

Numéro du rôle : 2762
Arrêt n° 61/2004 du 31 mars 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 37, § 1er, 38, § 2, et 39, § 2, du décret de la Région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, posée par le Tribunal de première instance de Courtrai.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 27 juin 2003 en cause de J. Van Lerberghe contre F. Dermaut et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 juillet 2003, le Tribunal de première instance de Courtrai a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 37, § 1er, 38, § 2, et 39, § 2, du décret flamand du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol violent-ils les articles 39 et 134 de la Constitution ainsi que l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pris en exécution de ces dispositions, en tant qu'ils impliquent une interdiction de mettre fin à un contrat de location concernant un terrain sur lequel est implanté un établissement, sur lequel est exercée une activité à risques ou présentant de sérieux indices de pollution du sol et en tant qu'ils ont ainsi une incidence directe sur les relations contractuelles entre preneur et bailleur ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Van Lerberghe, faisant élection de domicile à 8500 Courtrai, Doorniksewijk 66;
- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 3 mars 2004 :

- ont comparu :

. Me M. Deweydt *loco* Me X. D'Hulst, avocats au barreau de Courtrai, pour J. Van Lerberghe;

. Me A. Coucke *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

. Me E. Jacobowitz *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige devant le juge *a quo* concerne les obligations que le décret flamand du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol impose lors de la cessation d'un bail commercial. En l'espèce, le contrat de bail concerne une station-service.

Dans le cadre de ce litige, le Tribunal de première instance de Courtrai avait déjà posé précédemment une question préjudicielle, que la Cour avait déclarée irrecevable par l'arrêt n° 191/2002. La Cour estimait que les termes de la décision de renvoi ne permettaient pas de déduire en quoi les dispositions en cause violeraient les règles répartitrices de compétences.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir qu'il ne peut être mis fin au contrat de bail jusqu'à ce que soient remplies les conditions fixées par le décret relatif à l'assainissement du sol en cas de cession de terrains. Le juge *a quo* constate que, dans cette interprétation, le décret ne se limite pas à régler une matière relative à la protection de l'environnement, visée à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, mais fixe également les relations entre preneur et bailleur et règle de cette manière une matière qui a continué de relever de la compétence du législateur fédéral. Le juge décide dès lors de poser une nouvelle question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon le Gouvernement flamand, le législateur régional est compétent, sur la base de l'article 6, § 1er, II, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour la protection de l'environnement, entre autres celle du sol, et pour la police des entreprises dangereuses, insalubres et inconfortables. Sur la base de ces dispositions, il peut prendre toutes les mesures qui s'imposent à cet égard et il est compétent pour soumettre à des conditions la cession de terrains sur lesquels est implanté un établissement qui est de nature à causer une pollution du sol. Les dispositions en cause, d'une part, portent uniquement sur des terrains présentant un risque important de grave pollution du sol et, d'autre part, ne rendent pas la cession de ces terrains totalement impossible puisqu'une interdiction absolue d'aliénation n'est pas prévue.

A.1.2. Subsidiairement, le Gouvernement flamand fait valoir que, si les dispositions en cause devaient tomber en dehors du champ d'application des compétences attribuées à la région en matière d'environnement, le législateur régional pouvait en tout état de cause adopter ces dispositions sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ce n'est qu'en fixant des conditions pour la cession de terrains qu'il est possible d'éviter qu'un terrain pollué soit cédé sans que soient préalablement effectués une reconnaissance du sol et, le cas échéant, un assainissement du sol. Eu égard à cette nécessité et étant donné que la matière se prête à une réglementation différenciée et que les dispositions en cause n'ont qu'une incidence marginale sur les compétences de l'Etat fédéral, elles relèvent de la compétence des régions.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que les dispositions en cause relèvent de la compétence des régions.

Etant donné que les travaux préparatoires des dispositions en cause feraient apparaître que le législateur régional a justifié sa compétence en la matière sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Conseil des ministres vérifie s'il est satisfait aux exigences de cette disposition.

A.2.2. Le décret relatif à l'assainissement du sol vise à fixer un cadre global en vue de lutter efficacement contre la pollution du sol en Flandre et il relève de la compétence attribuée aux régions en matière de protection de l'environnement. Les mesures qui font l'objet de la question préjudicielle visent à faire respecter les

obligations imposées par le décret et paraissent à cet égard nécessaires à un exercice efficace de la compétence régionale en matière de protection du sol.

Le fait que les dispositions en cause ont une incidence sur les effets de la conclusion ou de la cessation d'un contrat de bail relatif à un terrain qui tombe dans le champ d'application du décret n'implique pas qu'elles portent atteinte à la relation contractuelle entre preneur et bailleur fixée dans le Code civil. La réglementation du Code civil relative aux conventions particulières ne s'oppose pas à ce que des obligations complémentaires soient imposées aux parties contractantes dans une autre réglementation.

Enfin, l'incidence sur les matières réservées au législateur fédéral s'avère marginale. En premier lieu, les dispositions décrétales en question ont un champ d'application restreint en ce qu'elles ne s'appliquent pas aux contrats de bail de manière générale mais uniquement aux contrats de bail relatifs à des terrains qui tombent dans le champ d'application du décret. Au niveau du contenu, il n'est, en outre, pas porté atteinte à un quelconque principe fondamental du droit locatif.

A.3.1. Le demandeur devant le juge *a quo* estime que le législateur décrétal était compétent pour adopter les dispositions en cause sur la base de la compétence que lui accorde la loi spéciale du 8 août 1980 en matière d'environnement ou pour le moins sur la base de l'article 10 de cette même loi spéciale.

Les dispositions en cause règlent la manière dont et les conditions auxquelles il est possible de céder des terrains qui constituent un risque du point de vue de la protection et de l'assainissement du sol. Elles forment ainsi une partie essentielle du décret. L'autorité et l'acquéreur doivent avoir à leur disposition un cadre leur permettant de faire respecter, en cas de cession de terrain, l'obligation de fournir des informations quant à l'état du sol et à l'assainissement au cas où il y aurait pollution.

A.3.2. Le mode de conclusion, de prolongation ou de cessation des baux commerciaux est en principe réglé par le législateur fédéral. Le législateur décrétal ne porte pas atteinte à cette compétence en subordonnant en outre la possibilité de mettre fin au bail commercial à des conditions complémentaires qui visent à garantir la protection du sol ou à assainir le sol pollué.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. Les dispositions en cause du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol énoncent :

« Art. 37. § 1er. Les terrains où est ou a été implanté un établissement ou est ou a été exercée une activité figurant sur la liste visée à l'article 3, § 1er, ne peuvent être cédées [lire : cédés] qu'après qu'elles [lire : qu'ils] ont fait l'objet d'une reconnaissance d'orientation du sol, sauf dans le cas visé à l'article 3, § 2, 1, deuxième alinéa.

[...] »

« Art. 38. [...] »

§ 2. Si la reconnaissance descriptive du sol ou le registre des sols pollués fait apparaître un dépassement des normes d'assainissement du sol, la cession ne peut avoir lieu avant que le cédant :

- a) n'ait établi un projet d'assainissement du sol recevable et complet;
- b) ne se soit engagé envers l'OVAM d'exécuter les travaux d'assainissement du sol; et
- c) n'ait constitué des sûretés financières conformément à l'article 33.

Tant que des normes d'assainissement du sol n'ont pas été arrêtées, les dispositions des paragraphes précédents sont applicables par analogie si la pollution du sol constitue une menace grave.

[...] »

« Art. 39. [...] »

§ 2. Si la reconnaissance descriptive du sol ou le registre des sols pollués fait apparaître que le sol fait l'objet d'une pollution historique constituant une menace grave, la cession ne peut avoir lieu avant que le cédant :

- a) n'ait établi un projet d'assainissement du sol recevable et complet;
- b) ne se soit engagé envers l'OVAM d'exécuter les travaux d'assainissement du sol; et
- c) n'ait constitué des sûretés financières conformément à l'article 29.

[...] ».

Quant à la question préjudicielle

B.2.1. Le décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol met en œuvre un cadre légal en vue de lutter contre la pollution du sol en Flandre.

Les dispositions en cause font partie du chapitre V, intitulé « Cessions de terrains ». Elles règlent la procédure applicable lors de la cession des terrains visés à l'article 3, § 1er, du décret, c'est-à-dire des terrains sur lesquels est implanté un établissement ou exercée une activité présentant un risque accru de pollution du sol.

B.2.2. De tels terrains à risque ne peuvent être cédés qu'après avoir fait préalablement l'objet d'une « reconnaissance d'orientation du sol » (article 37). Si cette reconnaissance ou le registre des terrains pollués font apparaître une pollution inadmissible, le terrain ne peut être cédé qu'après établissement d'un projet d'assainissement du sol, un engagement envers l'OVAM d'exécuter les travaux d'assainissement du sol et une constitution de sûretés financières garantissant le coût des travaux d'assainissement et la responsabilité éventuelle (articles 38 et 39).

B.2.3. Aux termes de l'article 40, § 2, du décret, l'acquéreur des terrains ou l'OVAM peut demander la nullité de la cession qui est contraire aux dispositions des articles 37, 38, §§ 1er à 3, et 39, §§ 1er à 3.

B.2.4. L'article 2, 18°, du décret donne une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par « cession » de terrains pour l'application du décret et y inclut, entre autres, « la conclusion ou la cessation d'un bail à loyer, d'un bail commercial, d'un bail à ferme, d'un prêt à usage ou d'une concession pour une durée cumulée de plus de 1 an, portant sur un terrain sur lequel n'est ou n'a pas été installé un établissement ou n'est ou n'a pas été exercée une activité figurant sur la liste reprise à l'article 3, § 1er, du présent décret » (article 2, 18°, d).

B.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions en cause violent les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat et des régions en ce qu'elles impliqueraient une interdiction de rupture du contrat de bail à l'égard des terrains auxquels elles sont applicables et auraient ainsi une incidence directe sur les relations contractuelles entre preneur et bailleur.

B.4.1. En vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour « la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ».

Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.4.2. Le législateur régional trouve dans l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne l'assainissement du sol. Sur la base de cette disposition, il est en particulier compétent pour adopter des mesures à l'égard de terrains présentant un risque accru de pollution du sol.

B.5.1. La question préjudicielle concerne la cession de terrains consécutive à la cessation d'un bail commercial.

Il découle de la lecture conjointe des dispositions susmentionnées que, lorsque la cession d'un terrain présentant un risque accru de pollution du sol coïncide avec la conclusion ou avec la cessation d'un contrat de bail, le bailleur et le preneur se voient imposer des obligations spécifiques, en plus de celles mentionnées aux articles 1708 et suivants du Code civil.

B.5.2. Le décret relatif à l'assainissement du sol a donc pour effet que l'obligation de fourniture du bailleur et l'obligation de restitution du preneur sont soumises à des exigences complémentaires, dont le non-respect peut entraîner la nullité de la cession.

B.6.1. Les dispositions en cause relèvent de la compétence du législateur décrétoal en matière de protection de l'environnement et ne portent pas atteinte à la compétence du législateur fédéral pour régler les relations contractuelles entre preneur et bailleur lors de la location d'un bien.

B.6.2. Le législateur décrétoal saisit toutes les formes de cession du droit de propriété ou de contrôle de fait sur des terrains présentant un risque accru de pollution du sol énumérées à l'article 2, 18°, comme une occasion pour effectuer une reconnaissance au sujet d'une éventuelle pollution du sol, en vue d'un assainissement. Ce faisant, il ne vise pas à régler les relations de droit sous-jacentes.

Les obligations imposées s'appliquent du reste à toutes les formes de cession visées à l'article 2, 18°, et pas seulement aux cessions qui ont lieu par contrat.

B.6.3. Le fait que l'application des dispositions en cause entraîne, lors de la cessation d'un contrat de bail, des obligations complémentaires pour le preneur est la conséquence de l'application cumulative de deux réglementations différentes qui pouvaient être édictées par deux législateurs différents, chacun dans son domaine de compétence.

Sans doute les acquéreurs des terrains ou l'OVAM peuvent-ils demander la nullité de la cession qui a eu lieu en contradiction avec les dispositions des articles 37, 38, §§ 1er à 3, et 39, §§ 1er à 3. Toutefois, en tant que cette cause de nullité est liée au non-respect de dispositions pour lesquelles le législateur décrétoal était compétent, l'instauration de cette sanction relève également de la compétence de ce dernier.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 37, § 1er, 38, § 2, et 39, § 2, du décret de la Région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol ne violent pas les articles 39 et 134 de la Constitution et l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tant qu'ils soumettent à certaines conditions la cession de terrains par le bailleur ou le preneur.

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 31 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts