

Numéro du rôle : 589
Arrêt n° 58/94 du 14 juillet 1994

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 21, § 2, c), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 «betreffende het beheer van afvalstoffen » (concernant la gestion des déchets), posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges K. Blanckaert, H. Boel, Y. de Wasseige, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 43.703 du 5 juillet 1993 en cause de la s.a. Eikenaar contre la Région flamande et la Société publique des déchets pour la Région flamande (O.V.A.M.), le Conseil d'Etat, section d'administration, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. En tant qu'il instaure une responsabilité objective et déroge ainsi fondamentalement au régime de la responsabilité du Code civil, l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, tel qu'il a été modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, viole-t-il les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour la détermination des différentes compétences de l'Etat, des communautés et des régions ?

2. L'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, tel qu'il a été modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, viole-t-il les articles 6 et *6bis* de la Constitution, en tant qu'il prive ceux qui tombent sous son application de la protection juridique des articles 1382 à 1386 du Code civil ?

3. Les articles 6 et *6bis* de la Constitution sont-ils violés par l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, tel qu'il a été modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, en tant qu'il rend inopérante la règle énoncée à l'article 30 du décret selon laquelle les entreprises dont les activités génèrent des déchets industriels doivent évacuer ces derniers à leurs frais, lorsque le propriétaire du sol pollué, même s'il n'est pas le pollueur, est néanmoins la personne mise en demeure ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

En 1991, la partie requérante devant la juridiction ayant ordonné le renvoi a acquis la propriété de terrains et de bâtiments industriels qui avaient été utilisés jusqu'en 1971 par la s.a. Metallurgie Hoboken-Overpelt pour la production d'arsenic et qui avaient été achetés en 1973 par feu A. Eikenaar. Ces biens immobiliers avaient été fortement pollués par l'activité susdite. Par lettres recommandées du 4 mars 1987, la s.a. Metallurgie Hoboken et les propriétaires de l'époque des biens immobiliers avaient été mis en demeure par l'O.V.A.M. et sommés d'effectuer des travaux d'assainissement dans les trois mois. Par arrêté de l'Exécutif flamand du 30 juillet 1992, l'O.V.A.M. a été chargée de procéder à l'assainissement d'office des terrains. L'arrêté habilite également l'O.V.A.M. à procéder à leur expropriation et à faire appel, si nécessaire, à la gendarmerie afin d'avoir accès aux terrains. Cet arrêté se fonde, entre autres, sur l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative.

La s.a. Eikenaar a introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension du prédit arrêté du 30 juillet 1992. L'exécution de l'arrêté a été provisoirement suspendue par arrêt n° 40.145 du 25 août 1992. La suspension a été confirmée par arrêt n° 40.480 du 24 septembre 1992.

Le 16 septembre 1992, la s.a. Eikenaar a également introduit, d'une part, un recours en annulation d'un arrêté du ministre communautaire de l'Environnement et du Logement du 31 juillet 1992 portant autorisation de procéder à l'acquisition et à l'expropriation de biens immobiliers en vue de l'exécution de travaux d'assainissement nécessaires par l'O.V.A.M. et, d'autre part, un recours en annulation, pour cause de connexité, de décisions relatives à l'autorisation écologique et au permis de bâtir.

Par arrêt n° 41.125 du 23 novembre 1992, le Conseil d'Etat a également suspendu cet arrêté du 31 juillet 1992 ainsi que les décisions précitées.

Dans les affaires susmentionnées, jointes par le Conseil d'Etat, la partie requérante a demandé que des questions préjudicielles soient posées à la Cour au sujet de la disposition décrétable litigieuse, citée comme fondement juridique des arrêtés entrepris.

Par arrêt n° 43.703 du 5 juillet 1993, le Conseil d'Etat a posé les trois questions préjudicielles citées ci-dessus.

### III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 9 juillet 1993.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 septembre 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 septembre 1993.

Des mémoires ont été introduits par :

- . le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 octobre 1993;
- . la s.a. Eikenaar, Maalbosstraat 7, 3690 Bree, par lettre recommandée à la poste le 22 octobre 1993;
- . l'« O.V.A.M. » (la Société publique des déchets pour la Région flamande), K. De Deckerstraat 22-26, 2800 Malines, par lettre recommandée à la poste le 22 octobre 1993;
- . le Gouvernement flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 1993.

Par ordonnances du 7 janvier 1994 et du 28 juin 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 juillet 1994 et 9 janvier 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 février 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- . la s.a. Eikenaar, par lettre recommandée à la poste le 2 mars 1994;
- . l'O.V.A.M., par lettre recommandée à la poste le 4 mars 1994;
- . le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 4 mars 1994;
- . le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1994.

Par ordonnance du 26 avril 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 mai 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 27 avril 1994.

A l'audience du 19 mai 1994 :

- ont comparu :

- . Me H. Vandenberghe et Me J. Ghysels, avocats du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Eikenaar;
- . Me J. Putzeys, Me P. Luypaers et Me H. Derde, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'O.V.A.M.;
- . Me F. De Cuyper, *loco* Me J. Bourtembourg et Me Ph. Coenraets, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- . Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs K. Blanckaert et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *Objet de la disposition en cause*

L'article 21, § 2, c), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, s'énonce comme suit :

« La société des déchets peut procéder d'office à l'élimination des déchets d'une entreprise et à l'assainissement des sols pollués et des installations industrielles désuètes susceptibles de mettre en danger l'environnement et la santé publique, au cas où, après mise en demeure en bonne et due forme par la société des déchets ou par le ministère de la Communauté flamande, la personne mise en demeure aurait négligé de prendre les mesures imposées ou d'exécuter les travaux imposés dans le délai imparti.

L'élimination ou l'assainissement d'office s'effectue à charge de la personne mise en demeure.

L'Exécutif flamand fixe les modalités d'exécution de ces dispositions. »

Initialement, l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets disposait :

« La société des déchets peut procéder à l'élimination d'office des déchets d'une entreprise au cas où l'entreprise, après mise en demeure en bonne et due forme et dans les délais fixés, aurait omis de remplir les obligations qui lui sont imposées par le présent décret ou en exécution de celui-ci.

L'élimination d'office se fait aux frais de l'entreprise restée en défaut, dans l'installation d'élimination de la société des déchets ou dans celle d'un tiers. »

## V. *En droit*

- A -

### *Mémoires de la s.a. Eikenaar*

A.1.1.1. En ce qui concerne la question de la compétence du législateur décrétoal, la partie requérante devant le Conseil d'Etat observe que les communautés et les régions ne disposent que de compétences attribuées et que le pouvoir normatif concernant le droit civil en général et la responsabilité contractuelle et délictuelle en particulier relève de la sphère de compétence résiduaire fédérale.

A.1.1.2. Selon la s.a. Eikenaar, la disposition litigieuse instaure une responsabilité objective qui déroge fondamentalement aux règles ordinaires de la responsabilité. L'assainissement d'office n'est nullement fonction d'une faute quelconque de la personne mise en demeure; par ailleurs, ni le dommage ni le lien causal ne sont déterminés conformément aux règles du droit commun. Il n'est pas davantage satisfait aux conditions d'application de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil, à savoir que le dommage doit être imputable à une chose atteinte d'un vice ou que la responsabilité incombe au gardien de la chose.

La partie requérante devant le Conseil d'Etat estime que pour instituer un tel régime de responsabilité, on ne peut se prévaloir de l'octroi de pouvoirs implicites par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, la matière dont il s'agit ne se prête pas à un régime différencié et l'incidence de la mesure n'est aucunement marginale. En revanche, il est porté atteinte aux fondements du droit de la responsabilité. De surcroît, ce régime n'est pas nécessaire pour une politique efficace en matière de déchets.

A.1.1.3. La s.a. Eikenaar ajoute que l'adoption de la disposition litigieuse prive les personnes mises en demeure des garanties juridictionnelles qui s'appliquent normalement dans le droit ordinaire de la responsabilité. Le législateur décrétoal a donc légiféré dans le domaine de l'organisation des juridictions, alors que cette matière est réservée au législateur fédéral par l'article 94 de la Constitution (actuellement l'article 146).

A.1.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant le Conseil d'Etat confirme son point de vue au sujet de la première question préjudicielle. Elle se rallie également à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la mesure litigieuse porte atteinte à la libre circulation des biens et des services et compromet ainsi l'union économique et monétaire.

A.1.2.1. Pour la partie requérante devant la juridiction *a quo*, la disposition litigieuse ne viole pas seulement les règles répartitrices de compétences mais également le principe d'égalité.

Etant donné que l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, ne précise pas qui doit être mis en demeure, il en résulte une situation arbitraire. Théoriquement, il n'est pas exclu que ce soit tantôt un pollueur, tantôt un ancien propriétaire - ou le propriétaire actuel qui n'est pas le pollueur - qui sera invité à effectuer des travaux d'assainissement, à défaut de quoi l'O.V.A.M. pourra prendre des mesures d'office aux frais de la « personne restée en défaut », quel que soit le lien juridique ou matériel existant entre la personne déclarée responsable et le bien à assainir.

A l'estime de la s.a. Eikenaar, il n'existe aucun rapport raisonnable entre le régime litigieux et l'objectif visé. Il est imposé une charge disproportionnée à certaines personnes pour la simple raison que l'administration décide de les mettre en demeure. Ces personnes risquent ainsi d'être privées en fait de leur propriété, sans la moindre indemnité et sans pouvoir bénéficier de la protection juridique des articles 1382 et suivants du Code civil et de l'article 30 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets ou de l'article 22 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques. En outre, la sécurité juridique est affectée de manière disproportionnée en ce que la mesure a manifestement effet rétroactif, alors qu'il est difficile, voire impossible aux personnes mises en demeure de récupérer la perte subie en exerçant un recours contre une personne à laquelle elles ont succédé en droit.

A.1.2.2. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Eikenaar rappelle son point de vue. Cette partie déclare ensuite ne pas être d'accord avec la thèse du Gouvernement flamand et de l'O.V.A.M. selon laquelle la disposition litigieuse ne serait applicable qu'aux seules personnes qui méconnaissent le décret de 1981 sur les déchets ou à ceux qui leur succèdent en droit.

En ce qui concerne spécifiquement la deuxième question préjudicielle, la partie requérante devant le Conseil d'Etat confirme que le législateur décrétoal a privé les intéressés de la protection juridique des articles 1382 et suivants du Code civil, sans disposer d'une justification raisonnable.

A.1.2.3. Quant à la troisième question préjudicielle, la s.a. Eikenaar déclare dans son mémoire en réponse que, sur la base de la disposition litigieuse, n'importe qui peut être mis en demeure et pas nécessairement le pollueur. Il s'ensuit que l'application de l'article 30 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets devient impossible et qu'un propriétaire qui n'est pas pollueur se voit, sans justification aucune, imputer la même responsabilité qu'une entreprise dont les activités génèrent des déchets industriels, alors qu'il existe une différence objective manifeste entre ces deux situations.

La partie requérante devant le Conseil d'Etat conclut que la disposition litigieuse viole tant les règles de compétence que les articles 6 et *6bis* de la Constitution (actuellement les articles 10 et 11).

#### *Mémoires du Conseil des ministres*

A.2.1. L'intervention du Conseil des ministres est limitée au problème de la répartition des compétences soulevé dans la première question.

A.2.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres observe que les communautés et les régions ne disposent que de compétences attribuées et qu'aucune compétence n'a été conférée aux régions pour ce qui concerne les règles du Code civil relatives à la responsabilité.

A.2.2.2. A l'estime du Conseil des ministres, il ne peut davantage être recouru aux pouvoirs implicites.

Le mémoire compare le régime litigieux aux règles ordinaires de la responsabilité et conclut à l'instauration d'une responsabilité objective, qui déroge radicalement aux règles du Code civil et affecte l'essence même de la compétence fédérale.

A.2.2.3. Le Conseil des ministres fait également valoir qu'à l'époque où la disposition litigieuse a été adoptée, les régions étaient certes compétentes en matière de politique de l'environnement pour les normes générales et sectorielles, mais à condition de respecter les normes générales et sectorielles fixées par les autorités fédérales lorsqu'il n'existait pas de normes européennes. Le Conseil des ministres cite un avis du Conseil d'Etat, section de législation, et en déduit que la réserve en matière de normes générales et sectorielles traduisait la volonté de maintenir un ensemble cohérent, ce qu'un régime de responsabilité différencié aurait précisément contrecarré.

A.2.2.4. Le Conseil des ministres soutient encore dans son mémoire que la matière ne se prête pas à une réglementation différenciée en ce que la mesure litigieuse viole aussi les principes de l'union économique et monétaire que les régions sont également tenues de respecter lorsqu'elles exercent leur compétence en matière de politique de l'environnement.

A.2.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres conteste que la disposition litigieuse ne vise que des personnes disposant d'un droit de contrôle sur les terrains et installations pollués, comme le prétend le Gouvernement flamand.

La thèse du Gouvernement flamand selon laquelle la disposition litigieuse n'instaure pas une responsabilité objective et trouve effectivement son fondement dans la notion de faute est également contredite par le Conseil des ministres. L'affirmation que seules les personnes qui ont commis une infraction sont mises en demeure ne peut être retenue, estime le Conseil des ministres, lorsqu'il s'agit de personnes morales, puisque celles-ci ne sont pas personnellement responsables au plan pénal. Il s'y ajoute que la preuve de la faute n'est pas requise et que la simple mise en demeure suffit pour l'application de la mesure litigieuse. En outre, l'article 21, § 2, c), du décret sur les déchets s'applique à des situations antérieures au décret, donc à une époque où il n'était pas possible d'enfreindre les dispositions décrétales.

Pour ce qui est de la thèse de l'O.V.A.M. selon laquelle la disposition litigieuse ne déroge pas aux articles 1384 et 1386 du Code civil, le Conseil des ministres déclare que la responsabilité du fait des choses qui est présumée dans ces dispositions n'est pas une responsabilité objective. Le Conseil des ministres conteste également qu'il ressorte du texte de la disposition litigieuse que la responsabilité est concentrée sur celui qui a le contrôle effectif des déchets.

A.2.3.2. Dans son mémoire en réponse, la partie intervenante expose en outre que la disposition litigieuse concerne une matière qui ne relève ni des compétences propres ou incluses, ni des pouvoirs implicites.

Quand bien même il serait admis que certains aspects du droit civil peuvent être réglés par les régions sans recours obligatoire à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'en irait ainsi, déclare le Conseil des ministres, que lorsque les dispositions s'inscrivent dans le cadre d'une matière pour laquelle les régions sont compétentes et pour autant que ces dispositions soient nécessaires pour mener à bien, dans les meilleures conditions possibles, la politique régionale. Le Conseil des ministres estime que cette condition n'est pas remplie en l'espèce.

Pour ce qui est des pouvoirs implicites, le Conseil des ministres confirme son point de vue déjà développé dans son mémoire selon lequel l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet pas de justifier l'instauration d'un régime de responsabilité objective dans le droit de l'environnement.

A.2.4. Le Conseil des ministres conclut que la disposition litigieuse viole la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. Il ne se prononce pas sur les deux questions préjudicielles relatives à la conformité du régime litigieux au principe d'égalité.

#### *Mémoires du Gouvernement flamand*

A.3.1.1. S'agissant de la première question préjudicielle, relative à la compétence du législateur décentralisé pour adopter la disposition litigieuse, le Gouvernement flamand observe d'abord que l'on postule à tort que cette disposition instaure une responsabilité objective.

Selon la première partie défenderesse devant le Conseil d'Etat, la disposition litigieuse n'implique nullement que n'importe qui puisse être mis en demeure et être tenu pour responsable alors même qu'il n'aurait commis aucune faute. La personne mise en demeure est nécessairement celle qui a le pouvoir de décision sur le sol ou l'installation pollués.

Le Gouvernement flamand fait valoir que le stockage ou le déversement de déchets sur le sol est une forme d'élimination visée par le décret concernant les déchets et que le propriétaire ou le détenteur d'un sol ou d'une installation pollués par des déchets où ces matières sont éliminées doit disposer d'une autorisation, à peine de violation du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution. De surcroît, tant le fait d'être détenteur de terrains pollués par des déchets ou d'installations industrielles désaffectées que le refus de procéder à l'assainissement doivent être considérés comme un abandon ou une manière de se débarrasser de déchets que prohibe le décret concernant les déchets.

Puisque la violation des dispositions décrétales est une faute au sens des articles 1382 et suivants du Code civil, il n'est pas instauré de responsabilité sans faute par la mise en demeure du contrevenant, même si celui-ci n'est pas à l'origine de la pollution. En outre, le Gouvernement flamand considère que le propriétaire ou le détenteur peut également être tenu pour responsable, en vertu de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil, du dommage causé par la chose polluée et donc atteinte d'un vice qu'il garde, même s'il ne connaissait pas ou ne pouvait pas connaître le vice.

Du reste, la s.a. Eikenaar pourrait assigner l'ancien propriétaire et exploitant des terrains et des installations pollués sur la base de l'article 30 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets. Le Gouvernement flamand estime en effet que cette disposition est d'ordre public et que les entreprises dont les activités génèrent des déchets industriels ne peuvent donc pas se débarrasser contractuellement de l'obligation d'éliminer ces déchets à leurs propres frais. Selon le Gouvernement flamand, la première question préjudicielle manque donc en fait.

A.3.1.2. La même partie expose ensuite dans le détail la raison pour laquelle le législateur décretaal était effectivement compétent, à son avis, pour adopter la disposition litigieuse.

Le Gouvernement flamand invoque principalement comme fondement juridique l'article 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup>-3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 et indique à cet égard le contenu concret qui doit être donné à ces dispositions, en se basant notamment sur l'arrêt de la Cour n° 44 du 23 décembre 1987. La Cour avait alors déjà considéré à propos de l'article 21 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets que la Région était demeurée dans les limites de sa compétence en faisant usage de la possibilité de prendre des mesures préventives de police destinées à éviter qu'un dommage ne se produise ou ne se poursuive. Cette disposition a certes été modifiée dans l'intervalle mais repose toujours, précise le Gouvernement flamand, sur le même fondement au regard du droit des compétences.

En ce qui concerne spécifiquement le régime de responsabilité prévu par la disposition litigieuse, la première partie défenderesse devant la juridiction *a quo* allègue également que la Cour considérait déjà dans son arrêt n° 51/93 du 1er juillet 1993 qu'« en l'espèce, la communauté peut, dans les limites de sa compétence, relativement à des contrats de l'administration conclus pour les besoins de l'enseignement, adopter une disposition qui s'écarte des règles de droit commun ».

A.3.1.3. Le Gouvernement flamand estime qu'à titre purement subsidiaire, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles peut également être invoqué. En effet, faire assainir aux frais de celui qui dispose d'un pouvoir de décision est nécessaire pour pouvoir assainir malgré tout lorsque le pollueur originaire a manqué à ses obligations et s'est défait de la chose polluée. Si les régions étaient dans l'impossibilité d'assainir en pareil cas, la vente du bien pollué serait une solution fort commode pour répercuter sur la communauté les mesures requises et les frais y relatifs.

A.3.1.4. Après avoir renvoyé en outre à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les compétences spécifiques de l'O.V.A.M., le Gouvernement flamand conclut que la disposition litigieuse n'est pas contraire aux règles qui sont établies pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

A.3.1.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand confirme son point de vue quant à la

première question préjudicielle et approfondit sa thèse.

A.3.1.6. Le Gouvernement flamand réplique également à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'union économique serait compromise par la disposition litigieuse. Le Gouvernement flamand déclare ne pas comprendre pourquoi il en serait ainsi, dès lors que le régime ne concerne pas le trafic interrégional des marchandises. De toute manière, l'union économique et monétaire n'empêche pas que des mesures distinctes soient prises dans chaque région, sans quoi toute autonomie serait exclue pour les entités fédérées.

A.3.1.7. En réponse au mémoire de la s.a. Eikenaar, le Gouvernement flamand déclare notamment que la disposition litigieuse ne prive personne d'une garantie juridictionnelle et n'empêche pas que le pollueur originaire soit poursuivi. Toutefois, si celui-ci s'est entre-temps défait du bien pollué, l'O.V.A.M. n'a d'autre recours que de s'adresser au nouveau détenteur du bien en vue de l'assainissement.

A.3.2.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement flamand expose au premier chef que celle-ci manque en fait dans la mesure où elle postule que celui qui est mis en demeure par application de la disposition litigieuse ne bénéficie plus d'une protection juridique conformément aux articles 1382 et suivants du Code civil.

Le Gouvernement flamand répète que le régime litigieux n'instaure aucune responsabilité sans faute et que rien n'empêche que, devant les juridictions ordinaires, dans le cadre d'une action en responsabilité civile, l'intéressé mette en cause le respect des obligations imposées en rapport avec l'application de l'article 21, § 2, c), du décret concernant les déchets. Par ailleurs, la personne mise en demeure dispose d'une protection juridique complémentaire en ce qu'elle peut attaquer devant le Conseil d'Etat toute irrégularité administrative. Enfin, l'intéressé peut éventuellement appeler en garantie d'autres personnes responsables.

A.3.2.2. Même dans l'hypothèse où l'on considère que la disposition litigieuse instaure déjà une différence de traitement au niveau de la responsabilité, le Gouvernement flamand estime que le principe d'égalité n'a pas été violé.

La partie susdite renvoie à cet égard à l'arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990, dans lequel la Cour avait considéré que c'est au législateur fédéral qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'appliquer un régime de responsabilité identique à toutes les situations ou de déroger au droit commun. La Cour avait certes ajouté que la spécificité de la situation doit être objectivement identifiable et qu'il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure et le but visé; or, ces conditions sont bel et bien remplies en l'espèce, constate le Gouvernement flamand.

A.3.3.1. A l'estime de la première partie défenderesse devant le Conseil d'Etat, la troisième question préjudicielle manque également en fait. Pour le Gouvernement flamand, l'application de l'article 21, § 2, c), du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets n'exclut pas que le pollueur originaire soit rendu responsable. Au contraire, celui qui est mis en demeure dispose, par le biais de l'article 30 du décret sur les déchets, d'un fondement juridique pour appeler en garantie l'entreprise dont les activités ont généré des déchets industriels.

A.3.3.2. Lorsque le propriétaire qui est mis en demeure n'est pas le pollueur originaire, l'article 30 du décret sur les déchets, il est vrai, n'est pas appliqué directement mais indirectement ou parallèlement à l'application de la disposition litigieuse. Ce régime distinct est toutefois justifié, estime le Gouvernement flamand.

Tout d'abord, il est légitime de viser l'assainissement de sols ou d'installations susceptibles de mettre en danger l'environnement et la santé publique, même lorsque le détenteur du bien n'est pas le pollueur. Le fait de poursuivre la personne mise en demeure se justifie objectivement et raisonnablement en ce que celle-ci dispose du pouvoir de décision sur le terrain ou l'installation pollués et doit coopérer à l'assainissement ou ne peut en tout cas y faire obstacle. Enfin, la mesure n'est pas disproportionnée, car elle n'empêche pas que la personne mise en demeure exerce un recours contre le pollueur originaire.

A.3.4. Le Gouvernement flamand conclut que la disposition litigieuse n'est contraire ni aux règles de compétence ni aux articles 6 et *6bis* de la Constitution.

#### *Mémoires de la Société publique des déchets pour la Région flamande*

A.4.1.1. Dans son mémoire, la Société publique des déchets pour la Région flamande expose, concernant la première question préjudicielle, que la disposition contestée ne déroge pas fondamentalement au régime de la responsabilité tel qu'il est fixé notamment dans le Code civil. L'O.V.A.M. observe que le régime existant en matière de responsabilité n'est pas conçu de manière aussi systématique et que tant les articles 1384 et suivants du Code civil que diverses dispositions légales spécifiques prévoient que certaines personnes sont responsables sans qu'il faille démontrer que celles-ci ont agi de manière fautive.

Selon l'O.V.A.M., l'article 21, § 2, c), du décret sur les déchets n'instaure aucune nouvelle responsabilité. La disposition litigieuse a pour seul but de poursuivre ceux qui sont déjà potentiellement responsables en vertu d'une autre règle existante.

A.4.1.2. Le mémoire en réponse de l'O.V.A.M. souligne que l'on ne peut mettre en demeure n'importe qui mais exclusivement ceux qui disposent d'un pouvoir de décision sur le sol ou l'installation pollués et qui se trouvent déjà dans une situation contraire au décret sur les déchets. A l'inverse de la conception du Conseil des ministres, il est affirmé qu'un sol ou une installation pollués sont bel et bien une chose affectée d'un vice pour laquelle le détenteur peut être tenu pour responsable sur la base de l'article 1384 du Code civil.

Enfin, l'O.V.A.M. réplique à la thèse de la s.a. Eikenaar selon laquelle la mesure n'a pas pour objectif d'obtenir une indemnité pour le dommage causé par un vice de la chose mais vise en revanche à supprimer le vice de la chose même. Aux dires de l'O.V.A.M., la notion de dommage est déjà comprise dans la disposition litigieuse, qui part de l'hypothèse qu'il existe un risque pour l'environnement ou la santé publique. En principe, la personne mise en demeure doit elle-même déjà prévenir le dommage et l'intervention de l'O.V.A.M. fondée sur l'article 21, § 2, c), du décret sur les déchets doit être considérée comme une mesure de police administrative destinée à éviter que le dommage ne se poursuive.

A.4.1.3. La seconde partie défenderesse devant la juridiction *a quo* conclut relativement à la première question préjudicielle que le législateur décrétoal n'a nullement excédé ses compétences.

A.4.2.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, relative au respect du principe d'égalité en ce qu'il serait porté atteinte à la protection juridique offerte par les articles 1382 et suivants du Code civil, l'O.V.A.M. déclare que le point de vue qu'elle a adopté au sujet de la première question préjudicielle a déjà fait apparaître que la question est fondée sur des prémisses erronées et que les intéressés ne sont privés d'aucune protection juridique, en sorte que la disposition litigieuse ne saurait violer les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

A.4.2.2. Pour des raisons analogues, l'O.V.A.M. estime qu'il convient également de répondre par la négative à la troisième question préjudicielle.

- B -

*En ce qui concerne les règles de compétence*

B.1.1. Lors de l'adoption de la disposition contestée - dans la version établie par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative -, l'article 6, § 1er, II, 1°-3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, avait, en ce qui concerne l'environnement, attribué aux régions les compétences suivantes :

« 1° La protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

2° La politique des déchets, à l'exception de l'importation, du transit, de l'exportation et des déchets radioactifs.

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail. »

B.1.2. Le texte de l'article 21, § 2, c), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets - dans la version établie par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative - habilite la Société publique des déchets pour la Région flamande à éliminer d'office les déchets d'une entreprise et à assainir les sols pollués et les installations industrielles désuètes susceptibles de mettre en danger l'environnement et la santé publique, si les personnes mises en demeure ont négligé de prendre de plein gré les mesures imposées ou d'exécuter les travaux imposés.

La disposition litigieuse doit être considérée comme une mesure de police destinée à éviter qu'un dommage ne se produise ou ne se poursuive. Dans le cadre des matières susvisées, la Région est compétente, en matière d'environnement, pour prendre une telle disposition.

Le législateur régional a donc pu adopter une disposition mettant à charge de la personne restée en défaut les frais de l'élimination d'office des déchets d'une entreprise ou de l'assainissement d'office des sols pollués et des installations industrielles désuètes susceptibles de mettre en danger l'environnement et la santé publique.

B.1.3. La première question préjudicielle soulève toutefois la question de savoir si le législateur décretal est compétent pour instaurer un régime de responsabilité qui déroge au régime du Code civil.

Etant donné la portée de l'article 21, § 2, c), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, dans la version établie par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, précisée au point B.1.2, il n'a pas été dérogé aux règles de droit commun en matière de responsabilité civile.

*En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis)*

B.2.1. Les deuxième et troisième questions préjudicielles soulèvent la question de savoir si l'article 21, § 2, c), du décret sur les déchets du 2 juillet 1981 - dans la version établie par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative - viole les articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, en tant qu'il priverait ceux qui tombent sous son application de la protection juridique des articles 1382 à 1386 du Code civil et, d'autre part, en tant que la disposition en cause rendrait inopérant l'article 30 du même décret.

B.2.2. Interprétée en ce sens que n'importe qui, quel que soit le lien juridique ou matériel avec les déchets à éliminer ou le bien à assainir, peut être mis en demeure et contraint à prendre les mesures et à effectuer les travaux imposés, à défaut de quoi les frais de l'intervention d'office de la Société des déchets sont à charge de la « personne restée en défaut », quelle qu'elle soit, la disposition litigieuse serait contraire au principe constitutionnel d'égalité, faute d'un critère objectif permettant de déterminer qui peut faire l'objet de la mesure contestée et qui ne le peut pas.

La disposition litigieuse peut toutefois être interprétée en ce sens que la Société des déchets ou le ministère de la Communauté flamande sont uniquement habilités à mettre en demeure les personnes qui ont un pouvoir de décision réel sur les déchets abandonnés, les sols pollués et les installations industrielles désuètes représentant un danger pour l'environnement et la santé publique et qui ont manqué à leurs obligations légales.

La mesure repose donc sur un critère objectif.

B.2.3. La mesure n'est pas dépourvue de justification raisonnable. L'élimination des déchets ou l'assainissement des sols pollués et des installations industrielles désuètes n'est possible que si les personnes qui ont un pouvoir de décision effectif sur le bien en question prennent elles-mêmes les mesures nécessaires ou si, tout au moins, dans l'hypothèse où elles n'exécutent pas les mesures imposées, ces personnes ne peuvent pas s'opposer à leur exécution d'office par l'O.V.A.M.

B.2.4. Enfin, la mesure n'est pas disproportionnée au but poursuivi qui consiste à procéder à l'élimination ou à l'assainissement en cas de non-respect des obligations légales.

La disposition litigieuse n'empêche nullement que la personne mise en demeure appelle en garantie ceux qui sont responsables à son estime de la situation ayant entraîné l'application de la mesure ou qu'elle intente ultérieurement contre eux une action récursoire, le cas échéant par un recours soit aux articles 1382 et suivants du Code civil, soit à l'article 30 du décret sur les déchets.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 21, § 2, c), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 « betreffende het beheer van afvalstoffen » (concernant la gestion des déchets), modifié par l'article 54, 5°, du décret du 12 décembre 1990 « betreffende het bestuurlijk beleid » (relatif à la politique administrative), ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, ni les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*);

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 juillet 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève