

| |
|------------------------------------|
| Numéro du rôle : 4501 |
| Arrêt n° 81/2009 du 14 mai 2009 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 31, § 2, du décret de la Région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 184.755 du 26 juin 2008 en cause de la SA « Société de recherches immobilières » contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 juillet 2008, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 31, § 2, du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le propriétaire d'un terrain qui a été pollué après son acquisition et avant l'entrée en vigueur du décret précité ne peut invoquer le motif d'exception visé à l'article 31, § 2, du décret, alors que le propriétaire qui a acquis le terrain pollué avant l'entrée en vigueur du décret peut effectivement invoquer ce motif d'exception ? ».

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

- la SA « Société de recherches immobilières », dont le siège est établi à 1150 Bruxelles, Bovenberg 124;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 21 avril 2009 :

- ont comparu :

. Me P. Callebaut *loco* Me B. Martens, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Société de recherches immobilières »;

. Me S. Callens *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie requérante devant le juge *a quo* – la SA « Société de recherches immobilières » – est une société immobilière qui est propriétaire de parcelles de terrain qu'elle loue à d'autres sociétés qui y ont établi leur exploitation.

Sur l'une de ces parcelles, la SA « Biolux », à laquelle succédera plus tard la SA « Biochim », exploitait un établissement pour l'entreposage, la récupération et la distillation de solvants. Ces activités ont été interrompues à la suite d'un violent incendie qui s'est produit en 1993.

Par arrêté du 12 mai 2000 du ministre flamand de l'Environnement et de l'Agriculture, certains terrains appartenant à la partie requérante ont été désignés comme étant l'objet d'une pollution historique nécessitant un assainissement. Le 7 juin 2000, la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij » (Société publique des déchets de la Région flamande) (ci-après : OVAM) somme la partie requérante d'exécuter une étude descriptive du sol de certaines parcelles. Le 7 juillet 2000, la partie requérante introduit un recours administratif contre cette mise en demeure auprès de la Région flamande. Dans sa requête, elle fait valoir en substance qu'elle ne peut être considérée comme étant assujettie à l'obligation d'assainissement des terrains en cause.

Le même jour, la partie requérante adresse à l'OVAM un courrier distinct, dans lequel elle demande que lui soit conféré le statut de propriétaire innocent, afin d'être dispensée de toute obligation d'assainissement du sol, conformément à l'article 31, § 2, du décret relatif à l'assainissement du sol. Le 7 septembre 2000, l'OVAM se prononce sur cette requête et décide que la partie requérante « ne démontre d'aucune manière que la pollution du sol constatée existait au moment où elle a acquis les terrains en cause », que « au contraire [...], il s'avère que la pollution du sol constatée est apparue après qu'elle est devenue propriétaire des terrains en cause » et que « la SA SRI ne peut dès lors invoquer le motif d'exonération visé à l'article 31, § 2, du décret relatif à l'assainissement du sol ». Par conséquent, la partie requérante est tenue de procéder à l'exécution d'une étude descriptive du sol.

Le 6 octobre 2000, la partie requérante introduit, auprès de la Région flamande, un recours contre cette décision de l'OVAM. Le 22 décembre 2000, la Région flamande déclare le recours non fondé.

Le 20 février 2001, la SA « Société de recherches immobilières » introduit une requête auprès du Conseil d'Etat pour demander l'annulation de l'arrêté du ministre flamand de l'Environnement et de l'Agriculture du 22 décembre 2000 déclarant non fondé le recours qu'elle a introduit contre la décision de l'OVAM du 7 septembre 2000 qui l'oblige à exécuter une étude descriptive du sol de certains terrains.

Pour autant que le Conseil d'Etat serait d'avis que l'article 31, § 2, du décret relatif à l'assainissement du sol ne peut trouver d'application pour la pollution du sol apparue ultérieurement à l'acquisition de la propriété d'un bien immobilier par le propriétaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à cet égard. Le juge *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante devant le juge a quo

A.1. La SA « Société de recherches immobilières » estime que l'article 31, § 2, du décret de la Région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol crée une différence de traitement entre les propriétaires ou occupants de terrains, selon que la pollution historique a eu lieu avant ou après l'acquisition de la propriété ou le début de l'occupation du terrain. Seuls ceux qui peuvent démontrer que la pollution a eu lieu avant le moment où ils sont devenus propriétaires ou occupants du terrain ne sont pas assujettis à l'obligation d'assainissement. Ce n'est que lorsque la pollution a eu lieu avant l'acquisition ou l'occupation que l'intéressé peut prétendre à la protection que lui offre le statut de propriétaire innocent.

A.2. Selon cette partie, la différence de traitement en cause ne repose pas sur un critère objectif. En l'espèce, le critère de différenciation réside dans le fait que la pollution historique constatée s'est produite avant ou après l'acquisition ou le début de l'occupation du terrain concerné.

A.3.1. La partie requérante devant le juge *a quo* est également d'avis que le critère de différenciation précité n'est pas pertinent pour atteindre l'objectif poursuivi par la disposition en cause. Cet objectif consiste à offrir une certaine protection aux personnes dont les terrains sont pollués sans qu'elles portent la moindre responsabilité à cet égard. Sans la protection offerte par le statut de propriétaire innocent, ces personnes seraient

assujetties à l'obligation d'assainissement, même si elles-mêmes n'ont aucune part à la pollution et si elles ne pouvaient avoir connaissance d'une quelconque pollution au moment de l'acquisition de la propriété ou au moment où a débuté son occupation. Compte tenu de l'objectif précité, il n'est pas raisonnablement justifié de refuser à des propriétaires ou à des occupants le statut de détenteur innocent au seul motif que la pollution s'est produite après qu'ils soient devenus propriétaires ou occupants du bien en question.

Renvoyant aux travaux préparatoires, la partie requérante devant le juge *a quo* soutient que le législateur décrétal entendait conférer le statut de détenteur innocent aux propriétaires et occupants de terrains pollués sans avoir égard au fait que la pollution se soit produite avant ou après l'acquisition de la propriété ou le début de l'occupation du bien. Lorsqu'il est établi qu'un intéressé n'a pas causé lui-même la pollution de son terrain et ne pouvait pas davantage avoir connaissance de cette pollution, il n'est pas tenu d'en assumer l'assainissement. Il est en effet inadmissible, selon le législateur décrétal, d'imposer une obligation d'assainissement lorsque la pollution a été causée par autrui. Hormis les deux conditions précitées, l'article 31, § 2, n'en prévoit aucune autre, telle que la date d'apparition de la pollution.

Par conséquent, la différence de traitement dénoncée entre des personnes selon le moment auquel s'est produite la pollution – avant ou après l'acquisition ou le début de l'occupation du terrain – n'est pas pertinente pour réaliser l'objectif poursuivi, à savoir octroyer une protection contre des situations inéquitables.

A.3.2. Dans l'interprétation du juge *a quo*, une condition est ajoutée, sans qu'on puisse en trouver le moindre fondement dans le décret même relatif à l'assainissement du sol, ainsi qu'il ressort de la circonstance que le législateur décrétal lui-même a adapté, à l'article 23, § 2, du nouveau décret du 20 octobre 2006 relatif à l'assainissement du sol, les exceptions à l'obligation d'assainissement en cas de pollution historique. Ensuite, l'article 50 du VLAREBO (Règlement flamand relatif à l'assainissement du sol) fixe les critères spécifiques sur la base desquels l'OVAM décide si un propriétaire peut ou non prétendre au statut de propriétaire innocent et ce, aussi bien dans le cadre de pollutions récentes que dans le cadre de pollutions historiques.

A.4. La mesure en cause n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Même si les intéressés n'ont pas causé eux-mêmes la pollution et ne pouvaient avoir connaissance de celle-ci au moment de l'acquisition ou de l'occupation du terrain, ils sont assujettis à l'obligation d'assainissement, avec les frais considérables et même le risque de faillite que cette situation entraîne.

Se référant à plusieurs arrêtés du ministre de l'Environnement datant de 2001 et de 2002, la partie requérante devant le juge *a quo* constate que la personne dont le bien n'est pas pollué lors de son acquisition ne peut avoir connaissance, à ce moment-là, d'une pollution qui ne se produira que plus tard.

A.5. En réponse à la position du Gouvernement flamand, la partie requérante devant le juge *a quo* observe que l'article 544 du Code civil, qui décrit la portée du droit à la propriété ne peut, en l'espèce, être invoqué pertinemment. Cet article ne comporte en soi aucun effet juridique pouvant justifier la différence de traitement contenue dans l'article 31, § 2, en cause. Au demeurant, le texte de cette disposition ne contient aucune référence à l'article 544 du Code civil, ni aux effets juridiques de la propriété sur l'obligation d'assainissement.

Position du Gouvernement flamand

A.6. Selon le Gouvernement flamand, l'un des principes les plus importants du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol est le régime juridique différent qu'il prévoit pour, d'une part, la pollution historique du sol - pollution ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur du décret, à savoir avant le 29 octobre 1995 - et, d'autre part, la pollution récente du sol, survenue après l'entrée en vigueur du décret. En ce qui concerne la pollution historique du sol, le règlement en vigueur est considérablement plus souple au niveau de l'obligation d'assainissement, du préfinancement de ce dernier et de la responsabilité. En l'espèce, la question préjudicielle porte uniquement sur la pollution historique, et plus particulièrement sur l'octroi ou non du statut de propriétaire innocent, sur la base de l'article 31, § 2, du décret relatif à l'assainissement du sol.

A.7. L'article 31 du décret relatif à l'assainissement du sol tend, en ce qui concerne la pollution historique, à déterminer les personnes assujetties à l'obligation d'assainissement ainsi que les personnes qui devront supporter les frais d'assainissement. L'article 32 dit ensuite qui doit être désigné comme responsable de la pollution du sol. Le décret prévoit donc une distinction entre, d'une part, la personne assujettie à l'obligation d'assainissement et, d'autre part, la personne responsable.

Il n'existe, du reste, pour la pollution historique du sol - contrairement à la pollution récente du sol - aucune obligation autonome d'assainissement : tant que l'OVAM n'a pas adressé de mise en demeure, il n'y a pas d'obligation d'assainissement.

Celui qui, sur la base de l'article 31, § 1er, est sommé de procéder à l'assainissement d'un terrain qui est l'objet d'une pollution historique dispose de plusieurs moyens de défense. Il peut prouver qu'il répond aux conditions d'exonération mentionnées à l'article 31, § 2 (régime dérogatoire général) et à l'article 31, § 3 (régime d'exception spécial pour l'utilisation privée, non professionnelle, de terrains). Les paragraphes 2 et 3 constituent les exceptions au précepte inscrit au paragraphe 1er. Le principe de ces exceptions est la protection de l'exploitant, du propriétaire ou de l'occupant « innocents » (ignorants), sans que ces exceptions puissent avoir pour effet que l'autorité se place ainsi en position de faiblesse du point de vue juridique, permettant au véritable pollueur d'échapper à l'exécution et aux frais de l'assainissement du sol.

L'article 31, § 2, en cause prévoit un régime favorable pour le détenteur « innocent ». Les conditions d'exonération mentionnées dans cette disposition doivent être réunies : l'exploitant, propriétaire ou occupant doit prouver qu'il n'avait pas connaissance de la pollution et qu'il n'est pas lui-même à l'origine de cette pollution.

A.8.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle tend à contrôler l'article 31, § 2, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que les propriétaires de terrains qui sont l'objet d'une pollution historique sont traités différemment selon que la pollution est apparue avant ou après l'acquisition du terrain.

A.8.2. Faisant référence à l'article 544 du Code civil, le Gouvernement flamand observe au préalable que des effets juridiques peuvent être attachés au droit de propriété. Le législateur décretaal pouvait prévoir des règles différentes à l'égard de certains faits, selon que ceux-ci se sont produits avant ou après l'acquisition de la propriété.

A.8.3. La disposition en cause repose sur un critère de différenciation objectif et pertinent, à savoir l'existence ou non d'une pollution au moment où la propriété a été acquise.

A.8.4. La mesure en cause est proportionnée à l'objectif poursuivi.

Lorsque la pollution est apparue après l'acquisition de la propriété, il est impossible d'affirmer que le propriétaire n'était pas au courant de la pollution ou qu'il n'était pas censé l'être. L'on peut attendre d'un propriétaire prudent qu'il soit au courant des activités qui ont lieu sur son terrain. Il est raisonnablement justifié que des effets juridiques soient attachés au fait d'être ou non propriétaire au moment où certains faits se produisent. Par conséquent, le fait d'être ou de ne pas être propriétaire peut, à juste titre, entrer en ligne de compte dans le cadre de la désignation de la personne assujettie à l'obligation d'assainissement.

A.9. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand observe enfin que lorsqu'un tiers a causé la pollution du sol au moment où le propriétaire avait déjà acquis la propriété, ce dernier dispose de moyens juridiques suffisants pour traduire ce tiers en justice.

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante devant le juge *a quo*, le nouveau décret relatif à l'assainissement du sol ne peut être invoqué utilement en l'espèce. En effet, l'article 23, § 2, de ce décret prévoit que, pour pouvoir être exonéré de l'obligation d'assainissement dans le cas d'une pollution historique du sol, le propriétaire doit ne pas avoir causé cette pollution lui-même et la pollution doit être apparue avant le moment où il est devenu propriétaire du terrain.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 31, § 2, du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol (ci-après : le décret relatif à l'assainissement du sol), qui dispose :

« La personne visée au § 1er n'est pas tenue à procéder à l'assainissement du sol si elle fournit la preuve qu'elle répond de manière cumulative aux conditions citées ci-après :

1° elle n'a pas causé elle-même la pollution du sol;

2° au moment où elle était devenue propriétaire ou utilisatrice du terrain elle n'était pas au courant ou [n'était pas censée] être au courant de la pollution ».

Quant au contexte de la disposition en cause

B.2.1. L'article 31, § 2, figure dans la section 2 - « Exécution obligatoire de l'assainissement du sol » du chapitre IV - « Pollution historique du sol » - du décret relatif à l'assainissement du sol.

B.2.2. Par pollution « historique » du sol, on entend la pollution du sol « générée » avant l'entrée en vigueur du décret relatif à l'assainissement du sol au 29 octobre 1995 (article 2, 5°).

Contrairement à la pollution du sol « récente », par laquelle on entend la pollution du sol « générée » après l'entrée en vigueur du décret relatif à l'assainissement du sol (article 2, 4°), pour la pollution « historique » du sol, il n'y a pas d'obligation autonome d'assainissement : le Gouvernement flamand désigne, sur proposition de la « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij » (Société flamande des Déchets) (ci-après : OVAM), les terrains étant l'objet d'une pollution historique qui doivent être assainis (article 30, § 2).

B.2.3. Au cours des travaux préparatoires, la distinction entre la pollution historique du sol et la pollution récente du sol a été soulignée :

« L'obligation d'assainissement, son préfinancement et le régime de responsabilité diffèrent selon qu'il s'agit d'une pollution récente ou historique.

Pour la pollution récente du sol, il existe une obligation d'assainissement du sol à partir du moment où les normes d'assainissement du sol sont dépassées. [...]

Pour la pollution historique du sol, il n'existe pas d'obligation automatique d'assainissement. L'on ne procède à l'assainissement que s'il existe une menace grave. Eu égard aux moyens limités, l'autorité fixera ici des priorités en vue d'un assainissement sélectif.

[...]

En cas de pollution historique du sol qui constitue une menace grave, l'OVAM peut sommer le propriétaire ou l'occupant de procéder à l'assainissement. L'intéressé n'est pas tenu d'assainir à ses propres frais s'il prouve qu'il n'a pas lui-même causé la pollution et que lors de la cession du terrain, il n'était pas au courant de la pollution, ni n'était censé l'être [...]. La situation juridique du propriétaire ou de l'occupant est donc plus favorable en cas de pollution historique qu'en cas de pollution récente » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 587/1, pp. 2-3).

B.2.4. La personne tenue à l'assainissement qui est désignée conformément à l'article 10, § 1er, est sommée par l'OVAM de procéder à l'assainissement du sol (article 31, § 1er).

L'article 10, § 1er, dispose que l'obligation de procéder à l'assainissement du sol incombe aux personnes suivantes :

« a) si sur le terrain pollué est implanté un établissement ou est exercée une activité soumise à autorisation ou à déclaration en vertu du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution, à l'exploitant visé au décret précité ;

b) dans d'autres cas, au propriétaire du terrain pollué tant que celui-ci n'a pas démontré qu'une autre personne exerçait pour son propre compte le contrôle effectif sur ce terrain. Si le propriétaire fournit la preuve, l'obligation incombe à cette autre personne ».

Ceci montre que la désignation comme personne tenue à l'assainissement ne peut être assimilée à la désignation du responsable de la pollution du sol. Conformément à l'article 10, § 1er, la personne tenue à l'assainissement est celle qui, au moment où l'assainissement du sol doit avoir lieu, exerce le contrôle effectif sur le terrain, soit en tant qu'exploitant, soit en tant que propriétaire, soit en tant que personne qui exerce le contrôle sur ce terrain pour son propre compte.

Quant au fond

B.3. Le juge *a quo* interroge la Cour au sujet de la compatibilité de l'article 31, § 2, du décret relatif à l'assainissement du sol avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il établit une différence de traitement, quant à la possibilité d'invoquer l'exception, entre les propriétaires de terrains qui sont l'objet d'une pollution historique, selon que cette pollution est antérieure ou postérieure à l'acquisition de la propriété.

B.4. En vertu de l'article 31, § 2, la personne tenue à l'assainissement, désignée par l'OVAM, peut être dispensée de toute obligation d'assainissement de terrains qui sont l'objet d'une pollution historique lorsqu'elle prouve qu'elle satisfait aux deux conditions cumulatives prévues par cette disposition.

La deuxième condition porte exclusivement sur le cas où le propriétaire désigné comme personne tenue à l'assainissement a acquis un terrain qui était déjà l'objet d'une pollution historique au moment de cette acquisition. Le propriétaire dont le terrain est l'objet d'une pollution historique survenue après son acquisition ne peut par conséquent invoquer l'exception prévue par la disposition en cause pour ne pas devoir donner suite à la sommation d'établir une analyse descriptive du sol et, le cas échéant, de procéder aux travaux d'assainissement.

B.5.1. La mesure en cause repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'existence de la pollution du sol avant ou après l'acquisition du terrain en question.

B.5.2. Les travaux préparatoires précisent à ce sujet :

« Le projet prévoit également en matière de pollution historique un régime en faveur de l'exploitant 'innocent'. L'exception à l'obligation d'assainissement est ici plus large qu'en cas de pollution 'récente'.

Selon l'article 31, § 2, la personne désignée conformément à l'article 10 ne sera pas tenue d'assainir les terrains qui sont l'objet d'une pollution historique si elle peut prouver à l'OVAM qu'elle n'a pas causé la pollution et qu'au moment où elle est devenue propriétaire ou utilisatrice du terrain, elle n'avait pas connaissance ni ne devait avoir connaissance de la pollution.

Plusieurs facteurs interviendront pour savoir si une personne pouvait avoir connaissance de la pollution. Le moment auquel on acquiert la propriété, le contrôle effectif ou l'exploitation sera également important. Ces dernières années, les entreprises sont censées être au courant de la possibilité d'une pollution. L'ignorance ne peut être admise, en cas d'acquisition récente, que si l'acquéreur a effectué, avant l'acquisition, une enquête adéquate quant aux anciens propriétaires et quant à l'utilisation antérieure du terrain. D'autres indications peuvent être le rapport entre le prix de vente et la valeur du terrain s'il n'était pas pollué, la probabilité et la traçabilité de la pollution ... » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 587/1, p. 34).

B.5.3. Le législateur décrétoal a pu estimer que le propriétaire est censé être au courant de la pollution du sol qui est postérieure à l'acquisition du terrain. Il en est d'autant plus ainsi lorsque, comme en l'espèce, les terrains sont utilisés, après leur acquisition, en vue de l'exploitation d'un établissement qui stocke, récupère et distille des solvants, et que la propriétaire, une société immobilière, ne peut avoir ignoré, eu égard à son activité professionnelle les risques éventuels qu'une telle exploitation peut entraîner.

B.5.4. En outre, ainsi qu'il a été rappelé en B.2, pour la pollution historique du sol, il n'existe pas d'obligation autonome d'assainissement.

Les travaux préparatoires de l'article 31, § 1er, précisent :

« Les terrains à assainir sont identifiés par le Gouvernement flamand. L'on peut dès lors affirmer qu'il n'y a pas d'obligation autonome de procéder à l'assainissement. Ce n'est qu'après que la personne tenue à l'assainissement est sommée par l'OVAM de procéder à l'assainissement que naît l'obligation [...] » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 587/1, p. 33).

B.5.5. Enfin, le propriétaire tenu à l'assainissement dont le terrain a été pollué par un tiers après son acquisition dispose de plusieurs moyens pour poursuivre ce tiers responsable en justice.

Sur la base de l'article 32, § 1er, la personne tenue à l'assainissement qui n'a pas causé elle-même la pollution peut réclamer le remboursement des frais exposés conformément aux règles de la responsabilité qui étaient applicables avant la date d'entrée en vigueur du décret, en d'autres termes la responsabilité fondée sur la faute ou les autres régimes légaux de la responsabilité objective.

Aux termes de l'article 35, l'article 11 du décret s'applique par analogie en cas d'assainissement de terrains qui sont l'objet d'une pollution historique. La référence doit donc être interprétée en ce sens que la personne tenue à l'assainissement peut réclamer une avance à la personne qui est responsable de la pollution du sol ou exiger qu'elle donne une sûreté financière.

B.5.6. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour doit :

L'article 31, § 2, du décret de la Région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt