvaart sur lequel se trouvaient les vestiges d'une ancienne usine de zinc.

Le sous-sol des terrains de l'ancienne usine contenait d'énormes quantités de cendres polluantes, notamment de zinc, de cadmium et de plomb.

Le 19 avril 1973, la députation permanente du conseil provincial du Limbourg délivra à la requérante un permis d'exploitation (RGPT) pour la construction d'une entreprise de traitement de ferrailles. Le permis fut délivré pour une durée de 30 ans, donc jusqu'au 19 avril 2003.

2.2. Le 27 mars 1985, il fut procédé à une visite d'inspection chez la partie requérante. Une lettre de la Société publique des déchets de la Région flamande (OVAM) du 10 avril 1985, adressée à la requérante, précisa qu'aucun permis n'avait encore été délivré pour l'exploitation d'un parc à ferrailles, alors que cette activité est subordonnée à un permis conformément au décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets. Il fut signalé que la partie requérante devait se mettre en règle dans le mois, soit en introduisant une demande de permis, soit en cessant ses activités.

2.3. Le 15 avril 1986, la députation permanente du conseil provincial du Limbourg accusa réception d'une demande de permis de la partie requérante qui sollicitait :

« l'obtention d'un permis pour l'exploitation d'un parc à ferrailles équipé d'installations de délaquage et de refonte de métaux sur les terrains situés section C, n^{os} 42/D2 e.a. (voir le plan cadastral ci-joint) de la première section cadastrale de la commune de Dilsen, Kanaalstraat 20 ».

Le 15 avril 1986 également, un exemplaire de la demande de permis fut envoyé aux instances consultatives qui furent invitées à communiquer leur avis dans le délai prescrit de 30 jours.

L'examen de la demande révéla qu'un rapport d'étude complémentaire était nécessaire, lequel parvint à l'administration provinciale le 27 juin 1986. Un nouvel accusé de réception fut notifié au demandeur le 29 juillet 1986 et le même jour, les instances consultatives furent également informées du rapport d'étude complémentaire et invitées à rendre leur avis dans le délai prescrit de 30 jours à compter de la date de réception de la demande d'avis.

2.4. Après qu'un certain nombre d'instances eurent émis leur avis, la députation permanente du conseil provincial du Limbourg refusa, le 17 février 1988, de délivrer le permis sollicité en se fondant sur les considérations suivantes :

« Considérant qu'en ce qui concerne les eaux souterraines, ces installations sont situées dans une zone extrêmement fragile;

Considérant que l'examen de l'affaire révèle que compte tenu de l'étude d'assainissement dont la zone concernée fait actuellement l'objet, il apparaît opportun de ne pas délivrer pour l'instant de permis pour des installations situées dans cette zone; qu'il faut également observer que si, après assainissement, la zone doit néanmoins recevoir une affectation industrielle, il ne faudra pas perdre de vue que le terrain concerné ne pourra pas être mis à disposition avant fin 1989 et qu'en outre, lors de l'implantation de nouvelles industries, il faudra respecter un certain nombre de limitations relatives au parachèvement du terrain qui permettent au nouvel aménagement de s'inscrire dans l'ensemble du plan d'assainissement concernant cette zone;

Considérant qu'il y a lieu, dès lors, de ne pas délivrer le permis sollicité ».

Le préambule de l'arrêté de refus du 17 février 1988 cite également un passage de l'avis de l'OVAM qui mentionne notamment ce qui suit :

- « - la S.A. Zinkfabriek a déversé sur les lieux des débris de zinc jusqu'à une profondeur de 2,5m; les résultats de l'analyse des eaux de puits effectuée à une profondeur de 13m le confirment,
- la teneur en Cd atteint ici une valeur de 13,2mg/l, la teneur en Zn 46, 2mg/l, la teneur en Al 7mg/l et la teneur en plomb 7,3mg/l,
- par rapport à l'eau du canal, le facteur de concentration est de 1000 x supérieur,
- d'un manière générale, on peut affirmer que la santé publique et la sécurité au travail sont menacées, ce qui vaut tant pour l'activité actuelle (dépôt de ferrailles, d'huiles, de boues, exploitation du four Al et installation de délaquage), que pour le sol et le sous-sol du terrain,
- un avis négatif est dès lors également rendu et il est observé que le terrain et les terrains voisins, qui appartenaient également à l'ancienne usine de Zn, doivent être assainis en profondeur avant l'exercice de toute activité;
- vu l'ampleur de la pollution du sol et des eaux souterraines, le terrain de l'ancienne usine de Zn a également été inscrit dans la liste des points noirs à examiner prioritairement qui est transmise par l'OVAM au ministre communautaire ».

2.5. Par une lettre du 14 mars 1988, la partie requérante forma un recours auprès du Ministre communautaire de l'Environnement contre l'arrêté de refus du 17 février 1988.

2.6. Au cours de la procédure de recours, la partie requérante adressa également à Sa Majesté le Roi une lettre qui donna lieu à la réponse du 1^{er} juin 1988

du Ministre communautaire ayant l'Environnement dans ses attributions, dans laquelle on peut notamment lire ce qui suit :

« En tout cas, je suis déjà en mesure d'affirmer que l'octroi de permis d'exploitation pour des terrains de l'ancienne usine de zinc ne peut être dissocié des plans d'assainissement global de cette zone ».

2.7. Le 12 septembre 1988, la décision présentement attaquée fut prise. Cette décision, notifiée à la partie requérante par un envoi recommandé d'OVAM du 21 septembre 1988, déclara le recours de la partie requérante partiellement fondé, annula la décision de la députation permanente du 17 février 1988 et délivra un permis temporaire pour une durée de deux ans aux conditions annexées à l'arrêté.

3. Du bien-fondé du recours

3.1.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 26 et 27 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets (décret déchets) et des articles 4 et 7 de « l'arrêté permis d'exploitation du 3 avril 1982 », en ce qu'un certain nombre d'instances consultatives n'ont pas rendu leur avis dans le délai prescrit de 30 jours après la demande de permis, que la députation permanente a pris une décision en dehors du délai prescrit par l'article 26, § 3, du décret déchets, qu'elle n'a jamais été informée d'un éventuel « report de la décision », qu'elle a été informée en dehors du délai prescrit de l'étude complémentaire, que la partie défenderesse a pris une décision plus de 60 jours après l'introduction du recours et que ce n'est pas la partie défenderesse mais l'OVAM qui lui a notifié la décision attaquée;

3.1.2. Considérant que le rapport de l'auditorat tient le moyen pour non fondé; qu'à l'audience, la partie requérante déclare expressément ne plus vouloir l'invoquer;

3.2.1. Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'obligation de motivation; qu'elle expose ce moyen comme suit :

« Un arrêté doit se fonder sur la motivation qui le sous-tend.
La motivation de l'arrêté doit trouver un fondement adéquat dans les faits.

Il doit exister suffisamment d'éléments de fait d'une nature telle que l'autorité pouvait raisonnablement les prendre en considération pour adopter l'arrêté.

L'Exécutif flamand adopta un arrêté délivrant un permis provisoire de 2 ans pour une partie limitée du terrain, en se fondant sur la seule considération que 'le site figure dans la liste des points noirs à examiner et à assainir prioritairement, établie par la Société publique des déchets de la Région flamande, ...'.

En outre, il souligne que '.... en attendant cet assainissement, une partie limitée du terrain pourra être utilisée comme dépôt ...'.

Ce n'est pas parce que des mesures d'assainissement sont prévues qu'un permis ne peut pas être délivré pour un plus long terme.

La considération aux termes de laquelle 'le site figure dans la liste des points noirs à examiner prioritairement, établie par l'OVAM, ...' ne peut procurer un fondement suffisant à l'arrêté.

À cet égard, l'Exécutif flamand s'est appuyé sur l'avis d'une seule instance consultative, à savoir l'OVAM.

À l'époque, l'avis (négatif) précité a été rendu à la suite de la décision de la députation permanente, sans que l'instance ait pris connaissance de l'étude complémentaire.

L'avis de toutes les autres instances consultatives était favorable.

La motivation ne peut se limiter à des règles générales et abstraites mais doit tenir compte des spécificités de la situation qui ont donné lieu à l'arrêté (C.E. COUNE, 5 février 1970, n/ 13.941).

La considération générale selon laquelle il faut assainir ne motive pas l'arrêté de délivrance d'un permis temporaire pour seulement 2 ans.

L'arrêté de l'Exécutif flamand du 12.09.1988 n'est à tout le moins pas suffisamment motivé »;

3.2.2. Considérant que la décision attaquée s'appuie sur les motifs suivants :

« Considérant que le site figure dans la liste des points noirs à examiner et à assainir prioritairement, établie par la Société publique flamande des déchets;

Considérant qu'en attendant cet assainissement, une partie limitée du terrain pourra être utilisée comme parc à ferrailles comprenant une installation de délaquage et de refonte de métaux;

Considérant que l'exécution d'activités sur un terrain fortement pollué ne signifie pas que l'exploitation n'est plus liée à des conditions d'exploitation strictes;

Considérant qu'aucune activité entravant l'assainissement ne peut être exercée;

Considérant que les déchets toxiques, dont le rapport de constatation fait notamment mention, doivent être enlevés sans délai et de manière légale »;

que l'article 2, § 2, des conditions d'exploitation prévoit :

« Le terrain situé section C n° 42d/2 doit être déblayé en vue de son assainissement. Une fois assainie, cette parcelle pourra être à nouveau utilisée comme dépôt afin de permettre l'assainissement des autres parcelles »;

qu'il ressort de l'avis de l'OVAM, qui a été rendu en premier ressort et qui, aux termes de l'arrêté attaqué, a été confirmé dans le cadre de la procédure de recours, que cet organisme estime que les terrains doivent être assainis « avant l'exercice de toute activité »;

3.2.3. Considérant qu'en principe, une opération d'assainissement éventuelle, voire programmée, ne s'oppose pas à la délivrance d'un permis d'exploitation ou d'un permis d'élimination des déchets; qu'en effet, la délivrance de ces permis n'empêche pas l'administration de procéder ultérieurement à un assainissement du sol conformément à la procédure prévue à cet effet; que si un assainissement du sol peut impliquer que l'exploitation ne peut être poursuivie, temporairement ou non, ou que le mode d'exploitation doit subir temporairement des adaptations importantes, cela ne constitue pas en soi un motif pour refuser d'avance tout permis d'exploitation ou permis d'élimination des déchets ou, comme en l'espèce, pour ne délivrer ce permis que pour un délai très court, assorti de limitations importantes; qu'en négligeant d'introduire un mémoire en réponse, le dossier administratif ou un dernier mémoire, la partie défenderesse ne soulève devant le Conseil d'État aucun argument permettant de faire admettre qu'en l'espèce, l'assainissement du sol prévu dans la décision attaquée constituait néanmoins un motif suffisant pour n'accorder le permis que pour une durée de deux ans; qu'en outre, il faut tenir compte du fait qu'au moment de l'adoption de la décision attaquée, cet assainissement du sol n'avait même pas encore connu un début de concrétisation sur le plan juridique; qu'en outre, il ressort d'une télécopie du 18 septembre 1995, transmise par la partie défenderesse en réponse à la demande de l'auditorat relative à l'état du dossier, qu'à cette dernière date, il n'avait toujours pas été procédé à l'assainissement du sol des terrains de la partie requérante; qu'à l'audience, la partie requérante déclare que ce n'est que récemment, en 1997, que l'assainissement du sol aurait commencé; que l'inertie dont a fait preuve la partie défenderesse conduit à la conclusion que la critique de la partie requérante concernant la motivation déficiente de la décision attaquée est fondée; que le quatrième moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre communautaire de l'Environnement, de la Rénovation rurale et de la Politique des P.M.E. du 12 septembre 1988 délivrant à la S.A. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie, pour une durée de 2 ans à partir du 12 septembre 1988, un permis temporaire pour l'exploitation d'un parc à ferrailles équipé d'installations de délaquage et de refonte de métaux à Dilsen, Kanaalstraat 20, cadastré section C, n^{os} 42/D2 e.a.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la Région flamande.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêt annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le quatre septembre 1900 nonante-sept, par la VII^e chambre, composée de :

Mme	M. - R. BRACKE,	président de chambre,
MM.	D. VERBIEST,	conseiller d'État,
	R. STEVENS,	conseiller d'État,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier

Le président

A. TRUYENS

M. - R. BRACKE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.