

Numéro du rôle : 5551
Arrêt n° 15/2014 du 29 janvier 2014

ARRET

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 12 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (avant sa modification par l'article 21 du décret du 22 avril 2005), posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 18 décembre 2012 en cause de la SCRL « Haras » contre la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 janvier 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 12 du décret sur les déchets (décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, tel qu'il a été modifié ultérieurement), dans la version antérieure à la modification décrétales apportée par l'article 21 du décret du 22 avril 2005 (*Moniteur belge*, 13 mai 2005), entré en vigueur au 1er janvier 1995, viole-t-il le principe de légalité, consacré par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la notion d' 'abandon de déchets' figurant dans cette disposition est interprétée de manière à ce point large qu'une personne qui n'a pas elle-même abandonné des déchets (de manière active) mais est seulement devenue propriétaire d'un terrain sur lequel un tiers a abandonné des déchets et qui ne procède pas immédiatement à l'exécution d'un ordre d'élimination des déchets découverts peut faire l'objet de poursuites pénales en vertu de cet article, combiné avec l'article 56 du décret sur les déchets, et peut, en combinaison avec l'article 37 du décret sur les déchets, être tenue de rembourser les frais exposés par l'OVAM pour l'élimination d'office ?

2. L'article 12 du décret sur les déchets, dans la version antérieure à la modification décrétales apportée par l'article 21 du décret du 22 avril 2005 (*Moniteur belge*, 13 mai 2005), entré en vigueur au 1er janvier 1995, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition est interprétée de manière à ce point large que deux situations fondamentalement différentes sont traitées de manière égale, à savoir la situation dans laquelle une personne abandonne activement des déchets sur un terrain et omet par la suite d'éliminer ces déchets conformément à la réglementation, d'une part, et la situation dans laquelle une personne n'a pas abandonné elle-même activement des déchets mais, ignorant la présence de déchets, est devenue propriétaire d'un terrain sur lequel un tiers a abandonné des déchets, et ne donne pas suite à un ordre d'élimination des déchets, d'autre part ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SCRL « Haras », dont le siège est établi à 1820 Steenokkerzeel, Mulslaan 17;
- la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij », dont le siège est établi à 2800 Malines, Stationsstraat 110;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 23 octobre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me B. Van Weerd *loco* Me P. Flamey et Me P. Vervoort, avocats au barreau d'Anvers, pour la SCRL « Haras »;

. Me H.-K. Carême, qui comparaisait également *loco* Me P. Luypaers, avocats au barreau de Louvain, pour la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij »;

. Me K. Caluwaert *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Plusieurs types de déchets ont été déversés sur un terrain, actuellement propriété de l'appelante devant le juge *a quo*, entre le début des années 1970 et la fin des années 1980. Une autorisation pour y stocker des déchets inertes fut délivrée, à compter du 8 septembre 1980, à un exploitant distinct de la personne physique (Karel Verstreken) qui était propriétaire à cette époque du terrain en cause. Cette autorisation fut retirée, le 27 mars 1986, par la députation permanente de la province du Brabant, en raison du non-respect des conditions d'exploitation.

Par lettre du 16 juin 1986, la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij » (Société publique des déchets pour la Région flamande) (ci-après : OVAM) met Karel Verstreken en demeure de niveler le terrain et d'achever le travail par un « substrat d'enracinement » de 1,5 m d'épaisseur.

Après avoir constaté que Karel Verstreken restait en défaut d'assainir le terrain et après l'avoir mis en demeure, l'OVAM entame à son encontre une procédure d'élimination d'office des déchets, le 25 avril 1991.

Selon le procès-verbal n° 94/0319 du 7 septembre 1994, dans lequel l'inspection de l'environnement du Brabant flamand déclare notamment que les portes et clôtures du terrain ont été détruites et que n'importe qui y a libre accès par l'arrière et par les côtés et que « les dépôts clandestins sont énormes », un administrateur de la SA « Haras » a déclaré : « Vous m'informez de vos constatations. Nous sommes devenus propriétaires de ce terrain par une reprise de la succession de Monsieur Verstreken Karel, le 2 juin 1992. Il ressortait d'un rapport d'estimation que la valeur des parcelles précitées était de zéro franc. Nous ne nous doutions pas que ces parcelles faisaient l'objet d'une procédure d'assainissement d'office. Je peux vous confirmer que nous n'avons rien déversé sur ce terrain. Tous les déchets que vous avez vus ont été déversés par des tiers [...] ».

A la même adresse que celle du siège de la SCRL (et ancienne SA) « Haras » est établie la SA « Boerke Buelens », exerçant l'activité de pépiniériste. Une partie des terrains repris jouxtaient les terrains de cette société.

Le procès-verbal, dans lequel l'inspecteur fait état d'une contravention aux articles 12 et 14, § 1er, du décret sur les déchets, est transmis au procureur du Roi et à la SA « Haras ».

Le 26 octobre 1994, l'administration de l'inspection de l'environnement du Brabant flamand fait connaître qu'elle peut marquer son accord sur les « grandes lignes » d'un plan d'assainissement proposé, le 18 octobre 1994, par la SA « Haras ». Une entreprise avait remis une offre d'un montant de 232 000 francs, hors TVA, pour l'évacuation de tous les déchets de classe II dans une décharge appropriée.

Le 16 mai 1995, la société « Bouwen en Milieu », mandatée par l'OVAM, rend un rapport final dont il ressort qu'entre 1969 et 1972, ont été déversés sur le terrain, non seulement des déchets inertes mais également une quantité importante de déchets hospitaliers pathogènes (déchets d'opérations, médicaments, aiguilles hypodermiques, cultures de bactéries).

Le 1er mars 1996, l'OVAM met la SCRL « Haras » en demeure d'éliminer les déchets qui se trouvent sur le terrain.

Le 19 novembre 1996, l'OVAM reconnaît, dans un courrier adressé à la SCRL « Haras », qu'elle ne dispose d'aucun document attestant que cette partie aurait elle-même déposé des déchets sur le terrain concerné, mais que sa seule qualité de propriétaire actuel suffit à pouvoir la mettre en demeure d'exécuter les travaux d'élimination des déchets.

Le 21 octobre 1997, le parquet de Bruxelles fait savoir à l'avocat de la partie appelante devant le juge *a quo* qu'il classe sans suite le dossier répressif à charge de la société « Haras ».

Le 11 mars 1999, l'OVAM décide de procéder à l'assainissement d'office.

Par son arrêt n° 168.992 du 15 mars 2007, le Conseil d'Etat rejette le recours en annulation de la décision de l'OVAM du 11 mars 1999 de procéder à l'assainissement d'office.

Le 9 mars 2004, l'OVAM assigne la SCRL « Haras » en remboursement des frais d'assainissement d'office. Dans le jugement du 15 décembre 2009 du Tribunal de première instance de Bruxelles, la SCRL « Haras » est condamnée au remboursement des frais d'assainissement, à concurrence de 8 490 320,80 euros, et au paiement des intérêts judiciaires à compter de la citation.

La SCRL « Haras » a interjeté appel de ce jugement. La juridiction *a quo* a fait droit à sa demande de poser deux questions préjudicielles à la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. La SCRL « Haras » estime qu'il peut uniquement être considéré qu'une personne a « abandonné » des déchets, au sens de l'article 12 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après : décret sur les déchets), avant sa modification par l'article 21 du décret du 22 avril 2005, si cette personne a déposé elle-même les déchets, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Selon l'appelante devant la juridiction *a quo*, l'élimination d'office des déchets qui a été imposée constitue une peine et l'article 12 du décret sur les déchets, combiné avec les articles 37 et 56 de ce décret, doit dès lors satisfaire au principe de légalité en matière pénale, contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution et dans l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La SCRL « Haras » déclare qu'au moment où elle est entrée en jouissance du terrain concerné, il lui était impossible de prévoir qu'elle pouvait voir sa responsabilité engagée, sur la base de la disposition en cause, dans le cadre de l'élimination d'office des déchets laissés sur place. De la signification usuelle du terme « abandonner », il peut uniquement être déduit que la disposition en cause interdit de se défaire de déchets.

A.2. L'OVAM estime que la personne qui maintient une décharge illégale a suffisamment conscience que son comportement est passible de sanctions pénales. Le fait que cette personne n'ait pas elle-même déversé les déchets sur le terrain n'y change rien.

Selon l'OVAM, l'obligation d'éliminer les déchets constitue une forme particulière de restitution qui est ordonnée afin de mettre fin à une situation irrégulière. Cette obligation n'est pas de nature pénale. L'OVAM ajoute encore qu'il ne s'agit pas d'une limitation extrême du droit de propriété.

A.3. Le Gouvernement flamand soutient que la notion d'« abandon » contenue dans l'article 12 du décret sur les déchets vise non seulement le déversement mais également le défaut d'élimination des déchets déposés. Une personne qui n'a pas elle-même abandonné des déchets sera rendue pénalement responsable, non pour la seule et unique raison que des déchets ont été découverts mais parce qu'elle s'abstient de donner suite à un ordre d'élimination des déchets. L'article 12 du décret sur les déchets, combiné avec l'article 56, 1^o, du même décret, permet à celui à qui ces dispositions s'appliquent de connaître les actes et abstentions qui entraînent sa responsabilité pénale.

En outre, il y a lieu de tenir compte, selon le Gouvernement flamand, de la qualité ou de la fonction particulière de la personne visée par des dispositions pénales. Il peut être attendu d'une entreprise professionnelle comme la SCRL « Haras » qu'elle fasse preuve de la vigilance nécessaire lors de l'acquisition d'un terrain connu pour avoir été utilisé, par le passé, comme décharge. La comparaison, faite par la juridiction *a quo*, avec le « détenteur innocent », au sens de l'article 10, § 2, du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, n'est donc pas pertinente.

Le Gouvernement flamand considère que la disposition en cause, combinée avec l'article 37 du décret sur les déchets, ne conduit pas à une autre conclusion. La personne qui n'a pas abandonné de déchets se verra uniquement réclamer les frais de l'élimination d'office lorsqu'elle reste en défaut d'éliminer les déchets. Cette mesure ne constitue par ailleurs pas une sanction pénale, de sorte que le principe de légalité en matière pénale ne trouve pas à s'appliquer.

A.4. La SCRL « Haras » répond que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 22 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*) a jugé qu'une action en réparation en matière urbanistique constituait une peine au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu des conséquences très lourdes de l'élimination d'office – la SCRL « Haras » se voit réclamer 8 500 000 euros de frais – la mesure doit être considérée comme une peine, au sens de la Convention précitée, à laquelle le principe de légalité est d'application.

L'appelante devant la juridiction *a quo* doit non seulement tolérer l'assainissement des terres mais se voit également réclamer le coût de celui-ci. Les dispositions décrétales sur la base desquelles elle est assignée sont interprétées de manière à ce point extensive qu'elles violent le principe de légalité en matière pénale.

A.5. L'OVAM réplique que le fait qu'une mesure de réparation dans le domaine de l'urbanisme constitue une peine au sens de la Convention européenne des droits de l'homme n'entraîne pas que cette mesure soit de nature pénale au sens de la législation belge.

L'OVAM soutient encore que le terme « abandonner » ne signifie pas seulement « se décharger » mais aussi « laisser traîner quelque part ». L'article 12 du décret sur les déchets interdit aussi l'« élimination », ce qui signifie entre autres le fait d'évacuer, d'éliminer, de se débarrasser.

Le législateur décretaal a opéré une distinction entre l'« abandon » et l'« élimination ». La seconde notion a trait à l'émission de déchets, de sorte qu'il n'est pas donné une interprétation extensive à la disposition en cause.

A.6. Le Gouvernement flamand maintient que constitue un acte passible de sanctions pénales non seulement le fait de laisser sur place un objet dont on se défait mais aussi le fait de causer et de faire perdurer la situation ainsi née après que l'activité génératrice a cessé. Vu l'interprétation univoque donnée par différentes juridictions, il ne peut raisonnablement exister aucun doute quant à la signification exacte de la notion d'« abandon » au sens de l'article 12 du décret sur les déchets et il n'est dès lors absolument pas question d'une incrimination « par analogie » interdite.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.7. Selon la SCRL « Haras », la personne qui n'a pas elle-même déversé des déchets mais qui est néanmoins poursuivie en paiement des frais d'une élimination d'office de ces déchets ne se trouve pas dans la même situation que celle dans laquelle se trouve la personne qui a elle-même déversé des déchets et qui est subséquemment poursuivie en paiement des frais de leur élimination d'office. Dans l'interprétation que l'OVAM donne à l'article 37 du décret sur les déchets, ces catégories de personnes pourraient néanmoins toutes deux avoir à supporter ces frais.

La SCRL « Haras » observe que ces frais s'élèvent à 8 500 000 euros et que l'OVAM reconnaît que l'appelante devant la juridiction *a quo* n'a pas elle-même abandonné les déchets.

La SCRL « Haras » estime que l'approche de l'OVAM conduit à des effets déraisonnables pour un « détenteur innocent » et que cela n'est pas compatible avec le principe du « pollueur-payeur ».

L'appelante devant la juridiction *a quo* observe qu'en vertu de l'article 10, § 2, du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, la personne qui est tenue de procéder à l'assainissement n'y est pas obligée si elle fournit la preuve, entre autres, qu'elle n'a pas causé elle-même la pollution.

Il n'existe pas de règles comparables dans le décret sur les déchets, probablement parce que l'on ne peut pas, par la notion d'« abandon », entendre le « défaut d'évacuation des déchets déversés par une autre personne ».

Selon la SCRL « Haras », l'objectif visé peut également être atteint en agissant uniquement contre celui qui a déversé les déchets. L'article 37 du décret sur les déchets dispose que les frais ne peuvent être réclamés qu'à la personne qui a violé l'article 12 de ce décret, à savoir celle qui a abandonné les déchets.

L'appelante devant la juridiction *a quo* conclut qu'un même traitement des personnes qui ont effectivement abandonné des déchets et des personnes qui n'ont pas abandonné des déchets est déraisonnable et que les conséquences pour elle ne sont pas raisonnablement proportionnées au but poursuivi.

A.8. L'OVAM estime qu'il y a bien une justification au traitement identique.

La justification se trouve dans le fait que l'article 12 du décret sur les déchets a des effets réels. L'obligation d'éliminer les déchets constitue une forme particulière de restitution qui est ordonnée *in rem*. Le but est de mettre fin à une situation irrégulière et en particulier de sauvegarder la santé de l'homme et l'environnement contre la nocivité des déchets.

Selon l'OVAM, la réalisation de la réparation de l'environnement imposée est d'un ordre supérieur à celui dont relève le droit de propriété du propriétaire d'un établissement fixe.

L'OVAM expose que la comparaison avec la réglementation contenue dans le décret relatif à l'assainissement du sol n'est pas pertinente, dès lors que la SCRL « Haras » était manifestement au courant de l'état du terrain au moment où elle en est devenue propriétaire. L'absence d'un régime comparable devrait en outre être considérée comme une lacune dans le décret sur les déchets.

L'OVAM observe enfin que le propriétaire d'un terrain sur lequel des déchets ont été abandonnés autrefois dispose d'un certain nombre de moyens, tels que le régime de responsabilité de droit commun, pour mettre les tiers responsables en cause.

A.9. Le Gouvernement flamand estime également que l'égalité de traitement est justifiée.

Selon lui, il est légitime de considérer, en soi, l'abandon de déchets sans autre suite comme une infraction, même lorsque le détenteur du bien n'a pas activement abandonné des déchets. Cette répression découle de l'objectif du décret sur les déchets qui tend à préserver la santé de l'homme et l'environnement contre la nocivité des déchets. L'interdiction de l'abandon de déchets – lequel comporte un risque pour l'environnement et la santé publique – et l'élimination d'office, au sens de l'article 37 du décret sur les déchets, qui y est liée cadrent dès lors avec la réalisation de cet objectif décrétoal.

Selon le Gouvernement flamand, la mesure est donc objective et raisonnablement justifiée. En outre, la circonstance qu'une personne qui, sans avoir elle-même abandonné des déchets, dispose d'un contrôle sur le bien concerné et ne donne pas suite à un ordre d'élimination des déchets soit tenue aux frais de l'élimination d'office n'est pas disproportionnée, entre autres, parce que l'article 12 du décret sur les déchets, combiné avec l'article 37 du même décret, ne fait pas obstacle à ce que la personne mise en demeure intente un recours contre le pollueur initial ou le précédent propriétaire du terrain.

A.10. La SCRL « Haras » répond que l'objectif du législateur décrétoal ne peut pas conduire à ce que celui qui n'a pas causé la pollution soit tenu aux frais de l'élimination d'office des déchets.

Selon l'appelante devant la juridiction *a quo*, cette façon de voir va à l'encontre du principe du « pollueur-payeur ».

De plus, la répercussion des frais exposés pour l'élimination d'office est déraisonnable.

La possibilité dont disposerait l'appelante de recouvrer les frais n'enlève rien au fait que la mesure est déraisonnable et discriminatoire à son égard. En outre, elle ne dispose pas des moyens et des pouvoirs nécessaires pour rechercher les pollueurs.

A.11. L'OVAM réitère, dans son mémoire en réponse, l'argumentation exposée dans son premier mémoire.

A.12. Le Gouvernement flamand réplique encore que la récupération des frais de l'élimination d'office est uniquement la conséquence de la mesure de sécurité imposée, qui vise à éliminer ou à réduire un danger imminent ou grave pour l'homme ou pour l'environnement. Cette mesure est imposée dans l'intérêt général et ne vise pas une personne déterminée mais a lieu *in rem*.

Selon le Gouvernement flamand, la mesure n'est pas non plus disproportionnée, puisqu'elle n'empêche pas qu'un recours soit intenté contre le pollueur initial ou contre le précédent propriétaire du terrain. Le Gouvernement flamand constate que la SCRL « Haras » ne dit pas un mot de la possibilité d'exercer une action récursoire contre la personne dont elle a acquis le terrain et qui est responsable, selon elle, des déchets.

Le Gouvernement flamand considère que la comparaison avec les règles, prévues par le décret relatif à l'assainissement du sol, en faveur du « détenteur innocent » n'est pas pertinente. Du reste, l'absence d'une cause d'exonération dans le décret sur les déchets découle directement de la directive européenne 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, que ce décret a transposée.

Le Gouvernement flamand expose encore que, conformément au principe du « pollueur-payeur » tel qu'il est formulé dans l'article 15 de la directive précitée, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet ces déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 9 et/ou par les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, la directive n'exclut pas que le coût de l'élimination doive être supporté, dans des cas déterminés, par une ou plusieurs personnes qui ne sont ni les producteurs ni les détenteurs des déchets.

Le Gouvernement flamand conclut que le principe du « pollueur-payeur » ne s'oppose donc pas à ce que la personne qui doit être considérée comme le « détenteur » des déchets au sens de la directive précitée soit obligée de supporter le coût de l'assainissement, si cette personne a contribué à l'existence de ces déchets et au risque de pollution.

- B -

B.1. La Cour d'appel de Bruxelles demande à la Cour si l'article 12 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après : le décret sur les déchets), tel qu'il a été remplacé par le décret du 20 avril 1994 et avant sa modification par le décret du 22 avril 2005, est compatible, d'une part, avec les articles 12 et 14 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (première question préjudicielle) et, d'autre part, avec les articles 10 et 11 de la Constitution (seconde question préjudicielle).

Tel qu'il s'applique au litige dont le juge *a quo* est saisi, l'article 12 du décret sur les déchets disposait :

« Il est interdit d'abandonner ou d'éliminer des déchets en violation des prescriptions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution ».

La Cour est invitée à contrôler cette disposition dans une lecture combinée avec les articles 56 et 37 du décret sur les déchets, qui, dans leur rédaction telle que modifiée par le décret du 20 avril 1994, disposaient :

« Art. 56. Est puni d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de 100 francs à 10 millions [de] francs ou de l'une de ces peines seulement :

1. quiconque contrevient aux dispositions du présent décret ou aux prescriptions de l'autorisation accordée;

[...] ».

« Art. 37. Lorsque des déchets sont abandonnés ou éliminés en violation de l'article 12 du présent décret et qu'il existe un risque d'inconfort ou de préjudice pour l'homme ou l'environnement, l'OVAM peut faire éliminer d'office ces déchets. A cet effet, l'OVAM peut se faire assister par la gendarmerie, la police, le service d'incendie, la protection civile et d'autres administrations.

Dans la mesure du possible, le contrevenant est préalablement entendu. En tout cas, la mesure et ses motifs sont notifiés par lettre recommandée au contrevenant.

L'élimination d'office s'effectue aux frais du contrevenant ».

B.2. Le juge *a quo* demande si l'article 12 du décret sur les déchets est compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'expression « abandonner des déchets » contenue dans cette disposition est interprétée « de manière à ce point large qu'une personne qui n'a pas elle-même abandonné des déchets (de manière active) mais est seulement devenue propriétaire d'un terrain sur lequel un tiers a abandonné des déchets et qui ne procède pas immédiatement à l'exécution d'un ordre d'élimination des déchets découverts peut faire l'objet de poursuites pénales en vertu de cet article, combiné avec l'article 56 du décret sur les déchets, et peut, en combinaison avec l'article 37 du décret sur les déchets, être tenue de rembourser les frais exposés par l'OVAM pour l'élimination d'office des déchets ».

B.3. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, l'article 12 du décret sur les déchets, dans sa version établie par le décret du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981, s'inspire d'une directive européenne :

« L'article 11 [du projet - devenu l'article 12] comporte deux interdictions :

- il est interdit d'abandonner des déchets;
- il est interdit d'éliminer des déchets en violation des dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution.

L'article 4, alinéa 2, de la directive 75/442/CEE, tel que modifié par la directive 91/156/CEE, dispose que les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets. L'article 11 vise à réaliser cette obligation en interdisant l'abandon, ainsi que l'élimination des déchets en violation des dispositions du décret sur les déchets ou de ses arrêtés d'exécution. Des interdictions analogues figuraient déjà dans l'article 2 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et dans les articles 5 et 6 du décret du 2 juillet 1981 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1993-1994, n° 485/1, p. 41).

Dans le rapport fait au nom de la Commission pour l'Environnement et la Préservation de la nature, il est indiqué :

« Il est interdit d'abandonner ou d'éliminer des déchets en violation des dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution.

Nonobstant ce qui précède, il n'est pas suffisant de satisfaire simplement aux dispositions légales. En effet, au-delà du respect des obligations légales, la personne qui gère ou élimine ces déchets est obligée de faire tout ce qui est raisonnable pour prévenir ou limiter autant que

faire se peut tout risque pour l'homme et pour l'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1993-1994, n° 485/6, p. 14).

En ce qui concerne plus spécifiquement l'élimination d'office des déchets, visée dans l'article 37 du décret sur les déchets, il est indiqué dans l'exposé des motifs :

« Cet article remplace les dispositions existantes du décret sur les déchets en ce qui concerne l' ' élimination d'office ' des déchets. Ces dispositions confèrent à l'OVAM le pouvoir d'éliminer d'office les déchets d'une entreprise qui, après avoir été mise en demeure, s'abstient d'éliminer elle-même ces déchets, conformément aux dispositions du décret. L'article 21, § 2, c), du décret dispose que l'élimination d'office assurée par l'OVAM a lieu aux frais de l'entreprise défailante.

La Commission interuniversitaire de révision du droit de l'environnement a élaboré une proposition de dispositions générales relatives aux mesures de sécurité, qui est appelée à remplacer les différentes réglementations existantes figurant dans des lois et décrets environnementaux sectoriels. En attendant l'adoption d'une telle réglementation générale, il reste nécessaire que le décret sur les déchets prévoie la possibilité, pour l'OVAM, d'éliminer d'office des déchets qui sont abandonnés ou éliminés illégalement et qui constituent un risque d'inconfort ou de préjudice pour l'homme ou l'environnement. Comme le prévoit la proposition de dispositions générales élaborée par la Commission Bocken, il est précisé que le contrevenant doit, si possible, être entendu préalablement et que les mesures de sécurité motivées lui seront en toute hypothèse notifiées.

La problématique de la responsabilité pour les frais de l'élimination d'office, qui est abordée de manière très sommaire dans les dispositions décrétales existantes, n'est pas réglée dans l'article 36 en projet, parce que l'on entend régler cette question par des dispositions générales relatives à la responsabilité du fait des dommages environnementaux, telles que proposées par la Commission Bocken. Dans l'intervalle, le droit commun de la responsabilité reste évidemment d'application, ce qui ne devrait pas générer des difficultés particulières en l'espèce, puisque l'abandon ou l'élimination des déchets en violation du décret constitue une faute » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1993-1994, n° 485/1, pp. 55-56).

B.4. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le caractère pénal de l'élimination d'office des déchets aux frais du contrevenant, il y a lieu de constater que l'article 37 du décret sur les déchets prévoit que cette mesure peut être ordonnée par l'OVAM lorsque des déchets ont été abandonnés en violation de l'article 12 de ce décret, sans distinction selon que le contrevenant, qui n'a pas donné immédiatement suite à un ordre d'élimination des déchets et à l'égard duquel la mesure est ordonnée, est ou non l'auteur de l'infraction pénale d'abandon de ces déchets, visée par l'article 12, en cause, du même décret.

B.5. En conséquence, il n'est pas nécessaire de déterminer si la personne qui n'aurait pas abandonné des déchets de manière active mais serait seulement devenue propriétaire d'un terrain sur lequel un tiers a abandonné des déchets peut être poursuivie pénalement sur la base de l'article 12 du décret sur les déchets.

B.6. La première question préjudicielle n'appelle dès lors pas de réponse.

B.7. Le juge *a quo* demande également si l'article 12 du décret sur les déchets, dans la version antérieure à sa modification par l'article 21 du décret du 22 avril 2005, viole les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce que cette disposition est interprétée de manière à ce point large que deux situations fondamentalement différentes sont traitées de manière égale, à savoir la situation dans laquelle une personne abandonne activement des déchets sur un terrain et omet par la suite d'éliminer ces déchets conformément à la réglementation, d'une part, et la situation dans laquelle une personne n'a pas abandonné elle-même activement des déchets mais, ignorant la présence de déchets, est devenue propriétaire d'un terrain sur lequel un tiers a abandonné des déchets, et ne donne pas suite à un ordre d'élimination des déchets, d'autre part ».

B.8. L'article 12 du décret sur les déchets, dans sa version établie par le décret du 20 avril 1994, interdit d'abandonner des déchets ou de les éliminer en violation des prescriptions du décret sur les déchets ou de ses arrêtés d'exécution.

A la lumière du contexte de la question préjudicielle, la disposition en cause doit être combinée avec l'article 37 du décret sur les déchets, qui prévoit que lorsque l'abandon ou l'élimination de déchets en violation de l'article 12 dudit décret fait naître un risque d'incommodité ou de préjudice pour l'homme ou pour l'environnement, l'élimination d'office par l'OVAM s'effectue aux frais du « contrevenant ».

Il y a lieu de tenir compte également de l'article 13, § 1er, de ce décret, qui dispose :

« Sans préjudice de l'application des autres dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, la personne physique ou la personne morale qui gère ou élimine des déchets, est tenu à prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement demander à lui, pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement, notamment les risques pour l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, les inconvénients par le bruit ou les odeurs et les atteintes aux paysages et aux sites. Le Gouvernement flamand peut préciser ces mesures ».

B.9. Selon le décret sur les déchets, tel que le Gouvernement flamand et l'OVAM l'interprètent, le propriétaire d'un terrain sur lequel se trouvent des déchets doit prendre des mesures lorsqu'il existe un risque d'inconvénient ou de préjudice pour l'homme ou pour l'environnement et il doit en supporter lui-même le coût, à défaut de quoi les frais d'une élimination d'office à laquelle l'OVAM aura procédé peuvent lui être réclamés. Le cas échéant, le propriétaire peut récupérer ces frais sur les personnes qui sont, selon lui, responsables de la pollution.

Dans ce cadre, il n'est fait aucune distinction entre les personnes selon qu'elles avaient ou non, ou auraient dû avoir, connaissance de la présence de déchets sur le terrain lorsqu'elles en sont devenues propriétaires.

B.10. Si le propriétaire d'un bien immobilier à qui l'OVAM s'adresse pour éliminer de manière légale des déchets et qui, faute de s'exécuter, est poursuivi pour supporter les frais d'une élimination d'office, ne savait pas ni n'aurait dû savoir que le bien immobilier était pollué par des déchets au moment où il en est devenu propriétaire, il serait déraisonnable de l'obliger, malgré sa bonne foi, à supporter les frais d'une élimination d'office.

B.11. Dans la mesure où le législateur décretaal met à charge du propriétaire d'un bien immobilier qui est pollué par des déchets le coût d'une élimination d'office de déchets effectuée par l'OVAM, nonobstant le fait que ce propriétaire ne savait ni ne devait savoir que le bien immobilier était pollué par des déchets au moment où il en est devenu propriétaire, les articles 12 et 37 du décret sur les déchets, violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.12. Si le propriétaire d'un bien immobilier à qui l'OVAM s'adresse pour éliminer de manière légale des déchets et qui, faute de s'exécuter, est poursuivi pour supporter les frais d'une élimination d'office, savait ou aurait dû savoir que le bien immobilier était pollué par des déchets au moment où il en est devenu propriétaire, il peut raisonnablement être admis que lors de l'acquisition du bien, il a pris le risque d'engager sa responsabilité en premier recours en ce qui concerne les frais supportés par l'OVAM pour éliminer d'office les déchets qui avaient été abandonnés ou éliminés en violation de l'article 12 du décret sur les déchets, lorsque ces déchets ont fait naître un risque d'incommodité ou de préjudice pour l'homme ou l'environnement.

Dans cette interprétation, les articles 12 et 37 du décret sur les déchets ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu de ce que ni les dispositions en cause ni une autre disposition n'empêchent le propriétaire qui est poursuivi en paiement des frais de l'assainissement d'office d'un terrain pollué par des déchets d'introduire, le cas échéant, une action récursoire contre celui qui est responsable, selon lui, de l'abandon des déchets en violation du décret sur les déchets ou des arrêtés d'exécution de celui-ci.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.13. Il appartient au juge *a quo* d'apprécier si, en l'espèce, la bonne foi du propriétaire, au moment de l'acquisition du bien immobilier concerné, peut être admise.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. La première question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

2. - Les articles 12 et 37 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, tel qu'ils ont été remplacés par le décret du 20 avril 1994 et avant la modification apportée par l'article 21 du décret du 22 avril 2005, violent les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle ils mettent à charge du propriétaire d'un bien immobilier pollué par des déchets le coût d'une élimination d'office des déchets effectuée par l'OVAM, nonobstant le fait que ce propriétaire ne savait ni ne devait savoir que le bien immobilier était pollué par des déchets au moment où il en est devenu propriétaire.

- Les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle le propriétaire d'un bien immobilier pollué par des déchets, qui savait ou devait savoir que le bien était pollué par des déchets au moment où il en est devenu propriétaire, est tenu d'assumer en premier recours les coûts supportés par l'OVAM pour éliminer d'office les déchets qui avaient été abandonnés ou éliminés en violation de l'article 12 du décret sur les déchets, lorsque ces déchets ont fait naître un risque d'incommodité ou de préjudice pour l'homme ou l'environnement.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 29 janvier 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt