

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 83.203 du 28 octobre 1999

A.74.725/XIII-333

En cause : **la Société anonyme
FALKENBERG ET FILS,**
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT, Michel SCHOLASSE
et Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1997 par la société anonyme JEAN FALKENBERG ET FILS qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 3 juin 1997 portant suspension de l'arrêté ministériel du 10 septembre 1993 lui octroyant l'agrément en qualité de transporteur de déchets toxiques ou dangereux;

Vu l'arrêt n° 67.110 du 26 juin 1997 suspendant l'exécution de l'acte précité;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 septembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 octobre 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. de MEEÛS, loco Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 67.110 du 26 juin 1997;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle fait valoir que l'article

50 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets porte qu'un recours est ouvert auprès du Gouvernement contre les décisions des autorités visées aux articles 47 et 49 et que le Gouvernement en règle les modalités, ce recours n'étant pas suspensif; qu'elle soutient que cette disposition est en vigueur et que, si un arrêté d'exécution réglant les modalités du recours administratif n'a pas encore été adopté, l'article 50 a effet direct, de sorte que le Conseil d'Etat ne peut être saisi avant que le recours prévu par cet article ait été exercé; qu'elle ajoute que la requérante a introduit ce recours le 14 juin 1997 et qu'elle est convoquée le 30 juin 1997 pour être entendue; qu'elle conclut que ce recours étant toujours pendant, la requête est prématurée; qu'elle s'oppose à la solution retenue en suspension en faisant valoir que le recours administratif est effectivement praticable même en l'absence d'arrêté du Gouvernement réglant ses modalités; qu'elle fait valoir qu'«aucune règle générale de procédure ne paraît gouverner l'instruction du recours ou la forme de la décision qui en sera l'aboutissement normal» et que si le texte «est muet ou ambigu, on ne perdra pas de vue que l'on se trouve en présence d'un recours administratif et non d'instance juridictionnelle»; qu'elle ajoute que «seule la décision rendue sur recours est susceptible d'être attaquée» et que «ces règles ne souffrent exception que dans l'hypothèse où le requérant a été dans l'impossibilité d'exercer le recours ou lorsqu'une disposition légale expresse le prévoit»;

Considérant que les articles 49 et 50 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets sont rédigés comme suit :

- « Art. 49. Toute autorisation ou tout agrément accordé en vertu du présent décret peut être suspendu ou retiré par l'autorité qui l'a accordé si les dispositions du décret ou les conditions d'autorisation ou d'agrément ne sont pas respectées. Tout enregistrement peut être radié par l'autorité que le Gouvernement désigne si les dispositions du décret ou si les conditions intégrales fixées en vertu de l'article 11, § 5, ne sont pas respectées.

Le Gouvernement dispose des mêmes pouvoirs en cas d'inertie de l'autorité qui a accordé l'autorisation ou l'agrément, ou reçu l'enregistrement.

Art. 50. Un recours est ouvert auprès du Gouvernement contre les décisions des autorités visées aux articles 47 et 49. Le Gouvernement en règle les modalités; ce recours n'est pas suspensif»;

Considérant que ces articles, en l'absence de disposition transitoire, sont entrés en vigueur dix jours après la publication du décret au Moniteur belge du 2 août 1996; que, toutefois, le Gouvernement n'a toujours pas réglé les modalités du recours comme l'article 50 l'en charge; que si le Gouvernement ne peut ni suspendre les décrets, ni dispenser de leur exécution, la carence dont il fait preuve ne peut avoir pour conséquence de placer les administrés dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits; qu'à défaut d'arrêté déterminant les modalités du recours ouvert par l'article 50, ce recours doit être tenu pour impraticable, quand bien même l'autorité qui devrait en connaître est déterminée par le décret; qu'en effet, en l'absence de fixation des modalités du recours par le Gouvernement, l'administré qui se hasarderait à l'introduire n'aurait aucune garantie ni quant à la validité de la procédure ainsi engagée, ni quant au cheminement qu'elle suivrait, ni quant au délai dans lequel elle pourrait aboutir; qu'en présence d'autant d'incertitudes dues exclusivement à la carence de la partie adverse, qui est en défaut d'exercer son pouvoir réglementaire, celle-ci est mal venue d'en tirer argument pour contester la recevabilité du recours; que le courrier adressé au ministre par l'avocat de la requérante ne peut être considéré comme le recours ouvert par l'article 50, mais comme une démarche gracieuse effectuée en vue d'arriver, en dehors de tout formalisme, à un accord amiable; que la circonstance que la requérante a omis d'exercer un recours légalement ouvert mais de facto impraticable par la faute du Gouvernement, ne fait pas obstacle à la saisine du Conseil d'Etat; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que l'auditeur rapporteur a posé la question de savoir si la requérante avait toujours intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué aux motifs que «l'agrément litigieux est venu à expiration le 10 septembre 1998 et sa suspension, notifiée à la requérante le 12 juin 1997, a elle-même été suspendue par arrêt du 26 juin suivant», et que «s'il était établi que la société requérante a été matériellement entravée dans son activité entre le 12 et le 26 juin 1997 ou s'il subsistait un risque que les responsables de celle-ci soient poursuivis pour s'être livrés à l'activité en cause sans être nantis d'un agrément pendant la même période, la requérante conserverait un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de l'acte attaqué»; que la partie adverse observe à ce sujet dans le dernier mémoire que ni la division de la police de l'environnement chargée de rechercher et de constater les infractions notamment à la législation en matière de déchets, ni aucune autre autorité dûment habilitée n'ont dressé procès-verbal à charge des personnes responsables de la requérante, et que la division de la police de l'environnement n'a pas adopté de mesures de sécurité telles que prévues aux articles 41 et suivants du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ni pris des mesures conservatoires nécessaires en vue de l'administration de la preuve, telles que libellées à l'article 45, alinéa 2, 5°, du même décret, de sorte qu'elle n'a en rien entravé l'activité de la requérante; qu'elle dépose un extrait du rapport des sorties journalières et des entrées journalières entre le 1^{er} avril 1997 et le 30 juin 1997 au centre de prétraitement S.T.P.I. auquel la requérante fournissait des déchets ou auquel elle venait les reprendre après prétraitement, d'où il résulte qu'à l'exception du 12 juin 1997, date de la notification de l'acte attaqué, durant la période litigieuse, la requérante n'a pas effectué un quelconque transport de déchets toxiques ou dangereux, mais que des transports ont à nouveau été effectués par la requérante dès le 30 juin 1997; qu'elle en conclut que la requérante n'a pas perdu, comme elle le

prétend, de parts de marché, et, partant, qu'elle ne dispose plus de l'intérêt requis pour poursuivre l'annulation de l'acte attaqué, et ce d'autant plus que la seule perspective d'obtenir plus facilement une indemnisation par les tribunaux judiciaires en cas d'annulation de l'acte attaqué ne suffit pas pour justifier l'intérêt;

Considérant que l'acte attaqué est de nature à entraver l'activité de la requérante; que, partant, celle-ci a intérêt à en poursuivre l'annulation;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 49 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et des articles 38 à 40 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques ou dangereux, en ce que l'arrêté ministériel du 3 juin 1997 est fondé sur un motif étranger aux dispositions précitées;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 49 du décret est particulièrement général, puisqu'il permet la suspension et le retrait de l'agrément «si les dispositions du décret ou les conditions d'autorisation ou d'agrément ne sont pas respectées»; qu'elle soutient que l'article 32 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques et dangereux détermine de façon exemplative et non limitative les conditions d'octroi de l'agrément, qu'il est censé, à titre transitoire, exécuter l'article 10, alinéa 2, du décret du 27 juin 1996, selon lequel l'agrément porte notamment sur la moralité, les moyens techniques et financiers de la personne, et que les articles 38, alinéa 2, 39 et 40 du même arrêté déterminent les cas dans lesquels une suspension de l'agrément peut intervenir, mais que ce faisant, ils n'exécutent que partiellement l'article 10, alinéa 2, du décret, combiné à l'article 49; qu'elle ajoute que les travaux préparatoires du décret du 27 juin 1996 ne permettent pas d'écarter

l'hypothèse selon laquelle l'alinéa 4 de son article 10 n'aurait pas de signification particulière ou ne serait qu'une «pure redondance de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980», et qu'interpréter les nouvelles dispositions comme le fait la requérante aurait pour effet de revenir sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, interprétation qui ne peut être retenue en raison du texte de l'article 10 du décret comparé à celui de l'article 20 du décret 5 juillet 1985 relatif aux déchets tel qu'il est compris par la jurisprudence, comparaison d'où il ressort que l'accent est mis sur la moralité alors qu'il ne l'était pas sous le régime du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, lequel a donné l'occasion au Conseil d'Etat de juger que le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes en matière d'agrément était large;

Considérant que l'article 10 du décret du 27 juin 1996 est rédigé comme suit :

« Art. 10. Les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel, collectent ou transportent des déchets dangereux sont soumises à un agrément préalable.
L'agrément porte notamment sur la moralité, les moyens techniques et financiers de la personne.
Les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel, collectent ou transportent des déchets autres que dangereux sont soumises à enregistrement.
Le Gouvernement établit les règles d'application du présent article»;

que l'article 49 du même décret, dans le texte applicable lors de l'acte attaqué, porte ce qui suit :

« Art. 49. Toute autorisation ou tout agrément accordé en vertu du présent décret peut être suspendu ou retiré par l'autorité qui l'a accordé si les dispositions du décret ou les conditions d'autorisation ou d'agrément ne sont pas respectées. Tout enregistrement peut être radié par l'autorité que le Gouvernement désigne si les dispositions du décret ou si les conditions intégrales fixées en vertu de l'article 11, § 5, ne sont pas respectées.

Le Gouvernement dispose des mêmes pouvoirs en cas d'inertie de l'autorité qui a accordé l'autorisation ou l'agrément, ou reçu l'enregistrement»;

Considérant que l'arrêté du 9 avril 1992 dispose notamment comme suit en ses articles 32, 38, 39 et 40 :

« Art. 32. Pour être agréé comme collecteur ou comme transporteur de déchets toxiques ou dangereux, il faut satisfaire aux conditions suivantes :

1° S'il s'agit d'une personne physique :

(...)

b) jouir des droits civils et politiques;

c) ne pas avoir été condamné par une décision coulée en force de chose jugée pour une infraction au titre I^{er} du règlement général pour la protection du travail, à la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, à la loi du 9 juillet 1984 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets, au décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, au décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets ou à toute autre législation équivalente d'un Etat membre de la Communauté européenne;

(...)

3° S'il s'agit d'une personne morale constituée sous forme de société commerciale :

(...)

b) ne compter, parmi ses administrateurs, gérants ou personnes ayant le pouvoir d'engager la société, que des personnes qui satisfont aux conditions prévues au 1°, b) et c).

(...)».

« Art. 38. Le Ministre peut suspendre l'agrément comme collecteur lorsque les renseignements visés au § 1^{er} de l'article 34 n'ont pas été transmis à l'Office dans les délais impartis ou s'il apparaît que la nouvelle garantie bancaire ou le nouveau cautionnement n'a pas été constitué dans le mois de la notification à l'intéressé du nouveau montant de la garantie bancaire ou du cautionnement.

Le Ministre peut suspendre l'agrément comme transporteur lorsque les renseignements visés à l'article 35 n'ont pas été transmis à l'Office dans les délais impartis.

Art. 39. Le Ministre peut, à tout moment, imposer des obligations nouvelles, suspendre ou retirer l'agrément lorsque la collecte ou le transport entraînent un danger pour la santé de l'homme ou un préjudice à l'environnement.

Art. 40. Sur la base d'un procès-verbal constatant une infraction à la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, au décret, à ses arrêtés d'exécution ou aux conditions d'agrément, l'agrément peut être suspendu ou retiré, après qu'ait été donnée à son titulaire, la possibilité de faire valoir ses moyens de défense et de régulariser la situation dans un délai déterminé; en cas d'urgence spécialement motivée, et pour autant que l'audition du titulaire soit de nature à causer un retard préjudiciable à la sécurité publique, l'agrément peut être suspendu sans délai et sans audition dudit titulaire»;

Considérant que l'article 49 du décret établit de manière limitative les cas dans lesquels un agrément peut être retiré ou suspendu; que l'article 10 auquel il renvoie implicitement ne permet pas de subordonner l'agrément à toute condition de moralité que le Gouvernement jugerait bon d'exiger; qu'à peine de vider de toute signification son alinéa 4, selon lequel «le Gouvernement établit les règles d'application du présent article», ou de ramener cette disposition à une pure redondance de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, cette disposition doit être comprise en ce sens que les conditions visées, notamment de moralité, sont celles que le Gouvernement établit; que les dispositions précitées de l'arrêté du 9 avril 1992, auquel le décret du 27 juin 1996 sert de fondement, prévoient qu'un agrément peut être refusé en cas de condamnation du chef d'infraction à diverses législations relatives aux déchets, ainsi que lorsqu'une infraction à certaines de ces législations a été constatée par procès-verbal, mais non en cas d'inculpation du chef d'infraction à d'autres législations; que ces dispositions étant restrictives de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être interprétées restrictivement; qu'aucune disposition ne permettait au ministre de suspendre l'agrément en se fondant sur l'inculpation de Günther et Mathias FALKENBERG

dans le cadre d'une instruction pour blanchiment d'argent, sur leur incarcération et sur la prolongation de leur détention; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 3 juin 1997 portant suspension de l'arrêté ministériel du 10 septembre 1993 octroyant à la société anonyme FALKENBERG ET FILS l'agrément en qualité de transporteur de déchets toxiques ou dangereux.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt-huit octobre 1900 nonante-
neuf par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.