

## Pollution des sols: interventions et responsabilités des pouvoirs publics

par

Michel DELNOY  
Assistant à l'Université de Liège.

### Introduction - limites de la question.

Il existe différentes hypothèses de pollution<sup>1</sup> du sol<sup>2</sup>, que le présent propos n'a pas pour objet de recenser. A titre d'exemple, on peut se référer au problème dont avait eu à connaître le Président du Tribunal de commerce d'Anvers en référé<sup>3</sup>: du mazout échappé d'un wagon stationné sur une voie de triage avait atteint un terrain voisin.

Face à une telle pollution, l'autorité publique<sup>4</sup> est susceptible d'être interpellée à divers titres, notamment celui de propriétaire ou d'exploitant<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> On ne cherchera pas ici à définir le concept de pollution ni à le distinguer de celui de nuisance. Les difficultés de cette recherche sont bien connues. V. not. M. REMOND-GOULLAUD, *Du droit de détruire*, PUF, 1989, p.40.

<sup>2</sup> Sur la définition du sol, ses composants et ses propriétés, v. *Guide pratique environnement et gestion*, ced.samsom, v° sol et A. LEBRUN, *Memento de l'environnement*, Kluwer, 1994, p.128.

<sup>3</sup> 28 mai 1993, *L'entreprise et le droit*, 1994, p.353 et obs. Ph. FLAMME.

<sup>4</sup> On pense naturellement en premier lieu à la Région, qui s'est vue confier par l'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 la protection du sol contre la pollution et les agressions, mais, ainsi qu'on le verra, d'autres autorités peuvent être mises en cause, notamment les communes.

<sup>5</sup> V. F. VINCENT, «Responsabilité de la puissance publique - Dommages résultant des activités de police», *Juris-Classeurs Administratif*, 1993,

Son intervention dans le cadre d'une pollution se fera cependant surtout en sa qualité d'autorité de police administrative. A ce titre, elle est amenée à délivrer un certain nombre d'autorisations, qu'elle assortit ou non de conditions et elle peut également être amenée à prendre certaines mesures directes: sanction administrative, prévention de l'extension du dommage ou assainissement, si tant est qu'elle soit au fait de la pollution ou de son danger.

Les diverses réglementations qui prévoient ces modes d'action de l'autorité face à une pollution du sol pourraient faire l'objet d'un examen détaillé et exhaustif. La portée de la question qui sera ici examinée est pourtant de loin plus limitée. Si ces dispositions seront exposées, elles ne le seront cependant que dans le cadre de la détermination de la responsabilité des pouvoirs publics face à une pollution des sols et, au surplus, à titre purement exemplatif.

De même, seuls les cas de responsabilité de l'administration sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil seront abordés. Ainsi, les divers cas de responsabilité objective ne seront pas analysés et les problèmes liés à la récupération par les pouvoirs publics des frais qu'ils ont engagés dans le cadre d'opérations de dépollution ne seront pas étudiés<sup>6</sup>.

La question que l'on posera donc ici est la suivante: une parcelle venant à faire l'objet d'une pollution, la responsabilité des pouvoirs publics peut-elle être engagée, par le biais des articles 1382 et 1383 du Code civil, au regard des obligations qui leur incombent en vertu de dispositions légales ou réglementaires?

Celui qui tentera de mettre en oeuvre cette responsabilité devra naturellement se soumettre aux diverses conditions de l'action en justice. C'est pourquoi on rappellera brièvement les difficultés inhérentes à la justification de l'intérêt à agir (I), avant de dire quelques mots des deux premiers éléments constitutifs de la responsabilité extra-contractuelle, soit le dommage (II) et le lien de causalité (III).

fasc.912, p.14: «il est certain que le contentieux de la salubrité publique se rattache fréquemment au contentieux des dommages résultant des travaux et ouvrages publics».

<sup>6</sup> Sur cette question, v. H. BOCKEN, «La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992», *R.G.D.C.*, 1992, p.295.

En ce qui concerne la troisième condition à remplir pour rendre l'application de l'article 1382 du Code civil possible, on tentera d'abord une rapide synthèse générale sur la manière d'apprécier la faute de l'autorité publique (IV), en soulignant les difficultés qui naissent des rapports entre cette notion et celle d'illégalité, avant de citer à titre d'exemples diverses dispositions normatives dont la violation pourrait éventuellement être constitutive de faute dans le chef de l'autorité dans le cadre d'une pollution des sols (V).

Dans ce cadre en effet, il existe, à tout le moins en Région wallonne, de nombreuses dispositions susceptibles de mettre des obligations à charge de l'autorité publique, que ce soit avant toute pollution par la délivrance d'autorisations administratives adéquates, par l'organisation d'une surveillance suffisante ou par l'adoption de mesures précises de prévention, ou après qu'une pollution soit survenue, par l'engagement de moyens susceptibles d'y remédier.

C'est ainsi que l'on mentionnera les normes et les mécanismes qu'elles instaurent quant aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, aux sites d'activité économique désaffectés, aux carrières, aux boues d'épuration, aux déchets, aux déchets toxiques, à la taxation des déchets, à la protection civile, aux risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et quant aux mesures à prendre de façon générale par les communes et provinces pour maintenir l'ordre public.

## Chapitre I L'intérêt à agir

L'article 17 du Code judiciaire exige de tout demandeur qu'il justifie de son intérêt à agir. Celui qui intenterait une action en responsabilité de l'administration dans le cadre d'une pollution du sol n'échapperait naturellement pas à la règle.

Le Professeur FETTWEIS rappelait que «l'intérêt consiste en tout avantage - matériel ou moral - effectif mais non théorique que le demandeur peut retirer de la demande au moment où il la forme dût la reconnaissance du droit n'être établie - ou non établie - qu'à la prononciation du jugement»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1985, p.37, citant le Rapport VAN REEPINGHEN, Bruylant, 320.

Ainsi, malgré le fait que l'article 18 du Code judiciaire<sup>8</sup> mêle les deux notions lorsque, d'une part, il qualifie l'intérêt et, d'autre part, il permet l'action destinée à prévenir la violation d'un droit gravement menacé, l'intérêt à agir semble devoir être distingué du droit éventuel dont le demandeur se prévaut et dont la sanction est sollicitée par lui du juge. On peut donc avoir intérêt à agir sans pour autant disposer d'un droit sur lequel fonder son action: dans une telle hypothèse, la demande sera en principe déclarée recevable mais non fondée.

Dans notre matière, la question de l'existence d'un droit à un environnement de qualité et de son fondement textuel semble dès lors pouvoir être écartée: au niveau de l'examen de la recevabilité de la demande et il peut paraître adéquat de considérer que tout plaideur qui se prévaut d'une atteinte à son cadre de vie justifie de son intérêt à agir<sup>9</sup>, sans que cela signifie pour autant qu'il puisse effectivement obtenir une sanction juridictionnelle de cette atteinte.

Cependant, d'apparence aisée, la définition de l'intérêt à agir au regard du droit dont on doit justifier être titulaire est en réalité fort complexe. Ainsi, on remarque que, dans de nombreuses décisions, le juge vérifie déjà l'existence d'un droit dans le chef du demandeur au stade de l'examen de son intérêt à l'action<sup>10</sup>: «la jurisprudence exige presque toujours que l'intérêt propre se fasse reconnaître par le droit qu'il sous-tend»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> L'intérêt doit être né et actuel.

L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé.

<sup>9</sup> C.E., 11 août 1989, *J.T.*, 1989, p.747, cité par A. LEBRUN, obs. sous Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.48.

<sup>10</sup> V. Réf. Namur, 6 avril 1990, *Am.-Env.*, 1991/3, p.165: le plaideur justifie de son intérêt à agir lorsqu'il établit l'existence d'un lien individualisé avec l'acte incriminé; c'est le cas lorsque la demande tend à interdire la mise en oeuvre d'une autorisation d'exploiter en se prévalant des dispositions légales et réglementaires qui garantissent la qualité et la sécurité de l'environnement immédiat du demandeur. De même, Réf. Namur, 29 juin 1990, *Am.-Env.*, 1991/1, p.56: lorsque les émanations en provenance d'une exploitation sont susceptibles d'atteindre le lieu d'habitation du demandeur, il peut se prévaloir d'un intérêt à agir pour prévenir un préjudice personnel grave ou difficilement réparable résultant d'une violation de dispositions légales et réglementaires garantissant la qualité et la sécurité de son environnement immédiat. V. encore Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.42: une action qui tend à faire interdire le déversement de déchets est de nature à avoir une incidence

On retiendra donc qu'il est conseillé au plaideur d'invoquer, dès le stade de l'intérêt à agir, la violation d'un droit, ne fût-ce que son (éventuel) droit à un environnement de qualité, son droit à la santé ou son droit de propriété.

En tout état de cause, l'intérêt doit être personnel et direct<sup>12</sup>. C'est sans doute pour cette raison qu'une action visant à la protection de l'environnement en tant que tel ou de l'équilibre écologique in abstracto ne sera que difficilement admise, au contraire de celle destinée à protéger le cadre de vie personnel et immédiat du demandeur<sup>13</sup>.

concrète sur la situation des demandeurs car elle tend à faire protéger leur droit personnel à un environnement de qualité. V. encore Liège, 21 mai 1992, *J.L.M.B.*, 1993, p.447: les proches voisins disposent d'un intérêt à sauvegarder leur cadre de vie, lequel s'analyse en un droit subjectif qui les autorise à saisir le juge des référés. V. encore Réf. Namur, 16 octobre 1992, R. Réf. n°322/92, inédit: s'agissant d'une carrière, le caractère immédiat de l'activité d'exploitation concernée; dans ces conditions, les personnes physiques ont un intérêt manifeste à la fois matériel et moral, à la sauvegarde de leurs droits de propriétaires, de locataires ou d'occupants résidant dans les immeubles d'habitation ainsi établis à proximité immédiate d'une carrière en activité; de leur point de vue, ces personnes retireraient d'évidence un avantage matériel et moral, concret, direct et actuel d'une éventuelle déclaration de fondement de leur demande. V. encore Réf. Namur, 27 novembre 1992, *J.T.*, 1993, p.452: les demandeurs justifient à suffisance d'un intérêt personnel et légitime, direct, né et actuel à soumettre à l'appréciation du juge les questions litigieuses relatives à la protection de leur droit subjectif à la sauvegarde de leur environnement, droit qui leur a notamment été reconnu par arrêt de la Cour d'appel de Liège du 21 mai 1992.

<sup>11</sup> A. LEBRUN, obs. sous Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.47. L'auteur, cherchant une base légale à un droit subjectif à un environnement de qualité démontre les avantages que présente l'article 714 du Code civil.

<sup>12</sup> FETTWEIS, *op. cit.*, p.40; A. LEBRUN, obs. sous Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.47.

<sup>13</sup> V. Réf. Namur, 15 février 1991, *Am.-Env.*, 1991/2, p.109, qui conclut à l'existence d'un intérêt personnel et direct dans le chef de demandeurs sollicitant une mesure destinée à sauvegarder leur cadre de vie et leur environnement immédiat.

## Chapitre II Le dommage.

La seconde difficulté du plaideur consistera à établir le préjudice subi<sup>14</sup> et plus précisément à apporter la preuve du caractère personnel de ce dommage, même s'il n'est que moral<sup>15</sup>.

On sait que le dommage ne doit pas nécessairement consister en une violation d'un droit, civil ou politique: il peut s'agir de la simple lésion d'un intérêt légitime<sup>16</sup>. Suivant une jurisprudence aujourd'hui bien établie de la Cour de cassation, le dommage consiste dans la perte d'un simple avantage ou l'atteinte à un intérêt, pour autant qu'il soit stable et légitime<sup>17</sup>.

Dans l'hypothèse d'une pollution du sol, le préjudice peut notamment consister en une atteinte directe à l'intégrité physique<sup>18</sup>, par exemple due à

<sup>14</sup> Réf. Namur, 6 avril 1990, *Am.-Env.*, 1991/3, p.165 et obs. N. De Sadeleer: même si l'exploitation d'un dépôt d'engrais, de pesticides et de produits phytopharmaceutiques comporte des risques graves pour les riverains, il leur revient de verser au débat les éléments déterminants quant à savoir si l'exploitation est ou non susceptible de leur causer un préjudice d'une certaine gravité. V. ég. Réf. Namur, 29 juin 1990, *Am.-Env.*, 1991/1, p.56.

<sup>15</sup> Dans un arrêt du 7 décembre 1983, *Pas.*, 1984, II, p.73, la Cour d'appel de Liège admet l'octroi du franc symbolique à titre de réparation d'un dommage moral subi par l'ASBL «Les réserves naturelles et ornithologiques» du fait de la pollution d'une rivière, tout en décidant que la simple répression du fait de pollution, agissements interdits par la loi pénale, tend à se confondre avec l'intérêt social dont la sauvegarde est assurée déjà par l'exercice de l'action publique.

<sup>16</sup> P. LEWALLE, «La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge, antécédents et perspectives», in *L'administration face à ses juges*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1987, p.12: «Ainsi, par exemple, est-il de la règle que le candidat à un examen de recrutement n'a pas de droit subjectif à être nommé. On ne niera pas cependant que ce candidat ait un intérêt légitime à ce que l'appel aux candidatures, ou la procédure de sélection, se déroulent selon les normes en vigueur». V. ég. Ph. MAYSTADT, obs. sous Cass., 23 avril 1971, *J.T.*, 1972, p.691.

<sup>17</sup> P. VANOMMESLAGHE, *Droit des obligations*, Volume 3, Presses universitaires de Bruxelles, 1994-1995/6, p.607.

<sup>18</sup> On fera alors référence à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à la vie. Mais il est clair que «la jurisprudence considère comme droits civils, le droit à l'inviolabilité de la personne et de son patrimoine et

l'infiltration de produits dangereux dans une nappe d'eau ayant servi à la consommation humaine<sup>19</sup>. Des odeurs nauséabondes peuvent constituer un préjudice moral<sup>20</sup>. Le dommage peut également résulter d'une impossibilité de vendre un terrain à son prix d'achat du fait de sa pollution<sup>21</sup>, par exemple parce qu'il en résulte un danger ou une interdiction de construire. La pollution peut encore avoir causé des dommages à des cultures<sup>22</sup> ou à du

le droit à la réparation de dommages qui y ont été causés» (E. ORBAN DE XIVRY, in R. NUYS, *La réglementation relative à l'environnement industriel*, Tome I, n°251).

<sup>19</sup> Pour un cas d'application, v. A. KRUISINGA et J. LEFEVERE, «Civiele aansprakelijkheid voor historische bodemverontreiniging naar Engels recht», *T.M.R.*, 1994-6, p.391. Cela pourrait être le cas à Hallembaye où la décharge a vraisemblablement contaminé la nappe aquifère (X. DUCARME, Hallembaye polluée déjà la nappe, *La Libre Belgique*, 8 décembre 1993).

<sup>20</sup> Suivant P. VAN OMESLAGHE, in *Droit des obligations*, Volume 3, Presses universitaires de Bruxelles, 1994-1995/6, p.623, le dommage matériel consiste en une «atteinte à l'intégrité physique ou patrimoniale» et le dommage moral «s'entend de toute atteinte à l'intégrité extra-patrimoniale». L'auteur prenant comme exemple de dommage moral les souffrances de la victime, on peut classer le désagrément résultant de mauvaises odeurs dans cette catégorie de dommages. On notera que, suivant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire LOPEZ OSTRAC. ESPAGNE (arrêt du 9 décembre 1994, publié au *J.T.D.E.*, 1995, p.43; *T.M.R.*, 1995, p.294, et note Y. HAECK), «il va (...) de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée».

<sup>21</sup> V. le titre «Terrains à vendre: poison compris» sous la plume de M. REMOND-GOUILLOU, *D.S.*, 1992, chron. XXVIII, p.137, cité par X. THUNIS, obs. sous CA n°58/94 du 14 juillet 1994, *Am.-Env.*, 1994/4, p.269. L'article 544 du Code civil pourra être invoqué.

<sup>22</sup> A titre d'exemple, v. civ. Huy, 25 juin 1986, *R.G.A.R.*, 1987, n°11280 où il s'agissait d'une récolte de betteraves sucrières qui avait été brûlée par un ruissellement, venant du terrain voisin, d'eau de pluie chargée de produits de pulvérisation. V. ég. Cass., 14 octobre 1976, *Pas.*, 1977, I, p.199: les fruits d'un verger avaient été rendus impropres à la consommation par la pulvérisation de minium de plomb sur le viaduc de Beez. Sur cet arrêt, v. M. PAQUES, «La responsabilité de l'administration pour dommages de travaux publics, spécificité?», in *L'administration face à ses juges*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1987, pp.65 ets., sp. p.91. V. encore Gand, 10 septembre 1985, *Rev. Dr. rural*, 1985, p.176, et Gand, 18 décembre 1987, *Rev. Dr. rural*, 1988, p.51, à propos de dommages aux cultures suite à un arrosage avec pulvérisation.

bétail. L'hypothèse d'une réclamation basée sur la dégradation esthétique du cadre de vie du demandeur d'indemnité peut ici paraître moins réaliste<sup>23</sup>, bien que l'on puisse imaginer des troubles psychologiques causés par un paysage détruit et abandonné<sup>24</sup>.

Il existe un autre type de dommage susceptible d'être occasionné par une pollution du sol: celui que H. BOCKEN qualifie de «dommage écologique proprement dit», «celui qui résulte de la détérioration de la nature même ou de la perturbation de l'équilibre écologique dans le cas où celle-ci ne cause pas en même temps une atteinte à la personne ou au patrimoine de l'un de nous»<sup>25</sup>.

On l'a déjà noté, une action en réparation de ce dommage sera sans doute aléatoire<sup>26</sup>, même si la jurisprudence accuse actuellement une tendance de plus en plus grande à la souplesse<sup>27</sup>, notamment par la reconnaissance d'un droit d'usage général sur les biens écologiques collectifs basé sur l'article 714

<sup>23</sup> V. Corr. Marche-en-Famenne, 8 février 1985, *J.P.*, 1985, 4<sup>ème</sup> livraison, p.31, à propos de la valeur esthétique d'un chêne abattu. Il ressort de cette décision que la commune, dépositaire de l'intérêt public, peut seule prétendre à la réparation du préjudice esthétique.

<sup>24</sup> V. Rapport sur la proposition de loi relative à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés, *Doc. parl.*, Sénat, session 1976-1977, n°761-2, p.3.

<sup>25</sup> H. BOCKEN, «Le dommage écologique - Développements nouveaux relatifs à la réparation du dommage écologique», *Am.*, 1981, n°9, p.3. V. ég. X. THUNIS, «Le temps de la responsabilité», *Am.-Env.*, 1993/4, p.221. V. encore M. REMOND-GUILLOUD, *Du droit de détruire*, PUF, 1989, pp.192 et s.

<sup>26</sup> H. BOCKEN, Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging naar belgisch recht, in *L'assurance des dommages causés par la pollution*, Story-Scientia, 1991, p.58. Suivant le même auteur, in *La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992*, *R.G.D.C.*, 1992, p.321, «en vertu du droit actuel, personne ne peut intenter une action civile pour un tel dommage».

<sup>27</sup> V. E. ORBAN de XIVRY, «Les responsabilités en cas de dommages produits par des déchets: état du droit existant», *Am.-Env.*, 1990/n° spécial, p.31. Dans son arrêt du 2 novembre 1989, publié not. in *J.L.M.B.*, 1989, p.1475, la Cour d'appel de Bruxelles justifie l'intervention du juge des référés dans le cadre d'une demande d'interdiction de déverser et d'entreposer des déchets dangereux par la nécessité d'empêcher une rupture de l'équilibre écologique ou une catastrophe écologique.

du Code civil<sup>28</sup>. Deux problèmes essentiels se posent. Le premier consiste pour le demandeur à apporter la preuve d'un dommage né et actuel, certain et personnel dans son chef. Le second est relatif à la quantification de son dommage.

Quant au premier de ces problèmes, dans la mesure où l'atteinte à un droit peut en principe être constitutive de dommage<sup>29</sup>, il pourrait être résolu en basant l'action en réparation sur un texte particulier qui accorde aux particuliers un droit à un environnement de qualité.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement du 8 mars 1993 prévoit la réparation de toute «perte ou dommage résultant de l'altération de l'environnement»<sup>30</sup>. Il n'empêche que le requérant aura sans doute du mal à démontrer l'existence dans son chef d'un intérêt direct et personnel<sup>31</sup> et qu'il lui reviendra en tout état de cause d'établir la perte ou le

<sup>28</sup> H. BOCKEN, «La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992», *R.G.D.C.*, 1992, p.292. Concernant l'article 714 du Code civil, v. ég. J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Story Scientia, 1995, p.213: «Sauf à considérer qu'il s'agirait d'un texte dépourvu de portée juridique, ce à quoi les auteurs du Code civil n'étaient guère disposés, il faudrait admettre que l'action en réparation de l'atteinte aux res communes appartient, par définition, à n'importe quel citoyen».

<sup>29</sup> Suivant DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Tome II, Bruylant, Bruxelles, 1964, p.946, «la notion légale du dommage comporte deux éléments: un élément de fait, le préjudice; un élément de droit: l'atteinte au droit, la lésion d'un droit. En d'autres termes, pour qu'il y ait dommage, il faut un préjudice résultant de la lésion d'un droit» et «la lésion d'un droit demeure platonique, s'il n'en résulte, même à la suite d'une faute, aucun préjudice». Ce disant, l'éminent auteur définit le dommage en recourant pour l'un de ses éléments constitutifs à l'un de ses synonymes: le préjudice. La définition ne convainc donc pas et l'on peut dès lors raisonnablement penser que l'atteinte à un droit est en soi constitutive d'un dommage.

<sup>30</sup> X. THUNIS, *op. cit.*, p.221.

<sup>31</sup> A cet égard, lorsque le Président PANIER, dans son ordonnance du 15 février 1991, *Am.-Env.*, 1991/2, p.109, conclut à l'existence d'un intérêt personnel et direct dans le chef de demandeurs sollicitant une mesure destinée à sauvegarder leur cadre de vie et leur environnement immédiat, il semble faire relever le risque de dommage de la première des deux catégories susmentionnées: il ne s'agit pas ici de l'équilibre écologique in abstracto.

dommage qu'il subit. Le texte ne présente donc vraisemblablement pas d'utilité quant à la réparation du dommage écologique proprement dit.

Quant à l'article 23 de la Constitution, en son premier alinéa, il garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A lire l'alinéa 3 de cet article, ce droit comprend la protection d'un environnement sain. Ainsi, en cas d'action de l'autorité préjudiciable à l'environnement, un dommage pourrait être constaté dans le chef de tout citoyen, dans la mesure où son droit de mener une vie conforme à la dignité humaine serait violé.

Sur base des travaux préparatoires, il semble admis que cette disposition n'a pas d'effet direct et qu'elle ne peut utilement être invoquée devant un juge qu'après que des dispositions légales l'aient mise en application.

Pourtant, ainsi que le relevait un membre de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, «l'on peut se demander dans quelle mesure il suffit de dire que les droits sociaux fondamentaux n'ont pas d'effet direct pour qu'ils n'en aient effectivement pas. Cela ressort assez clairement de la deuxième partie du texte proprement dit, mais non pas de la première partie»<sup>32</sup>. Le premier alinéa de l'article 23 pourrait en effet passer pour un texte dont l'interprétation ne nécessite pas le recours aux travaux préparatoires<sup>33</sup>: il octroie à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

M. VERDUSSEN<sup>34</sup> classe les droits économiques et sociaux reconnus par cette disposition dans la catégorie des droits fondamentaux du «status positivus», ceux qui «permettent à l'individu d'exiger de l'Etat non plus simplement un devoir d'abstention mais une véritable obligation d'action».

<sup>32</sup> *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, 100-2/4°, p.13.

<sup>33</sup> On se rappellera qu'en principe, le recours aux travaux préparatoires ne doit présenter qu'un caractère subsidiaire. De même, «il faut utiliser les travaux préparatoires avec prudence. (...) (Ils) ne peuvent pas être invoqués lorsqu'ils entrent en contradiction avec la loi. Cela vient de ce que seul le texte est adopté. Quelle que soit leur qualité, les travaux préparatoires, qui ne font l'objet d'aucun vote par le Législateur, ne peuvent évidemment pas l'emporter sur le texte même de la loi» (P. DELNOY, *Méthodologie juridique*, Tome 1, Université de Liège, Faculté de droit, 1994, p.79).

<sup>34</sup> «Les droits fondamentaux et la réforme institutionnelle de 1993», *A.P.T.*, 1994, n°2-3, p.131.

Pourtant, on ne voit pas ce qui pourrait empêcher que le droit à un environnement sain puisse être rangé également dans la catégorie des droits fondamentaux du «status negativus» et que le citoyen puisse à tout le moins exiger de l'autorité publique l'abstention de porter atteinte à l'environnement, sous forme d'une obligation de ne pas faire<sup>35</sup>.

En admettant le classement de ce droit dans le «status negativus», on pourrait considérer que le droit à un environnement sain peut être invoqué par le citoyen devant le juge, même en l'absence de disposition légale d'exécution, et donc que l'article 23 de la Constitution a effet direct en ce sens. La disposition pourrait alors être invoquée comme base d'une action en responsabilité de l'administration, en tant qu'il interdit à l'autorité d'agir à l'encontre d'un environnement sain et de qualité<sup>36</sup>. Partant, s'agissant d'une obligation de ne pas faire, l'autorité est astreinte à une obligation déterminée, soit de résultat. Dès lors, toute action de l'autorité qui méconnaîtrait le droit visé à l'article 23 de la Constitution pourrait être qualifiée de fautive<sup>37</sup>.

Par contre, si l'on n'admet pas cette interprétation «minimale» de l'alinéa 1er de l'article 23 et malgré le fait que d'autres formulations avaient été proposées qui ont été refusées<sup>38</sup>, il convient alors de se référer aux travaux préparatoires. Or, ces derniers semblent indiquer la volonté du constituant d'empêcher le citoyen de s'adresser directement au tribunal et d'inaugurer la responsabilité des pouvoirs publics<sup>39</sup>.

En tout état de cause, il arrive que le juge fasse directement référence à l'article 23 de la Constitution dans sa décision. Notamment, dans son jugement du 12 octobre 1994<sup>40</sup>, le juge de paix de Liège base la condamna-

<sup>35</sup> Les discussions en commission quant à l'effet direct de l'article 23 ont porté à titre essentiel sur l'obligation positive que cette disposition pourrait mettre à charge de l'Etat et non sur l'obligation minimale de ne pas faire qu'elle comporte.

<sup>36</sup> Dans le cadre du présent exposé, on imagine par exemple une intervention de l'autorité destinée à remédier à une pollution, qui ne fait pourtant que l'aggraver.

<sup>37</sup> Quant aux rapports entre l'illégalité et la faute, v. ci-après, chapitre IV.

<sup>38</sup> Notamment: «la loi garantit le droit au ...», *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, 100-2/1°, p.91.

<sup>39</sup> *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, 100-2/1°, p.87.

<sup>40</sup> R.G.n°28282, inédit.

tion d'un propriétaire à indemniser son ancien locataire pour cause de voies de faits commises pendant la durée du bail notamment sur l'article 23 de la Constitution et sur le droit à un logement décent. Ce faisant, il confère un effet direct horizontal à cette disposition. De même, dans un arrêt n°49.440 du 5 octobre 1994, GREGOIRE<sup>41</sup>, le Conseil d'Etat a décidé, en référé, que «le droit à la protection d'un environnement sain est un droit fondamental protégé notamment par l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution»<sup>42</sup>.

Une autre disposition à portée générale pourrait justifier l'existence d'un dommage écologique proprement dit dans notre matière.

En effet, ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de l'indiquer, il paraît possible de fonder un droit à un environnement de qualité sur l'article 714 du Code civil<sup>43</sup>. A cet égard, le sol paraît ne pas pouvoir relever du concept de «choses communes»<sup>44</sup>. Pourtant, en tant qu'élément à part entière de l'équilibre écologique, le sol a autant d'importance que l'air et l'eau. On peut donc penser qu'à ce titre son propriétaire, en vertu de l'article 714, ne peut être considéré comme disposant du droit d'en altérer la qualité. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'article 544 du même code, qui indique la possibilité pour la loi, ou même le règlement, de restreindre le droit qu'il protège.

Enfin, en tout état de cause, on note aujourd'hui une importante tendance jurisprudentielle à reconnaître l'existence d'un droit à un environnement de qualité, tout en n'en indiquant pas le fondement textuel. Ainsi, la

<sup>41</sup> *J.T.*, 1995, p.107; Les Echos de l'aménagement et de l'urbanisme, 1994/1995, n°11 et 12, p.12.

<sup>42</sup> V. encore Ph. FLAMME, obs. sous Prés. Trib. comm. (réf.) Anvers, 28 mai 1993, *op. cit.*, p.357: «Faut-il rappeler au demeurant que la Constitution reconnaît à présent en son article 23, 4° le droit à la protection d'un environnement sain».

<sup>43</sup> Réf. Namur, 15 février 1991, *Am.-Env.*, 1991/2, p.109; A. LEBRUN, obs. sous Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.49; du même auteur, Le droit civil d'usage sur les «res», éléments vitaux de l'environnement, in *Milieurecht Recente ontwikkelingen*, Volume II, Story-Scientia, 1989, p. 389 et s.; J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Story Scientia, 1995, p.213.

<sup>44</sup> A. Kiss, L'écologie et la loi, *Le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, 1989, p.66; A. LEBRUN, *Memento de l'environnement*, Kluwer, 1994, p.137.

Cour d'appel de Liège a jugé, dans un arrêt du 21 septembre 1993<sup>45</sup>, que la sauvegarde de leur environnement immédiat constitue un droit subjectif des appelants<sup>46</sup>. C'est également ce qu'avait décidé la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 2 novembre 1989<sup>47</sup>.

Or, on connaît la force concrète de la jurisprudence<sup>48</sup>. Dès lors, en cas de pollution du sol n'ayant entraîné pour le particulier aucun dommage personnel et individualisé, on ne peut exclure la possibilité d'invoquer le dommage résultant de la violation de son droit à un environnement de qualité.

Le second problème ci-dessus évoqué, également susceptible de se poser à propos du premier type de dommage dont il a été question, soit le dommage individualisé, est celui de la quantification du dommage<sup>49</sup>. On se bornera à rappeler ici la difficulté que peut représenter pour le plaideur l'obligation de recourir à une expertise et d'en supporter, même provisoirement, les frais.

<sup>45</sup> *J.T.*, 1994, p.125.

<sup>46</sup> V. ég. Réf. Namur, 6 avril 1990, *Am.-Env.*, 1991/3, p.165; Réf. Namur, 29 juin 1990, *Am.-Env.*, 1991/1, p.56; Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.42; Réf. Namur, 16 octobre 1992, R.Réf. n°322/92, inédit qui mentionne le droit de jouir paisiblement de son bien et de vivre dans un environnement de qualité.

<sup>47</sup> *J.L.M.B.*, 1989, p.1475. La Cour indique qu'en voulant sauvegarder leur environnement, les intimés (demandeurs originaires) ne se prévalent pas du seul intérêt qu'a tout citoyen à voir la légalité respectée, mais ils invoquent un droit subjectif qui leur est propre et leur confère un intérêt personnel.

<sup>48</sup> V. Réf. Namur, 27 novembre 1992, *J.T.*, 1993, p.452: «les demandeurs justifient à suffisance d'un intérêt personnel et légitime, direct, né et actuel à soumettre à l'appréciation du juge les questions litigieuses relatives à la protection de leur droit subjectif à la sauvegarde de leur environnement, droit qui leur a notamment été reconnu par arrêt de la Cour d'appel de Liège du 21 mai 1992». Le magistrat n'indique nullement la source du droit en question mais se réfère explicitement à la jurisprudence de la Cour qui aura éventuellement à sanctionner sa décision.

<sup>49</sup> V. M. REMOND-GUILLOUD, *op. cit.*, p.220.

## Chapitre III Le lien de causalité.

Dans notre matière, le second élément constitutif de la responsabilité civile, le lien de causalité entre la faute et le dommage, est également la source de certaines difficultés. Elles sont mentionnées par B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY dans leur ouvrage consacré au droit de l'environnement<sup>50</sup>.

Suivant le Professeur BOCKEN, il arrive fréquemment que les polluants se dispersent et se mélangent à d'autres polluants, ce qui rend très difficile l'établissement d'un lien causal entre un dommage ou une pollution déterminés et une source de pollution individuelle<sup>51</sup>.

Cela étant, on peut dire que même une pollution lointaine peut avoir des répercussions dommageables: il est fréquent que les nuisances produisent leurs effets à longue distance<sup>52</sup>. De même, une pollution ancienne peut avoir des effets à long terme<sup>53</sup>.

Dans le cadre de la présente analyse, c'est le lien de causalité entre le dommage et l'éventuelle faute des pouvoirs publics qui doit être établi et non celui qui pourrait relier le dommage à la faute du pollueur lui-même. Il revient donc au demandeur d'établir que sans l'action fautive de l'administration, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit.

A cet égard, il faut rappeler la théorie de l'équivalence des conditions. La responsabilité de l'administration sera souvent susceptible d'être seule engagée même si d'autres personnes ont concouru au dommage. On imagine cependant bien que l'autorité puisse, par une action en intervention et garantie, attirer l'auteur de la pollution en justice pour obtenir une con-

<sup>50</sup> *Op. cit.*, p.339. V. ég. H. BOCKEN, «Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging naar belgisch recht», *op. cit.*, p.62.

<sup>51</sup> H. BOCKEN, «La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992», *R.G.D.C.*, 1992, p.284.

<sup>52</sup> V. Bruxelles, 2 novembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/1, p.42 et obs. A. LEBRUN. V. ég. le cas examiné par A. KRUISINGA et J. LEFEVERE, *op. cit.*

<sup>53</sup> X. THUNIS, «Le temps de la responsabilité», *Am.-Env.*, 1993/4, p.215.

damnation soit solidaire, soit in solidum<sup>54</sup>. On sait d'ailleurs que notre Cour de Cassation, en nuancant la théorie de la rupture du lien de causalité par survenance d'une obligation légale, permet désormais à l'autorité qui est intervenue dans le cadre d'une pollution de récupérer à charge de son auteur les frais de l'intervention, si tant est que la volonté du législateur n'a pas été de rompre ce lien de causalité<sup>55</sup>. Certains textes permettent également clairement à l'autorité de réclamer tout ou partie des frais qu'elle a engagés à une autre personne, en dehors même de toute faute dans le chef de cette dernière.

## Chapitre IV La faute des pouvoirs publics: généralités.

L'élément le plus délicat de la mise en oeuvre de la responsabilité des pouvoirs publics est sans conteste celui de la faute. Ainsi qu'on va brièvement le voir, les difficultés ne naissent pas tellement de la détermination du champ d'application de la règle de prudence à l'activité de l'administration (section 1.) mais - du moins en théorie - de l'établissement des critères d'appréciation de la faute, plus précisément quant à l'assimilation qui peut s'opérer entre l'illégalité et la faute (B).

### Section 1. Champ d'application de la règle de prudence.

Sur base notamment de la doctrine de l'état de droit<sup>56</sup>, on admet aujourd'hui que l'ensemble du champ d'activité de l'administration est

<sup>54</sup> V. X. THUNIS, *op. cit.*, p.221. L'obligation solidaire et l'obligation in solidum se distinguent tant au niveau de leur fondement, qu'au niveau de leur objet. Elles ont des effets sensiblement différents. On retiendra pour faire bref ici que l'obligation in solidum «résulte de fautes personnelles à chacun des coauteurs du dommage et donc nécessairement distinctes. (...) Par contre, l'obligation solidaire trouve sa cause dans (...) une même disposition légale pour tous les codébiteurs (unité d'objet)» (P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations*, Volume 4, Deuxième partie, ULB, 1994-1995, p.815).

<sup>55</sup> Sur cette question, v. H. BOCKEN, «Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging naar belgisch recht», *op. cit.*, p.58 et s.

<sup>56</sup> A. VANWELKENHUYZEN, note sous Cass., 7 novembre 1975, *R.C.J.B.*, 1977, p.424.



soumis à la règle générale de prudence de l'article 1382 du Code civil<sup>57</sup>. Tous les domaines dans lesquels les pouvoirs publics interviennent sont visés. La protection de la santé humaine et de l'environnement n'échappe pas à la règle. De même, l'abstention autant que l'action<sup>58</sup>, l'acte juridique autant que le fait juridique, peuvent donner lieu à l'octroi de dommages et intérêts<sup>59</sup>.

En principe, l'action réglementaire de l'administration est soumise à la règle de l'article 1382<sup>60</sup> et le pouvoir exécutif peut être astreint à une obligation de réglementer, à tout le moins dans un délai raisonnable<sup>61</sup>. A cet égard, l'on sait que même l'abstention législative peut être sanctionnée, au niveau international<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Sur la question de la responsabilité des pouvoirs publics, v. P. LEWALLE, La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge, antécédents et perspectives, in *L'administration face à ses juges*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1987, p.9. V. ég. A. DAL, «La responsabilité civile, cause de l'impuissance publique», *J.L.M.B.*, 1988, centenaire, p.58: «En droit positif belge, la puissance publique est, sur le plan de la responsabilité notamment, assimilée à un sujet de droit, c'est-à-dire à toute personne titulaire de droits et d'obligations».

<sup>58</sup> Cass., 23 avril 1971, *J.T.*, 1972, p.689 et obs. Ph. MAYSTADT: même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour rendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut en application des articles 1382 et 1383 du Code civil donner lieu à réparation. Le critère à utiliser sera celui du «délai raisonnable». De même, v. Civ. Charleroi, 15 septembre 1992, *J.L.M.B.*, 1994, p.270: outre le délai fixé par la loi, l'administration est tenue d'agir dans un délai raisonnable.

<sup>59</sup> M. PAQUES, «L'application de la loi fiscale - Principes de bonne administration en droit administratif et en droit fiscal - Présentation et mise en oeuvre», *Actualités du droit*, 1993, n°2, p.459.

<sup>60</sup> P. VANOMMESLAGHE, *Droit des obligations*, Volume 2, Presses universitaires de Bruxelles, 1994-1995/6, p.478.

<sup>61</sup> Cass., 26 avril 1963, *Pas.*, 1963, I, p.905 et Ph. MAYSTADT, obs. sous Cass., 23 avril 1971, *J.T.*, 1972, p.690, déjà cité. V. contra J.-L. FAGNART, Rapport introductif, in *La responsabilité des pouvoirs publics*, op. cit., p.25.

<sup>62</sup> *C.J.C.E.*, 3 mai 1994, Aff. C-260/93, Commission/Royaume de Belgique: en ne prenant pas, dans le délai prescrit, au niveau fédéral et dans la région wallonne, les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

## Section 2. Critères d'appréciation de la faute.

Ainsi qu'on va le voir, il existe essentiellement deux hypothèses de faute de l'autorité. Dans l'une, la faute consiste en la violation de la règle de prudence seule. Dans l'autre, l'autorité commet une faute en violant une disposition déterminée qui s'impose à elle.

Le présent propos ne peut naturellement avoir la prétention de résoudre la très délicate question de l'assimilation des concepts d'illégalité et de faute. On se bornera à poser les diverses questions et à dégager quelques éléments de réponse.

### §1. Deux grandes hypothèses de faute de l'autorité.

L'action de l'autorité peut être appréciée tant au regard d'une disposition normative particulière, autre que les articles 1382 et 1383 du Code civil, qu'au regard de la norme générale de prudence contenue dans ces articles: ainsi que le remarque le Professeur LEWALLE, «Dans de nombreux cas, il ne sera pas possible de découvrir l'origine du dommage dans la violation d'un texte imposant à l'administration un devoir d'agir ou de s'abstenir de manière déterminée»<sup>63</sup>.

En d'autres termes, une question est de se demander si toute violation de la loi par l'administration constitue une faute dans son chef, une autre question est celle de savoir s'il peut y avoir des hypothèses de faute dans le chef de l'administration en dehors de toute violation d'une disposition normative. Certes, le fondement même de cette seconde question réside dans l'article 1382 du Code civil, soit une disposition normative à valeur

<sup>63</sup> P. LEWALLE, «La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge - antécédents et perspectives», in *L'administration face à ses juges*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1987, p.23. V. ég. G. SCHAMPS, La violation de la loi et la prévisibilité du dommage en matière aquilienne, obs. sous Bruxelles, 28 avril 1992, *J.L.M.B.*, 1994, p.45. V. encore Bruxelles, 14 septembre 1979, *A.P.T.*, 1980, p.57: la stricte conformité à la règle n'exclut pas la possibilité d'une faute et l'obligation générale de prudence doit être respectée en toutes circonstances. La Cour mentionne également le cas de l'erreur de l'administration dans sa fonction d'information, c'est-à-dire d'une activité non réglementée qui, dès lors, ne peut être appréciée que selon la prudence normale. V. enfin Ph. FLAMME, obs. sous Prés. Trib. comm. Anvers (réf.), 28 mai 1993, op. cit., p.359.

législative, et en ce sens il y a toujours violation d'une disposition normative, mais la question doit naturellement être détachée de son fondement, donc de cette disposition<sup>64</sup>.

Un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 13 mai 1992<sup>65</sup> illustre bien cette double hypothèse de faute, dans la mesure où il condamne l'Etat belge à des dommages et intérêts, d'une part, en raison de la violation par l'autorité d'une disposition qui l'obligeait à attendre un avis de l'inspection des finances avant de proroger le demandeur dans l'exercice de fonctions supérieures et d'autre part, en raison du comportement fautif de l'autorité qui n'avait pas mis fin à la prorogation litigieuse dès qu'elle avait eu connaissance du refus d'avis émanant de l'inspection des finances.

La cinquième partie du présent exposé n'envisagera plus que la première hypothèse de faute, celle dans laquelle l'autorité viole une disposition légale ou réglementaire déterminée, distincte des articles 1382 et 1383 du Code civil. Elle consistera en un relevé exemplatif de diverses dispositions normatives susceptibles de fonder la responsabilité de l'autorité face à une pollution des sols.

## §2. L'autorité viole la règle générale de prudence.

Lorsqu'aucune disposition de loi n'est en cause, la responsabilité de l'administration peut être engagée sur la seule base de l'article 1382 du Code civil. L'autorité peut violer la norme de prudence qui s'impose à tous<sup>66</sup>, les règles de vie sociale, sans pour autant violer une autre disposition que le texte

<sup>64</sup> On remarquera qu'il est également possible d'apprécier l'action administrative au regard de l'article 1382 du Code civil uniquement en termes d'illégalité. En ce sens, toute faute constitue une illégalité. V. C. CAMBIER, *La responsabilité de la puissance publique et de ses agents*, thèse, Bruxelles, 1947, p.402, cité par Ph. MAYSTADT dans ses obs. sous Cass., 23 avril 1971, *J.T.*, 1972, p.691. V. ég. G. VAN DER MEERSCH, conclusions précédant Cass., 7 mars 1963, *J.T.*, 1976, p.585, n°33 et s., cité par J.-L. FAGNART, «La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir», *A.P.T.*, 1980, p.60: «L'acte qui constitue une faute aquilienne n'est pas légal. Il viole les articles 1382 et suivants du Code civil». D'ailleurs, l'article 1382 a parfois été utilisé comme fondement d'une annulation par le Conseil d'Etat: v. M. PAQUES, *Act. Dr.*, 1993, p.423.

<sup>65</sup> *R.G.A.R.*, 1995, n°12447.

<sup>66</sup> P. LEWALLE, *La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge - antécédents et perspectives*, *op. cit.*, p.23.

de l'article 1382. Cela vaut également en matière de protection de l'environnement<sup>67</sup>.

Le critère de la violation de l'article 1382 sera alors celui de l'autorité publique normalement diligente et prudente placée dans des circonstances similaires<sup>68</sup> et les principes généraux du droit administratif seront d'un grand secours dans l'application de ce critère<sup>69</sup>.

Le principe de précaution oblige l'administration à préparer soigneusement ses décisions, à prendre en compte l'état de la science, à faire éventuellement appel à un organisme spécialisé et, dans la mesure du possible, à prendre en considération les observations des personnes concernées par les mesures envisagées. Dans la matière qui nous occupe, la préparation de la décision nécessite notamment l'examen de l'ampleur de la pollution, la détermination du danger qu'elle représente pour la santé publique et le choix des mesures aptes à y remédier<sup>70</sup>. Le principe de précaution exige semble-t-il de prendre en considération tous les intérêts concernés par la décision et d'entendre l'administré. Il implique également l'obligation d'agir dans un délai raisonnable<sup>71</sup>.

Le principe de proportionnalité, qui peut se résumer par l'adage «on ne prend pas un marteau pilon pour écraser une mouche»<sup>72</sup> impose également

<sup>67</sup> Anvers, 17 février 1988, *Am.-Env.*, 1989/4, p.143: en ce qui concerne la protection de l'environnement, une faute dans le sens de l'article 1382 du Code civil demeure possible, en dehors de toute infraction à une norme légale ou réglementaire, puisque l'obligation générale de prudence est également d'application en matière d'atteinte à l'environnement.

<sup>68</sup> V. not. Liège, 23 juin 1994, *Am.-Env.*, 1994/4, p.295: la commune, ayant manqué à l'obligation générale de prudence et de diligence imposée à tous par les articles 1382 et 1383 du Code civil, ne peut exciper d'une ignorance invincible dès lors qu'il n'apparaît pas que, dans des circonstances analogues, toute personne raisonnable et prudente se fût trouvée dans la même ignorance.

<sup>69</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p.465. V. ég. Mons, 15 septembre 1987, *J.L.M.B.*, 1988, centenaire, p.52: la soumission à l'intérêt général implique dans le chef de l'administration une responsabilité accrue, dans laquelle il faut inclure l'obligation de respecter les principes de bonne administration.

<sup>70</sup> H. BOCKEN, «Milieuwetgeving en onroerende goederen. Aansprakelijkheid voor de kosten van bodemsanering», *T.P.R.*, 1992, n°1, p.28.

<sup>71</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p.424.

<sup>72</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, «Principe de proportionnalité en droit administratif français», *actes du colloque du 24 novembre 1994 sur le principe de proportionnalité*, Barreau de Liège et Barreau de Lyon, Liège, Palais des Congrès.

une analyse précise de la situation. Il s'agit pour l'administration d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière raisonnable: elle doit atteindre le juste milieu<sup>73</sup>. Dans notre matière, le principe de proportionnalité nécessite une réponse adaptée à la pollution à traiter<sup>74</sup>. Mais le défaut de prudence n'est constaté par le juge qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation: une appréciation dont le caractère erroné ne s'impose pas à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires<sup>75</sup>.

Dans le cadre de la comparaison de l'action concrète de l'autorité par rapport à celle abstraite de l'administration normalement diligente et prudente, il faut encore noter que «la notion de faute reflète aussi largement les variations dans les valeurs sociales». «Ainsi, l'attention croissante consacrée aujourd'hui à la protection de l'environnement trouve également un écho dans la jurisprudence en application de l'article 1382 Code civil»<sup>76</sup>. La sévérité sera de plus en plus de mise dans l'appréciation d'une faute ayant occasionné un dommage à l'environnement.

On remarquera d'ailleurs que, de manière générale, il semble bien que la responsabilité de l'administration fasse l'objet d'une appréciation plus sévère que celle des personnes privées, en considération des moyens dont elle dispose ou qu'elle a le pouvoir ou le devoir de se procurer<sup>77</sup>.

Enfin, quant au respect par l'autorité de l'obligation générale de prudence, la jurisprudence fait parfois référence au concept de meilleure technologie existante dans l'état actuel des connaissances<sup>78</sup> mais elle pour-

<sup>73</sup> P. LEWALLE, «Le principe de proportionnalité dans le droit administratif belge», *A.P.T.*, 1995/1, p.53.

<sup>74</sup> H. BOCKEN, *op. cit.*, p.11.

<sup>75</sup> P. LEWALLE, «Le principe de proportionnalité dans le droit administratif belge», *op. cit.*, p.74.

<sup>76</sup> H. BOCKEN, «La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992», *op. cit.*, p.302.

<sup>77</sup> V. les références citées par M. PAQUES, *op. cit.*, p.464.

<sup>78</sup> Liège, 9 février 1984, *J.T.*, 1985, p.320 et obs. B. JADOT. Le concept de la meilleure technique disponible est manifestement difficile à définir. On pourra notamment se référer à la définition que la proposition de directive du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution a proposée à un moment de la préparation: «le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières

rait également se référer au concept européen de meilleure technologie disponible n'entraînant pas des coûts excessifs (BATNEEC)<sup>79</sup>.

### β. L'autorité viole un texte particulier: les rapports entre l'illégalité et la faute.

#### A. Le droit commun.

En principe, en droit commun, la transgression matérielle d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute qui entraîne la responsabilité civile de son auteur à condition que cette transgression soit commise librement et consciemment<sup>80</sup>. C'est là du moins la formulation la plus usitée par notre Cour de cassation<sup>81</sup>.

#### B. La faute de l'autorité: deux thèses en présence.

La plupart du temps, le plaideur invoque à l'encontre de l'administration une violation dans son chef d'une disposition normative particulière, dans le but d'établir la faute de l'autorité.

à constituer en principe la base des valeurs limites d'émission visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble».

<sup>79</sup> Il n'y a à nouveau pas de définition stabilisée du principe BATNEEC. V. L. LAVRYSEN, «La mise en place d'un régime d'autorisation écologique en Région flamande» *Am.-Env.*, 1994/1, p.6.

<sup>80</sup> L'utilisation de ces deux adverbies par la Cour de cassation renvoie vraisemblablement notamment au cas des mineurs privés de discernement ou aux malades mentaux. J.-L. FAGNART, in La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir, *A.P.T.*, 1980, p.61, fait également référence à «l'évènement qui supprime la liberté ou la conscience de l'individu, ou, en d'autres termes, (au) cas de force majeure». Suivant A. VANWELKENHUYZEN, in Note sous Cass., 7 novembre 1975, *R.C.J.B.*, 1977, p.437, «la fin de l'attendu que nous reproduisons ci-dessus, ne concerne pas à proprement parler la définition de la faute, mais rappelle seulement que, pour qu'une faute entraîne la responsabilité de son auteur, il faut encore qu'elle lui soit imputable».

<sup>81</sup> V. not. Cass., 10 avril 1970, *Pas.*, 1970, I, p.682; v. ég. le récent arrêt de la Cour de cassation du 3 octobre 1994, *IDJ*, 1995-01, p.38; *J.T.*, 1995, p.26. Sur la différence à remarquer entre les termes «commise librement et consciemment» et les termes «sous réserve d'erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité», v. R.O. DALCQ, Appréciation de la faute en cas de violation d'une obligation déterminée, note sous Cass., 22 septembre 1988, *R.C.J.B.*, 1990, p.211.

L'action peut être également fondée, d'une part, «sur la décision illégale, et par conséquent fautive» prise par le pouvoir exécutif et, d'autre part, à titre subsidiaire, sur la faute que constitue l'erreur de droit de l'administration que n'aurait pas commise l'homme normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances<sup>82</sup>.

Le recours prudent à cette argumentation subsidiaire est justifié dans la mesure où les divers arrêts de la Cour de cassation rendus en matière de responsabilité de la puissance publique ne permettent pas de tirer une conclusion nette quant à savoir si toute violation par l'administration d'une norme constitue par essence une faute dans son chef.

A titre essentiel, deux thèses s'affrontent.

De nombreux auteurs considèrent que toute violation par l'autorité publique d'une disposition légale ou réglementaire est nécessairement constitutive dans son chef d'une faute<sup>83</sup>, de sorte notamment que lorsque le Conseil d'Etat a, par un arrêt d'annulation, constaté l'illégalité de l'action administrative<sup>84</sup>, le juge judiciaire sollicité sur base de l'article 1382 du Code civil voit son pouvoir d'appréciation limité au dommage, au lien de causalité et au mode de réparation.

Une autre thèse que celle de l'unité peut être défendue, suivant laquelle la violation de la norme ne constitue en outre une faute que dans l'hypothèse où cette norme impose une obligation déterminée<sup>85</sup>, soit lorsqu'elle ne laisse

<sup>82</sup> Bruxelles, 14 septembre 1979, *A.P.T.*, 1980, p.56.

<sup>83</sup> V. not. J.-L. FAGNART, «De la légalité à l'égalité», in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 par la faculté de droit de l'U.C.L. et la faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1991, p.23. V. ég. B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement - Aspects juridiques de la lutte contre les pollutions et la protection de la nature*, De Boeck, Bruxelles, 1988, p.332.

<sup>84</sup> L'autorité de la chose jugée par un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat ne vaut pas seulement pour le dispositif de la décision, mais également pour les motifs indissolublement liés à ce dispositif. V. Bruxelles, 28 novembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p.1108.

<sup>85</sup> V. P. LEWALLE, «La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge, antécédents et perspectives», in *L'administration face à ses juges*, ASBL Ed. du Jeune Barreau, Liège, 1987, p.21.

à l'autorité aucun pouvoir d'appréciation<sup>86</sup>. Si par contre la norme n'impose qu'une obligation imprécise à l'administration, il revient au juge judiciaire de décider s'il y a ou non faute, même dans l'hypothèse où l'illégalité a été constatée par le Conseil d'Etat, avec l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à ses arrêts d'annulation. Cette thèse est notamment basée sur l'article 144 de la Constitution coordonnée (article 92 ancien)<sup>87</sup> qui octroie au juge judiciaire la compétence exclusive pour les contestations qui ont pour objet des droits civils. Face aux dispositions imposant des obligations vagues et indéterminées, le critère à utiliser pour apprécier l'existence d'une faute est celui du «bon pouvoir public placé dans des circonstances analogues»<sup>88</sup>.

Suivant cette thèse dite «médiane»<sup>89</sup>, dans les cas où l'autorité dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'accomplissement de son obligation, les principes généraux de droit administratif peuvent aider à «tracer un champ de légalité au sens large au sein de l'imprécision laissée par la loi ou la réglementation au sens formel. Leur application guide l'examen du défaut de prudence auquel se livre le juge face à une décision administrative qui est adoptée sur la base d'une disposition de loi imprécise»<sup>90</sup>.

### C. Les points de convergence.

De l'analyse de ces deux thèses et de la jurisprudence de la Cour de cassation, l'on ne peut que se borner à dégager un certain nombre de points

<sup>86</sup> On remarquera que J.-L. FAGNART, in *La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir*, *A.P.T.*, 1980, p.56, après avoir présenté les arguments qui militent en faveur de la thèse de l'unité, tire la conclusion suivante: «Tout manquement à une obligation légale déterminée constitue une faute qui engage la responsabilité de son auteur». A. propos des règles qui imposent un comportement déterminé, A. DAL, in *La responsabilité civile, cause de l'impuissance publique*, *J.L.M.B.*, 1988, centenaire, p.62, parle de «règles définissant la compétence liée de l'administration».

<sup>87</sup> A. VANWELKENHUYZEN, note sous Cass., 7 novembre 1975, *R.C.J.B.*, 1977, p.437.

<sup>88</sup> M. PAQUES, *L'application de la loi fiscale - Principes de bonne administration en droit administratif et en droit fiscal - Présentation et mise en oeuvre*, *op. cit.*, p.461.

<sup>89</sup> Par référence à l'ancienne théorie, aujourd'hui vraisemblablement abandonnée, de la dualité qui reconnaissait au juge judiciaire le pouvoir d'apprécier dans tous les cas si une illégalité était également constitutive d'une faute.

<sup>90</sup> M. PAQUES, *op. cit.*, p.465.

de convergence, tout en étant démunie d'élément de réponse définitif quant à la question essentielle: toute illégalité est-elle fautive dans le chef de l'autorité.

Un premier élément de certitude est le suivant: en cas de violation d'une disposition normative, précise ou non, la responsabilité de l'autorité n'est engagée que sous réserve de l'erreur invincible<sup>91</sup> ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité<sup>92</sup>.

Ce qui est également certain, c'est l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache aux arrêts d'annulation rendus par le Conseil d'Etat: l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat ne peut plus être remise en cause par le juge judiciaire, ce qui ne signifie cependant naturellement pas pour autant que le pouvoir d'appréciation de juge judiciaire quant à l'existence d'une faute en soit restreint.

Une autre certitude quant à l'appréciation de la responsabilité de l'administration est que le juge judiciaire conserve en tout état de cause le pouvoir de décider si un dommage et un lien de causalité sont établis à suffisance<sup>93</sup>.

Enfin, à suivre tant la théorie médiane que celle de l'unité, lorsqu'une violation d'une norme imposant à l'administration de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée a eu lieu, et notamment quand elle a été constatée par le

<sup>91</sup> Sur ce concept, v. Mons, 17 février 1988, *J.T.*, 1989, avis de M. BERNARD, p.419. Notamment, la Cour d'appel décide que la seule constatation que tout fonctionnaire placé dans la même situation aurait donné la même interprétation erronée que celle du fonctionnaire en cause n'exonère pas l'administration. Selon la Cour, il est requis pour que l'erreur de droit soit invincible que l'autorité, dans sa recherche des sens et de la portée de la règle de droit, ait agi comme l'aurait fait toute autre autorité administrative qui, dans des circonstances analogues, se serait montrée prudente et raisonnablement trompée. L'erreur invincible dans l'interprétation de la loi doit revêtir toutes les caractéristiques de la force majeure.

<sup>92</sup> V. L. CORNELIS, *Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle, l'acte illicite*, Bruylant, 1991, p.66, qui mentionne la faculté de discernement et l'expression d'une libre volonté.

<sup>93</sup> V. Cass., 21 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, p.1199; Bruxelles, 26 septembre 1990, *Am.-Env.*, 1991/1, p.51 et note de M. PAQUES: «Annulation du plan, illégalité, faute et retard dans la délivrance du permis».

Conseil d'Etat, elle doit nécessairement être considérée comme fautive par le juge judiciaire. Dans une telle hypothèse, tous reconnaissent que l'illégalité est également ipso facto constitutive d'une faute.

#### D. Le fondement de l'existence de deux thèses.

Reste la question suivante: lorsque l'illégalité, notamment constatée par arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, consiste en la violation d'une norme n'imposant à l'autorité ni de s'abstenir ni d'agir de manière déterminée, le juge judiciaire dispose-t-il encore du pouvoir de décider qu'il n'y a malgré tout pas de faute dans le chef de l'autorité?

Les tenants de la thèse de l'unicité répondront clairement par la négative alors que ceux qui défendent la thèse médiane octroient ce pouvoir au juge judiciaire.

Un arrêt de la Cour d'appel de Liège<sup>94</sup> applique très clairement la théorie médiane en indiquant que si l'équivalence «illégalité» prononcée par le Conseil d'Etat, «faute» sur la base de l'article 1382 a maintes fois été mise en valeur, il n'en reste pas moins qu'à juste titre on distingue la situation où seule une obligation de résultat s'impose à «l'administrateur-actif» et celle où il ne s'agit que d'une obligation de moyens et que dans ce dernier cas, il échet d'apprécier la faute conformément au droit commun, à savoir l'intéressé a-t-il agi ou non comme le «bon père de famille» qui, placé dans les mêmes circonstances, aurait fait montre de plus ou moins, ou d'une égale diligence.

Quant à la jurisprudence de la Cour de cassation, il serait sans doute présomptueux de prétendre en déduire une prise de position définitive à cet égard. Aucun arrêt ne tranche avec certitude en faveur de l'une ou l'autre thèse.

Dans son arrêt du 13 mai 1982<sup>95</sup>, la Cour de Cassation décide que l'action administrative est fautive lorsqu'elle méconnaît des dispositions qui lui imposent de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

<sup>94</sup> 22 mars 1988, RG n°13.669/83, inédit.

<sup>95</sup> *J.T.*, 1982, p.772, Concl. J. VELU.

Cette fin de phrase ne peut être interprétée avec certitude qu'en ce sens que l'action de l'administration est nécessairement fautive à tout le moins lorsqu'une obligation déterminée était mise à sa charge par la disposition non respectée et qu'elle ne jouissait donc que d'une compétence liée<sup>96</sup>. C'est la confirmation du dernier point de convergence ci-dessus dégagé.

En droit commun, la Cour de cassation ne fait curieusement pas usage de ces termes. Il faut donc que ces termes aient une signification particulière dans le contentieux de la responsabilité de la puissance publique. C'est bien là que réside le problème: leur interprétation est incertaine. En parlant de «disposition imposant une obligation déterminée», la Cour veut-elle simplement caractériser les dispositions particulières, distinctes de l'obligation générale de prudence de l'article 1382, ou se rallie-t-elle aux tenants de la thèse médiane?

Dès lors, lorsque la disposition légale ou réglementaire dont la violation est alléguée laissait à l'autorité un pouvoir d'appréciation, autrement dit lorsque l'administration disposait d'une compétence discrétionnaire, il n'est nullement certain qu'il y ait nécessairement également faute dans son chef suivant la Cour de cassation.

Dans un arrêt du 8 avril 1983<sup>97</sup>, la Cour a décidé que la seule circonstance que l'autorité supérieure ne s'est pas ralliée à la manière de voir de la députation permanente et a pour cette raison annulé sa décision, n'implique pas nécessairement que la députation permanente a commis une faute au sens de l'article 1382.

On pourrait tirer de cet attendu une condamnation de la théorie de l'unité pure entre l'illégalité et la faute et une consécration du pouvoir d'appréciation du juge judiciaire lorsque l'illégalité constitue une violation d'une obligation qui n'est pas déterminée. C'est ce que fait L. CORNELIS<sup>98</sup>, suivant lequel «la méconnaissance d'une loi au sens matériel peut sans aucun doute constituer une faute au sens des articles 1382-1383 C.C., mais ce ne sera pas nécessairement toujours le cas»: notamment, «pour que la transgression d'une loi au sens matériel constitue en même temps la méconnaissance

<sup>96</sup> M. PAQUES, obs. sous Bruxelles, 26 septembre 1990, *Am.-Env.*, 1991/1, p.54.

<sup>97</sup> *Pas.*, 1983, I, p.838.

<sup>98</sup> *Op. cit.*, p.68.

sance d'une norme générale de prudence, il est toutefois nécessaire que la loi en question contienne une règle de comportement bien définie, exprimée sous la forme soit d'une interdiction, soit d'une obligation».

Suivant le même auteur, qui applique un raisonnement identique à la violation des principes généraux<sup>99</sup>, «lorsque la loi au sens matériel reconnaît une certaine liberté d'appréciation au sujet de droit, il est clair qu'elle n'entraîne aucune obligation ni aucune interdiction d'adopter un comportement bien déterminé. La simple constatation qu'un usage peut-être incorrect a été fait de cette liberté d'appréciation laissée à l'individu et, dès lors, que la loi a été transgressée, ne permet pas à elle seule de conclure à l'existence d'une faute aquilienne. Il faudra en outre démontrer que tout homme normalement prudent et raisonnable placé dans les mêmes circonstances de fait aurait fait un autre usage de la liberté d'appréciation qui lui était laissée»<sup>100</sup>.

Pourtant, dans cette affaire, la violation de la norme avait été constatée non par le Conseil d'Etat, avec l'autorité qui s'attache à ses décisions, mais par une autre autorité administrative. On comprend dès lors aisément que la Cour de cassation accepte que l'illégalité ne soit pas in casu constitutive de faute: la sanction prononcée par l'autorité supérieure ne relève que d'une différence d'appréciation dans l'application de la norme et cette différence d'appréciation ne lie nullement le juge judiciaire.

Il n'y a donc pas condamnation certaine de la thèse de l'unicité par la Cour de cassation dans cet arrêt.

Dans le cadre du contentieux de la responsabilité de l'Etat pour faute de ses magistrats, l'arrêt de la Cour de cassation du 8 décembre 1994<sup>101</sup>, en cause de la faillite ANCA, semble plus aisément interprétable en faveur de la théorie médiane.

Le principal attendu de cette décision dispose que la faute du magistrat pouvant, sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, entraîner la responsabilité de l'Etat consiste, en règle, en un comportement qui, ou bien

<sup>99</sup> *Op. cit.*, p.83.

<sup>100</sup> *Op. cit.*, p.67.

<sup>101</sup> *J.L.M.B.*, 1995, p.387.

s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère du magistrat normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme du droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant au magistrat de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

Ainsi, soit une norme contient une obligation déterminée, notamment l'interdiction de faire, soit aucune norme de ce type n'existe et, dans ce cas, le critère est celui de la diligence et de la prudence normales. Si on se trouve donc face à une disposition qui n'impose avec certitude aucune solution précise, il semble que sa violation ne constitue pas nécessairement une faute.

In casu, ayant décidé que la faute devait s'apprécier in concreto suivant le critère du magistrat normalement soigneux et prudent, la Cour d'appel ajoutait que la faute suppose encore l'application erronée d'une norme juridique établie, c'est-à-dire d'une norme connue au moment où l'acte juridictionnel incriminé est intervenu et que l'erreur du magistrat puisse être considérée comme évidemment impardonnable eu égard à tous les éléments dont il disposait et notamment à l'état indiscutable de la jurisprudence à ce moment-là. Or, une controverse existait tant en jurisprudence qu'en doctrine au sujet des normes applicables et, eu égard à l'état de la jurisprudence, la procédure suivie par le magistrat ne s'écarterait pas «à ce point» des normes établies qu'un magistrat normalement soigneux et prudent aurait dû s'abstenir d'y avoir recours.

La Cour de cassation rejette le pourvoi en acquiesçant à cette motivation, dont on pouvait effectivement déduire une absence de faute dans le chef du magistrat incriminé.

L'utilisation par la Cour d'appel dans l'arrêt attaqué des termes «norme juridique établie», «normes applicables» et «ne s'écarterait pas à ce point de» montre que l'hypothèse dont elle avait à connaître était celle de la violation de normes en vigueur. Le fait que le moyen de cassation est notamment basé en sa première branche sur la méconnaissance par le magistrat prétendument fautif des principes de publicité et du caractère contradictoire des débats, soit de normes établies, et sur la théorie de l'unité des notions d'illégalité et de faute, la première ayant été constatée par une autre décision judiciaire coulée en force de chose jugée, confirme cette analyse.

Ainsi, des dispositions distinctes de l'article 1382 du Code civil étaient bien en cause mais leur portée dans le problème soulevé devant le juge n'était pas certaine. Dès lors, on ne se trouvait pas dans l'hypothèse de la norme imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée. Le critère d'appréciation de la faute est dès lors celui de l'homme normalement diligent et prudent. C'est bien là le raisonnement suivi dans la thèse médiane: l'illégalité ne devient automatiquement une faute que si la norme violée faisait une obligation précise, déterminée. En d'autres termes, toute illégalité n'est pas en soi une faute.

Enfin, on peut encore citer l'arrêt du 21 juin 1990 de notre Cour de cassation<sup>102</sup>, dont l'attendu principal est libellé comme suit: «Attendu que, lorsqu'une juridiction judiciaire est valablement saisie sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil d'une demande en responsabilité qui est fondée sur l'excès de pouvoir résultant de la méconnaissance par l'autorité administrative des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée et que cet excès de pouvoir a été sanctionné par l'annulation de l'acte administratif par le Conseil d'Etat, la juridiction de l'ordre judiciaire doit nécessairement décider, en raison de l'autorité de la chose jugée erga omnes qui s'attache à pareille décision d'annulation, que l'autorité administrative, auteur de l'acte annulé, a commis une faute».

Cet attendu ne constitue en réalité que la confirmation du dernier point de convergence ci-dessus dégagé: l'illégalité est une faute si elle consiste en la violation d'une norme imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

Dans cette affaire, un agent public avait réussi un examen de promotion et prétendait se voir appliquer une disposition qui indiquait que ceux qui avaient réussi cet examen pouvaient être promus. Mais au moment de la promotion, l'agent en question était détenu en Grèce sous l'inculpation de graves faits de mœurs. Ainsi, la Cour d'appel avait considéré que l'autorité n'avait commis aucune faute en s'abstenant de promouvoir l'agent. En analysant le second moyen soulevé par ledit agent, la Cour de cassation fait remarquer que l'emploi du verbe «peuvent» dans la disposition invoquée ne créait pas de droit à la promotion et approuve dès lors la décision de la Cour d'appel quant la constatation de l'absence de faute dans le chef de l'autorité.

<sup>102</sup> *Pas.*, 1990, I, p.1199.

Il s'agit là sans conteste d'une disposition qui laissait un pouvoir d'appréciation à l'administration: l'autorité, face à un agent ayant réussi l'examen de promotion, pouvait ou non décider de le promouvoir. L'arrêt n'indique cependant pas pourquoi il n'y a pas de faute: est-ce parce que la Cour considère qu'il n'y a pas eu d'illégalité, que la norme n'a pas été violée dans la mesure où l'administration n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation, ou est-ce parce que le juge judiciaire reste libre de l'appréciation de l'existence d'une faute dès lors qu'il ne s'agit pas d'une disposition imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée? L'on peut douter de la possibilité de déduire une réponse claire et définitive de la décision de la Cour.

On voit donc bien que toute l'incertitude réside dans le sens à donner aux termes «disposition imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée» dont la Cour de cassation fait usage.

Il est certes raisonnable de penser que lorsque l'administration excède manifestement le pouvoir d'appréciation que la disposition lui octroie<sup>103</sup>, elle commet par là également, en plus d'une illégalité, une faute. Comment en effet ne pas penser qu'une erreur *manifeste* d'appréciation (limite du pouvoir de contrôle du juge) ne constitue pas une faute? Ce raisonnement plaide en faveur de la thèse de l'unité. En le suivant, on est forcé d'entendre les termes susmentionnés comme l'expression par la Cour de cassation d'une distinction entre l'obligation générale de prudence de l'article 1382 et les obligations découlant de dispositions particulières: ces dernières sont *déterminées*, par rapport à l'obligation générale de prudence<sup>104</sup>.

Mais, ainsi qu'on l'a vu, le raisonnement suivi par la Cour d'appel dans l'affaire ANCA et approuvé par la Cour de cassation dans son arrêt du 8 décembre 1994 entre apparemment en contradiction avec celui qui vient d'être énoncé et l'incertitude ne peut être levée.

<sup>103</sup> Le juge, tant judiciaire qu'administratif est compétent pour exercer ce contrôle. V. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p.468; v. ég. D. Lagasse, *Le contrôle du pouvoir «discrétaire» de l'administration par le juge*, in *L'administration face à ses juges*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1987, pp. 111 et s.

<sup>104</sup> En ce sens, v. R.O. DALCQ, «Appréciation de la faute en cas de violation d'une obligation déterminée», note sous Cass., 22 septembre 1988, *R.C.J.B.*, 1990, p.209: «La comparaison avec le type abstrait qu'est l'homme raisonnable et prudent (...) se justifiera chaque fois qu'il s'agira de la faute, erreur de conduite, en réalité de la violation d'une obligation indéterminée».

Cela ne pourra vraisemblablement être le cas que si la juridiction suprême supprime dans ses attendus de principe la précision découlant des termes «qui imposent de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée», à moins qu'elle ne précise ce qu'il y a lieu d'entendre par ces termes.

#### E. Conclusion.

Que l'on opte pour une thèse ou pour l'autre, il semble bien que la distinction essentielle est bien celle à faire entre les dispositions qui imposent une obligation précise à l'autorité et les textes qui lui laissent un pouvoir d'appréciation plus ou moins important.

Dans la thèse de l'unité, on examine cette distinction uniquement au stade de l'appréciation de la légalité de l'action administrative. Si un pouvoir d'appréciation était octroyé par la disposition et qu'il y a eu erreur manifeste, il y a illégalité et, partant, faute.

Dans la thèse médiane, la distinction sera également utile au juge de la responsabilité, pour lui permettre de déterminer les limites de son contrôle de la faute. En cas de pouvoir discrétionnaire, il sera libre de décider si cette dernière existe ou non.

#### F. Application à la matière des sols.

Dans l'examen de la responsabilité des pouvoirs publics quant à la contamination des sols, l'on peut sans doute décomposer la question en diverses sous-questions:

- primo, il s'agit de voir si la disposition contient effectivement une obligation ou une simple attribution de compétence: l'administration doit-elle agir ou, simplement, le peut-elle? En d'autres termes, il s'agit de vérifier que la disposition n'accorde pas à l'autorité un pouvoir absolu de décider d'agir ou non, soustrait au contrôle juridictionnel.

- secundo, il convient de vérifier si cette obligation est conditionnelle et si un certain pouvoir de qualification est laissé à l'administration quant à l'éventuelle condition<sup>105</sup>. A titre d'exemple, l'on pourra se trouver face à une disposition qui oblige l'administration à agir en cas de danger pour l'ordre public: la qualification des faits comme constitutifs d'un tel danger ressortit

<sup>105</sup> V. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p.480.



manifestement, dans une certaine mesure, de l'évaluation que l'autorité en fait.

- enfin, tertio, il faut se demander si la norme impose une mesure précise à l'autorité ou si le pouvoir de l'administration est discrétionnaire quant à la mesure à prendre<sup>106</sup>: en cas de danger pour l'ordre public, l'administration doit agir mais doit-elle le faire de telle manière déterminée?

En effet, lorsqu'on se trouve face à une obligation légale ou réglementaire de faire, il convient surtout de déterminer si le pouvoir de l'autorité est lié quant à la mesure à prendre: la disposition fait-elle obligation de prendre, en fonction des circonstances de fait, une mesure et, si oui, fait-elle une obligation de prendre telle mesure déterminée?

En cas de réponse positive, l'administration «commet une illégalité si elle prend une mesure autre que celle que lui dicte la règle de droit ou si elle refuse de prendre la mesure qui lui est imposée»<sup>107</sup>. En cas de réponse négative, il n'y aura illégalité que si l'autorité a manifestement excédé son pouvoir d'appréciation<sup>108</sup> (quant à la mesure à prendre; on se situe ici au niveau de l'objet de la décision) ou son pouvoir de qualification (quant aux conditions à remplir pour qu'une mesure doive être prise, quant à la qualification juridique des faits; on se situe ici au niveau des motifs de la décision)<sup>109</sup>.

La responsabilité de l'autorité publique sera appréciée en répondant successivement à ces trois questions.

<sup>106</sup> J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p.500.

<sup>107</sup> J. SALMON, *op. cit.*, p.500.

<sup>108</sup> J. SALMON, *op. cit.*, p.501. Il faut encore rappeler que l'octroi par le législateur à l'administration d'un pouvoir discrétionnaire ne fait pas échapper cette appréciation au contrôle du juge. V. Cass., 7 novembre 1975, *Pas.*, 1976, I, p.306; *R.C.J.B.*, 1977, p.417 et note A. VANWELKENHUIZEN. Quant à l'erreur manifeste d'appréciation, on se permet de renvoyer à J. SALMON, *op. cit.*, p.481.

<sup>109</sup> A juste titre, J. SALMON rappelle que la décision administrative peut être schématisée sous la forme d'un syllogisme (*op. cit.*, p.467). Or, le pouvoir discrétionnaire de l'administration peut s'exercer à tout le moins à deux niveaux de ce syllogisme: d'une part, «elle jouit, lorsque le concept qualificateur est vague, d'une certaine liberté pour apprécier et qualifier juridiquement les faits» et, d'autre part, «en ce qui concerne l'objet de la décision, l'administration dispose souvent d'un pouvoir discrétionnaire quant au moment où la décision doit, ou peut, être prise et quant au choix, parmi diverses solutions, de celle qu'elle estime la plus adéquate» (*op. cit.*, p.469).

Pour décider si une disposition qui semble contenir une obligation impose ou non une obligation précise à l'administration, on se réfère la plupart du temps à la distinction de droit civil entre les obligations de résultat et celles de moyens. Le critère classique de différenciation de ces deux types d'obligation dans la théorie générale des obligations est celui de l'aléa: l'exécution de l'obligation dépend-elle à titre essentiel de la volonté du débiteur ou dépend-elle surtout d'aléas plus ou moins nombreux? Si oui, le juge présumera l'existence d'une obligation de résultat. Si l'exécution dépend d'un certain nombre d'aléas, le juge décidera qu'il s'agit d'une obligation de moyens.

Suivant J.-L. FAGNART, on peut retenir de façon certaine comme obligation dite «de résultat» le respect par l'administration de l'article 105 de la Constitution (ancien article 67), qui stipule qu'elle ne peut agir qu'en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution ou par la loi. L'excès de pouvoir constitue dès lors toujours la violation d'une obligation de résultat puisqu'il doit s'analyser en la violation d'une obligation de ne pas faire et que toute obligation de ce type est une obligation de résultat<sup>110</sup>.

A titre essentiel, on peut être d'accord avec une telle affirmation, dans la mesure où «le pouvoir discrétionnaire intéresse essentiellement les éléments de légalité interne»<sup>111</sup>, même si «il arrive que deux autorités puissent agir concurremment ou, du moins, l'une à défaut de l'autre»<sup>112</sup>.

Cependant, on doit remarquer qu'il semble que le terme «excès de pouvoir» ci-dessus employé soit trop générique. En effet, l'excès de pouvoir englobe en réalité toutes les illégalités possibles, et non uniquement celle tirée de l'incompétence de l'auteur de l'acte<sup>113</sup>. Ainsi, si l'on peut considérer que tout vice d'incompétence constitue la violation d'une norme imposant de s'abstenir, on ne peut par contre affirmer que l'excès de pouvoir constitue toujours la violation d'une obligation de résultat. C'est d'ailleurs ce que la Cour de cassation affirme dans son arrêt du 21 juin 1990 lorsqu'elle précise qu'il doit s'agir d'un excès de pouvoir qui résulte de la méconnaissance d'une règle imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

<sup>110</sup> J.-L. FAGNART, «La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir», *A.P.T.*, 1980, p.62.

<sup>111</sup> J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p.469.

<sup>112</sup> J. SALMON, *op. cit.*, p.468.

<sup>113</sup> J. SALMON, *op. cit.*, p.383.

Il semble, à tout le moins dans le cadre de la contamination des sols, que les dispositions instaurant de véritables obligations précises et déterminées soient moins nombreuses que celles qui ne mettent à charge de l'administration qu'une obligation de moyens<sup>114</sup>.

A titre d'exemple de disposition octroyant un pouvoir discrétionnaire à l'administration quant à l'objet, au contenu de la décision, on peut citer le cas dont la Cour de cassation avait eu à connaître dans son arrêt du 21 juin 1990: le règlement utilisait le verbe «peuvent» et en fonction des conditions d'application de la disposition (qualification juridique), l'autorité disposait du pouvoir de promouvoir ou non (pouvoir d'appréciation de la mesure à prendre).

A titre d'exemple de disposition octroyant un pouvoir discrétionnaire à l'administration quant à la qualification, on peut reprendre les faits à l'origine de l'arrêt du 8 avril 1983 de la Cour de cassation. La disposition dont les demandeurs invoquaient la violation pour démontrer l'existence d'une faute dans le chef de la députation permanente laissait place à un pouvoir de qualification juridique des faits, dans la mesure où il s'agissait de répondre à la question suivante: construire un réservoir pour LPG de 60.000 litres et un autre de 140.000 litres alors que l'autorisation délivrée portait sur quatre réservoirs de 50.000 litres pouvait-il être considéré comme une «transformation de nature à aggraver les dangers inhérents à l'exploitation»?

L'étendue du pouvoir de l'administration de qualifier les faits et de les ranger dans une catégorie juridique dépend naturellement des termes utilisés par l'auteur de la norme: «l'emploi de concepts qualificatifs imprécis (ordre public, urgence...) confère à l'administration un pouvoir plus étendu que s'il avait été fait usage de notions précises»<sup>115</sup>.

Quant à l'erreur manifeste, on se permet de renvoyer à l'ouvrage très complet de J. SALMON<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> Comp. en général J.-L. FAGNART, *op. cit.*, p.62: «Le plus souvent, la loi institue des règles dont le contenu est précis et qui engendrent des obligations de résultat».

<sup>115</sup> J. SALMON, Le Conseil d'Etat, *op. cit.*, p.481. L'auteur évoque également d'autres critères: «le contrôle est généralement moins poussé lorsqu'il porte sur des questions techniques, par exemple médicales» et «il peut aussi varier en raison de circonstances politiques ou économiques».

<sup>116</sup> Le Conseil d'Etat, *op. cit.*, p.481.

## Chapitre V La faute: pollution des sols.

On a vu que la responsabilité de l'autorité publique est susceptible d'être mise en cause par le biais de l'article 1382 du Code civil, pris comme unique base juridique de l'action.

Cela étant, pour établir une faute dans le chef de l'administration, il est naturellement plus aisé de se borner à établir qu'elle a violé une norme particulière, distincte de l'article 1382. En pareil cas en effet, la faute sera souvent établie par répercussion. La seule difficulté majeure résidera dans la détermination de l'existence ou de l'absence d'un pouvoir d'appréciation octroyé à l'autorité.

C'est à l'examen de quelques uns parmi ces textes que les lignes suivantes vont s'attacher. Cet examen ne revêtira qu'un caractère exemplatif, dans la mesure où il ne prétend pas faire ici le tour de l'ensemble des dispositions susceptibles de s'appliquer en matière de pollution des sols.

Théoriquement et afin de permettre un classement des dispositions examinées, on peut imaginer diverses sources d'engagement de la responsabilité de l'autorité vis-à-vis d'une pollution des sols.

D'une part, dans la mesure où une autorisation administrative a été délivrée, on pourrait reprocher à l'autorité de l'avoir délivrée ou de ne pas l'avoir subordonnée à des conditions suffisantes (section 3.).

D'autre part, dans certains cas, on pourrait reprocher à l'administration de ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient afin d'empêcher la survenance de la pollution ou, à tout le moins, son extension dommageable (section 5.). A titre d'exemple, dans quelle mesure une autorisation n'aurait-elle pas dû être retirée<sup>117</sup>? Dans l'hypothèse où une disposition fait obligation à l'administration d'intervenir, l'abstention est naturellement souvent fautive<sup>118</sup>. Cela peut notamment être le cas si un texte prévoit l'application

<sup>117</sup> On pense ici au cas de la décharge d'Hallembaye.

<sup>118</sup> A. VAN OEVELEN, «De civielrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging», in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts à J. VELU, Bruxelles, Bruylant, 1992, p.822.

de sanctions administratives ou pénales que l'autorité ne met pourtant pas en oeuvre. La faute constituée par l'omission ne sera cependant pas automatique: il faudra encore qu'un moyen d'intervention ait existé<sup>119</sup> et que l'autorité ait raisonnablement pu en disposer.

Quant à ces mesures préventives, se pose la question de la surveillance adéquate des situations à risque (section 4.). Même si l'autorité est forcée d'agir, elle ne peut logiquement le faire que si elle connaît - ou est censée connaître - les circonstances de fait qui motivent cette obligation. C'est alors sont devoir de surveillance qui est en cause.

Enfin, il faut se demander dans quelle mesure des obligations de faire s'imposaient à l'administration pour tenter d'enrayer ou de supprimer la pollution, une fois celle-ci survenue (section 6.).

Préalablement à l'analyse des divers textes, on tentera de schématiser le raisonnement qui peut être suivi pour estimer la qualité de l'intervention (ou de l'abstention) administrative (section 1.).

Il a semblé également utile de se demander dans quelle mesure un texte qui ne contient a priori qu'une attribution de compétence peut ou doit être interprété comme faisant en réalité un devoir à l'autorité (section 2.).

### Section 1. Schéma général de raisonnement.

A la base de l'appréciation de la responsabilité se situe vraisemblablement la question de l'existence ou de l'absence d'une obligation primaire à charge de l'administration, celle d'agir, de prendre une mesure<sup>120</sup>. Il se peut en effet que le texte confère une totale liberté de décision à l'autorité, en lui laissant toute compétence pour décider s'il y lieu ou non d'intervenir<sup>121</sup>. Un

<sup>119</sup> Anvers, 17 février 1988, *Am.-Env.*, 1989/4, p.143.

<sup>120</sup> On entend ces termes dans un sens large, incluant également par exemple l'éventuelle obligation de refuser une autorisation ou de l'assortir de conditions.

<sup>121</sup> La décision de l'autorité revêt alors un caractère purement discrétionnaire. P. TAPIE, in «Pouvoir discrétionnaire et opportunité des décisions administratives», *A.P.T.*, 1977-1978, p.34, parle de «décisions reconnues par la loi ou en vertu de la loi comme irréductibles à une justification entièrement rationnelle».

tel texte ne peut naturellement pas constituer la base d'une faute de la dite autorité.

Face à un texte qui contient une obligation d'intervention,

I. Soit l'autorité intervient et prend une mesure: elle refuse d'accorder l'autorisation, elle décide de la soumettre à des conditions, elle prend une mesure de prévention, elle intervient pour remédier à une pollution...

A. Dans ce cas, la disposition peut lui accorder un certain pouvoir d'appréciation quant à la façon d'intervenir, quant à la mesure concrète à prendre (objet de la décision). Par exemple, les possibilités de conditions à appliquer à l'autorisation sont nombreuses et variées, le texte se borne à conférer des pouvoirs à l'autorité, sans lui préciser les mesures précises de prévention ou a posteriori à prendre.

1. Dans l'exercice de ce pouvoir, l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation. Par exemple, elle a imposé une condition tout à fait insuffisante, ou les mesures prises étaient manifestement inappropriées.

Dans cette hypothèse, elle peut être considérée comme ayant commis une faute.

2. L'autorité n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation quant aux mesures qu'elle a prises. Toute autre administration placée dans les mêmes circonstances aurait agi de manière identique.

Dans cette hypothèse, elle n'a pas commis de faute.

B. L'autorité pouvait également être liée par le texte quant au type de mesure à prendre: dans telles circonstances, telle mesure déterminée doit être prise.

1. Dès lors, soit elle a appliqué les mesures prescrites.

Dans cette hypothèse, elle n'a pas commis de faute, à tout le moins au regard de la disposition examinée.

2. Soit elle n'a pas pris les mesures imposées.

a. Souvent, le texte laissera à l'autorité un certain pouvoir de qualification juridique des faits. L'autorité disposera du pouvoir de déterminer si les circonstances dans lesquelles elle se trouve sont celles décrites par le texte. Par exemple, lorsqu'un texte prévoit le type d'intervention de l'autorité en cas de danger pour l'ordre public, l'administration dispose nécessairement du pouvoir de décider si les circonstances de faits constituent effectivement un tel danger. La notion d'ordre public est en effet vague et indéterminée.

Reste alors à savoir si, en ne prenant pas les mesures imposées face aux circonstances de fait concrètes, l'autorité a excédé manifestement ce pouvoir de qualification.

\* Si oui, elle pourra être considérée comme ayant commis une faute, à tout le moins si elle n'a pas agi comme toute autre autorité diligente et prudente.

\* Si non, elle pourra échapper à la condamnation.

b. Il se peut également que le texte ne laisse place à aucun pouvoir de qualification de l'administration. Les circonstances dans lesquelles l'intervention est prescrite sont tout à fait précises et ne laissent place à aucune discussion.

Dans cette hypothèse, l'autorité sera en faute.

II. Soit l'autorité n'intervient pas. Elle ne prend aucune mesure, alors que le texte lui faisait obligation d'intervenir.

Dans cette hypothèse, il faut avant tout se demander si l'autorité avait ou non connaissance du problème, en l'occurrence de la pollution ou, dans le cas des mesures préventives, de son risque. Naturellement, même dans l'hypothèse où l'autorité n'avait aucune connaissance du problème, il est également possible qu'elle ait dû être au courant dudit problème. C'est ici que peut intervenir l'obligation de surveillance adéquate.

A. Il se peut qu'elle ait eu connaissance du problème ou que, à tout le moins, elle était censée en être au courant. Elle savait ou devait savoir.

La question suivante est alors celle du pouvoir de qualification conféré à l'administration: cette dernière dispose-t-elle de la compétence de déterminer si les circonstances de fait précises auxquelles elle est confrontée correspondent à celles qui sont abstraitement déterminées comme condition de l'intervention de l'administration? Il s'agit du pouvoir de qualification juridique des faits.

1. Soit le texte confère un certain pouvoir de qualification juridique des faits à l'autorité.

a. Si l'autorité, en n'intervenant pas, a manifestement excédé son pouvoir de qualification, elle a sans doute commis une faute, à tout le moins si elle n'a pas agi comme l'aurait fait toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances.

b. Si par contre, en ne prenant aucune mesure, l'administration est restée dans le cadre du pouvoir de qualification qui lui a été conféré, elle ne peut être en faute.

2. Si, au contraire, la compétence de l'administration est liée quant à la qualification juridique des faits, cela implique que, en n'intervenant pas, l'autorité a commis une faute.

B. Il se peut également que l'autorité n'ait nullement été avertie du problème ou du danger, qu'elle n'ait pas été en mesure de l'être ou qu'elle ne soit pas censée en avoir été avertie.

Dans cette hypothèse, l'autorité ne sera pas en faute.

**Section 2. Les textes attributifs de compétence et l'obligation sous-jacente.**

Dans de nombreuses hypothèses, le texte éventuellement applicable ne fait formellement que conférer une compétence à l'autorité administrative, en recourant à une formulation du type: «en cas de danger, l'autorité peut prendre telle ou telle mesure».

La question doit être posée de savoir si, en cas de survenance de l'hypothèse visée par le texte (soit dans l'exemple un danger), l'autorité

dispose d'un pouvoir absolu d'appréciation d'agir<sup>122</sup>, autrement dit si la disposition ne fait aucune obligation à l'administration, ou si le juge est à même de contrôler la décision administrative à cet égard par le biais de l'erreur marginale d'appréciation. En d'autres termes, si un danger survient, l'autorité peut-elle, sans commettre de faute, décider en toute hypothèse de ne pas intervenir, de ne pas prendre la mesure pour laquelle elle est compétente?

Le «peut» se transforme-t-il en «doit»?

La réponse à la question n'est pas évidente. Les options doctrinales sont divergentes et la jurisprudence, limitée, l'est également. Autant dire qu'il n'est guère aisé de prendre position.

On nous permettra cependant de pencher pour une réponse positive.

D'une part, on peut penser que lorsqu'un législateur octroie des pouvoirs de police à l'administration, c'est pour lui donner mission de régir une situation qui mérite de l'être. Or, une mission doit s'interpréter en un devoir. C'est ainsi que si des pouvoirs sont conférés à un arbitre de football, ce n'est certainement pas pour qu'il lui soit permis d'intervenir uniquement quand il en a envie, quand bon lui semble.

D'autre part, il ne faut pas oublier que tout choix de l'administration est conditionné au rattachement de son but à l'idée de service<sup>123</sup>.

L'article 108 de la Constitution semble confirmer cette analyse, dans la mesure où, base juridique de l'Etat de droit, il prévoit que le Roi ne peut ni suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution.

Le principe d'égalité milite également en faveur d'une réponse positive. En effet, on ne comprendrait pas que l'autorité agisse dans telle situation et

<sup>122</sup> On ne se demande pas ici si l'autorité dispose d'un pouvoir de qualification juridique des faits (quand y a-t-il danger?) ni si elle dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au type de mesures concrètes à prendre mais bien si elle a le pouvoir de décider de faire ou de ne rien faire lorsque le texte lui donne compétence pour faire.

<sup>123</sup> P. TAPIE, «Pouvoir discrétionnaire et opportunité des décisions administratives», *A.P.T.*, 1977-1978, p.26.

pas dans telle autre, pourtant similaire. Mais il ne s'agit naturellement là que d'un argument superfétatoire.

Enfin, il serait trop aisé pour le législateur d'éviter en toute hypothèse la mise en cause de la responsabilité de l'administration en recourant systématiquement au verbe pouvoir. L'administration n'aurait que des pouvoirs et aucun devoir, alors qu'elle est supposée agir au service de la population.

Suivant J.-F. NEURAY également, la réponse est positive: «enfin, et à supposer que l'on puisse se rallier à l'argument terminologique de M. HEYMAN, on enseigne généralement qu'en bonne administration, «un pouvoir est un devoir», à tout le moins quand l'inaction de la puissance publique est susceptible de contribuer à causer des dommages à des tiers»<sup>124</sup>.

Au regard de l'article 22 du RGPT<sup>125</sup>, B. JADOT prend argument du principe de légalité: «comment admettre que, dans un Etat où les autorités publiques sont assujetties au respect de la règle de droit, ces autorités puissent, lorsqu'elles acquièrent la connaissance d'un manquement à la règle, tolérer que ce manquement se poursuive, alors qu'elles ont le pouvoir d'ordonner la cessation des activités litigieuses et que le législateur ne leur donne expressément sur ce point aucune faculté d'appréciation?»<sup>126</sup>.

Si ce type de disposition peut être interprétée comme contenant une obligation, il semble qu'elle laisse cependant un certain pouvoir d'appréciation à l'autorité. Le contrôle du juge ne portera que sur l'erreur marginale.

Cela étant, hormis l'article 108 de la Constitution, il est manifestement malaisé de trouver une base constitutionnelle ou légale pouvant fonder une

<sup>124</sup> J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story Scientia, 1995, p.123, citant J. HEYMAN, «De Burgemeester als centrale figuur bij de handhaving van milieuvergunningen. De toepassing van dwangmaatregelen», *T. Gem.*, 1994, p.285. V. ég. J. HEYMAN, «Over de handhaving van milieuvergunningen. Kan of moet de burgemeester dwangmaatregelen opleggen?», *R.W.*, 1994-1995, p.607.

<sup>125</sup> Cette disposition indique notamment que le bourgmestre peut prendre certaines mesures en cas d'exploitation en infraction au RGPT.

<sup>126</sup> B. JADOT, «Le bourgmestre est-il tenu d'ordonner la cessation d'activités exercées en infraction au règlement général pour la protection du travail?», note sous, C.E. n°45.754 du 26 janvier 1994, S.A. GALLOO, *Rev. dr. comm.*, 1995/3, p.211.

réponse positive: lorsque des compétences de police sont octroyées à l'autorité, aucune autre disposition ne permet de leur faire obligation d'en user.

En tout état de cause, l'action de l'autorité pourra être appréciée au regard de l'article 1382 du Code civil. On sait en effet que lorsqu'aucun texte particulier ne peut être invoqué, l'action administrative est malgré tout soumise au respect de cette disposition. Or, ne pas user d'un pouvoir alors que cela pourrait permettre d'éviter un dommage ou de le limiter, n'est-ce pas une faute?

Ainsi, la question n'étant, on s'en rend compte, que loin d'être tranchée, c'est à la jurisprudence que revient la délicate mission de décider<sup>127</sup>.

### Section 3 Délivrance d'une autorisation adéquate.

Face à une pollution du sol, on peut avant tout se demander dans quelle mesure elle ne se serait pas produite si l'autorité compétente avait refusé de délivrer le permis sollicité ou si elle l'avait assorti de conditions différentes<sup>128</sup>.

Pour pouvoir éventuellement mettre la responsabilité de l'autorité compétente en cause, il faudra vérifier l'existence d'un texte précis qui imposait clairement le refus ou les conditions de manière déterminée. Si c'est le cas, l'autorité en défaut sera considérée comme ayant commis une illégalité, automatiquement constitutive de faute. Si l'obligation faite par le texte était

<sup>127</sup> Dans son arrêt n°45.754 du 26 janvier 1994, S.A. GALLOO, précité, le Conseil d'Etat développe une interprétation nuancée de l'article 22 du RGPT, dans la mesure où il indique, d'une part, que le bourgmestre n'est pas obligé de prendre une mesure (le texte utilise le terme «peut») et, d'autre part, que le respect de la réglementation est la règle et qu'il incombe au bourgmestre d'y veiller. En d'autres termes, il s'agit malgré tout d'une mission confiée au bourgmestre. Il faut encore souligner que le Conseil d'Etat n'avait pas à apprécier une abstention mais une intervention.

<sup>128</sup> «Il peut également y avoir pollution parce que ces conditions, même respectées, ne permettaient pas d'assurer une correcte protection de l'environnement» (Ph. COENRATS, «Responsabilité du fait des choses et responsabilités objectives en droit de l'environnement», R.G.A.R., 1993, n°12213).

plus lâche, indéterminée, si elle laissait en réalité à l'autorité un pouvoir d'appréciation, une illégalité ne pourra être sanctionnée qu'en cas d'existence d'une erreur manifeste d'appréciation et, dans une telle hypothèse, la faute ne pourra, pour certains, être constatée que dans le cadre d'une comparaison avec l'autorité normalement diligente et prudente placée dans des circonstances de fait similaires. Enfin, si le texte ne faisait aucune obligation mais n'accordait que des possibilités, le comportement de l'administration ne pourra être apprécié qu'au regard des articles 1382 et 1383 du Code civil suivant le critère de l'administration normalement diligente et prudente.

A titre d'exemple, on examinera succinctement les dispositions relatives à la police des établissements classés, celles relatives aux carrières et celles réglementant l'utilisation des boues d'épuration.

#### §1. La police des établissements classés.

Dans le cadre de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'autorité est chargée de délivrer des autorisations qu'elle peut assortir de conditions, dont l'objet est d'éviter ou de limiter autant que possible les nuisances.

Face à une pollution émanant d'une installation dûment autorisée, on peut se rendre compte que si cette autorisation n'avait pas été accordée ou si des conditions plus sévères ou plus circonstanciées avaient été imposées, le dommage ne se serait produit. Peut alors se poser la question de la responsabilité de l'autorité compétente à cet égard.

Suivant le schéma ci-dessus proposé, on peut tenter de répondre à trois questions. Primo: le RGPT fait-il obligation à l'autorité administrative d'agir, c'est-à-dire soit de refuser l'autorisation demandée, soit de l'assortir de conditions (pouvoir d'appréciation quant au principe de l'intervention)? Secundo: quelles sont les conditions d'application de cette éventuelle obligation (pouvoir de qualification juridique)? Tertio: le texte précise-t-il les mesures concrètes qui doivent éventuellement être prises par l'administration dans les circonstances précisées par le texte (pouvoir d'appréciation quant à l'objet de l'intervention)?

La première question à résoudre est celle proprement dite de l'existence d'une obligation mise à charge de l'autorité, soit de refuser l'autorisation

lorsque les circonstances l'exigent, soit d'imposer des conditions. En d'autres termes: l'autorité pourra-t-elle être tenue pour responsable d'une pollution si elle n'a pas refusé l'exploitation ou si elle n'a pas assorti l'autorisation de conditions?

La réponse à cette question semble être positive. Si le texte n'impose a priori rien à l'autorité quant au résultat de l'instruction de la demande, l'article 19 du règlement impose le respect par l'exploitant des «conditions spéciales imposées par l'arrêté d'autorisation»: des conditions doivent donc en principe être imposées. De l'article 21, il découle également que l'autorité se voit investie d'une mission. Il paraît donc que cette dernière ne peut décider arbitrairement, se voit imposer une obligation mais dispose néanmoins d'un certain pouvoir d'appréciation.

La seconde question à examiner est celle de savoir l'ampleur du pouvoir de qualification juridique des faits octroyé à l'autorité compétente: l'obligation dont il vient d'être question n'intervient que dans certaines circonstances. Il s'agit de se demander lesquelles, afin de déterminer l'ampleur du pouvoir d'interprétation dont l'autorité dispose.

En l'occurrence, le texte ne présente aucune clarté première: il n'indique nullement dans quels cas l'autorisation peut ou doit être refusée et il n'indique pas les hypothèses conditionnant l'application de telle ou telle condition déterminée.

L'article 1er du règlement général indique que ce sont les établissements<sup>129</sup> dont l'existence, l'exploitation ou la mise en oeuvre peut être une cause de danger, d'insalubrité ou d'inconfort qui sont soumis à permission mais cela ne répond pas à la question. Il s'agit en effet seulement là du champ d'application de la réglementation: on sait qu'elle s'applique à des établissements qui présentent ces caractéristiques. Ainsi, le caractère dangereux, insalubre ou inconfort de l'établissement est sans relation avec l'éventuelle obligation de refus de l'autorisation ou avec son conditionnement<sup>130</sup>. Les établissements soumis à autorisation présentent

<sup>129</sup> Le mot est ici utilisé par nous sans signification juridique particulière.  
<sup>130</sup> V. en ce sens CE n°42.619 du 20 avril 1993, MOORS. V. é.g. R. NUYS, *op. cit.*, p.111, suivant lequel il n'est pas raisonnable de considérer le danger comme un critère en soi: «il suffit de se rendre compte que toute activité humaine comporte du danger. Même en dormant dans son lit on court des dangers.»

par essence un tel caractère. De même, ce n'est pas parce que ce caractère viendrait à s'aggraver (article 14) que l'autorisation nouvelle pourrait être refusée ou conditionnée. Le caractère dangereux, insalubre ou inconfort ne suffit manifestement pas.

En réalité, seules de simples indications peuvent être trouvées dans les différentes dispositions du texte. C'est ainsi que l'article 3, alinéa 1er, 4° impose au demandeur d'indiquer dans sa demande les mesures destinées à prévenir ou à atténuer les inconvénients auquel l'établissement pourrait donner lieu pour les voisins et le public. Quant à l'article 14, il impose une autorisation pour l'extension ou la transformation de l'établissement lorsque celle-ci est de nature à aggraver les dangers, l'insalubrité ou l'inconfort inhérents à ces exploitations. Enfin, l'article 21 mentionne les termes de «mise en péril de la sécurité ou de la santé des voisins», dans le cadre du retrait de l'autorisation.

Le concept de mise en péril de la sécurité ou de la santé des voisins présente une certaine utilité. En effet, dans la mesure où l'autorisation doit être retirée en cas de danger si l'exploitant refuse d'obtempérer aux instructions reçues, cela signifie bien que la demande d'autorisation doit être refusée ou à tout le moins conditionnée dans le même cas. On peut en déduire que la catégorie juridique à laquelle le règlement fait implicitement référence est à tout le moins celle de la mise en péril de la sécurité ou de la santé des voisins.

Il s'agit là d'un concept relativement vague, à l'instar de celui de l'atteinte à l'ordre public. Le pouvoir de qualification juridique des faits dont dispose l'administration est donc assez large. La sanction de la mauvaise appréciation ne pourra intervenir qu'en cas d'erreur manifeste: «dans tel cas, il y avait manifestement mise en péril».

Enfin, à la lecture de l'article 3, il semble bien que le RGPT fasse également référence à une catégorie juridique plus exigeante, celle des inconvénients pour les voisins et le public. La question de l'obligation de décision de l'autorité (refus d'autorisation ou conditions) doit vraisemblablement être posée dès que des inconvénients possibles sont constatés. A cet égard, il faut remarquer que le texte ne qualifie nullement l'inconvénient de «grave», ni même de «sérieux». Un simple inconvénient suffirait donc.

Il est cependant clair que l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité quant à la décision à prendre dépendra de la nature et de l'ampleur de l'inconvénient: ce n'est que si l'inconvénient dépasse les bornes du supportable que le refus ou les conditions sont éventuellement obligatoires. A nouveau, il semble que la réponse adéquate, à défaut d'être certaine juridiquement, doit être trouvée dans le juste milieu: pour que l'administration soit éventuellement amenée à refuser l'autorisation sollicitée ou à imposer des conditions déterminées, il faut que l'inconvénient présente une certaine gravité, soit certaine ou dépasse certaines limites. Quant à ces dernières, elles ont été fixées par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 10 juin 1982<sup>131</sup>.

La même juridiction a également eu l'occasion de préciser que la réglementation relative aux établissements dangereux a pour but de protéger la vie et la santé de l'homme, des animaux et des plantes contre ce qui est dangereux, insalubre ou incommode<sup>132</sup>. En tout état de cause, SERVAIS<sup>133</sup> avait déjà indiqué que «non seulement il faut étendre la notion de voisinage en fonction du progrès industriel, mais les intérêts protégés dépassent les intérêts privés des voisins pour viser l'intérêt de la santé, de la sécurité, de la tranquillité publiques».

Les inconvénients devraient donc être regardés tant vis-à-vis de l'homme que vis-à-vis de l'environnement.

Cela étant, il est clair que, «au moment où (les textes dont la coordination a formé le RGPT) ont été édictés, il n'était nullement question de protéger l'environnement en tant que tel, mais bien les personnes qui travaillaient

<sup>131</sup> N°22.330, HOLEMANS: la législation sur les établissements incommodes n'a pas pour objet d'interdire l'exploitation d'entreprises dès qu'elles nuisent aux voisins, mais bien d'en interdire l'exploitation lorsque leur caractère gênant excède les limites de l'inconfort normale du voisinage. L'inconfort doit être mise en balance avec les charges normales du voisinage. Quant aux éléments à prendre en considération, v. ég. R. NUYS, *op.cit.*, n°112 et s., qui évoque notamment les «Lignes directrices permettant d'apprécier l'effort consenti en matière de protection de l'environnement».

<sup>132</sup> CE n°32.559 du 11 mai 1989, LISABETH.

<sup>133</sup> *Répertoire pratique du droit belge*, Complément, Tome IV, Bruxelles, Bruylant, 1972, p.314.

dans l'entreprise et les riverains de l'exploitation. Si l'environnement pouvait y trouver son compte, c'était par voie de conséquence»<sup>134</sup>.

On peut cependant s'accorder avec le Conseil d'Etat dans son arrêt SA SIEPA<sup>135</sup> pour trouver dans les rubriques du chapitre II des indications dans le sens de la protection de l'environnement, plus largement que celle des simples voisins. Dans cet arrêt, c'était la rubrique B9 qui était en cause, laquelle mentionne à titre d'inconvénient l'altération de la nappe phréatique. Or, dit le Conseil d'Etat, si certains de ces inconvénients sont particulièrement ressentis par les voisins immédiats de l'établissement qui ont, pour cette raison, un intérêt certain à s'opposer à l'ouverture de celui-ci, l'altération de la nappe phréatique est un inconvénient qui peut n'apparaître qu'au delà du voisinage immédiat.

En définitive, on le voit, les termes auxquels on peut faire référence sont vagues et imprécis et la condition de l'obligation d'intervention laisse un grand pouvoir d'appréciation à l'autorité. C'est cette dernière qui dispose du pouvoir de déterminer quand une installation présente ces caractéristiques. La qualification juridique des faits par l'autorité ne fera l'objet que d'un contrôle marginal du juge.

Enfin, le pouvoir d'appréciation de l'administration quant aux mesures à prendre est d'une grande ampleur, dans la mesure où le texte ne précise ni les cas dans lesquels l'autorisation doit être refusée, ni les diverses conditions qui doivent être imposées. Suivant R. NUYS<sup>136</sup>, l'autorité doit «imposer à l'exploitation les mesures les plus appropriées (...)»<sup>137</sup>. A nouveau, le contrôle du juge ne sera que marginal.

Il paraît indubitable que les inconvénients énumérés par type d'installation au deuxième chapitre du titre Ier du règlement général ne constituent

<sup>134</sup> J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Story Scientia, 1995, p.104

<sup>135</sup> N°20.648 du 17 octobre 1980.

<sup>136</sup> La réglementation relative à l'environnement industriel, *op.cit.*, n°133.

<sup>137</sup> V. encore, même ouvrage, n°134: «L'autorité statuante a en réalité une liberté illimitée en ce qui concerne les conditions à imposer, conditions qui visent à réduire ou à éliminer les dangers, l'insalubrité ou les inconforts pour l'environnement (...). Elle doit, dans le choix des conditions, avoir le souci de l'intérêt public et rester dans les limites de la réglementation».



qu'une énumération indicative et non exhaustive: «il appartient, dès lors, à l'autorité administrative de tenir compte de tous les éléments qui sont susceptibles d'avoir une répercussion, dans le cas concret, sur le caractère dangereux, insalubre ou incommode de l'exploitation dont le projet lui est soumis<sup>138</sup>».

Cela étant, se pose la redoutable question des intérêts que l'administration doit prendre en compte lorsqu'elle décide l'octroi de l'autorisation et les conditions dont il convient de l'assortir: ne faut-il avoir égard qu'à la protection de l'homme, des animaux et des plantes ou convient-il de tenir compte de certaines considérations relatives à la viabilité économique de l'installation? Faut-il imposer le recours aux meilleures techniques disponibles même si, essentiellement par leur coût, elles risquent de mettre en péril la santé de l'entreprise ou y a-t-il place dans le choix de l'autorité pour une certaine balance d'intérêts, faisant par exemple référence aux meilleures techniques disponibles n'entraînant pas de coût excessif? En d'autres mots, le critère est-il seulement basé sur l'aptitude de la condition à obvier aux nuisances qu'impliquent l'installation ou doit-il être tempéré par la nécessité de ne pas mettre l'établissement en difficulté économique?

Selon certains, lorsque l'autorité statue sur une demande d'autorisation, elle doit nécessairement prendre en compte la viabilité de l'entreprise, elle doit également avoir des préoccupations économiques à l'esprit<sup>139</sup>. R. NUYS<sup>140</sup> va même jusqu'à soutenir que la police des établissements classés a notamment pour objectif de «procurer dans certaines limites à l'industrie des garanties de stabilité». C'est ainsi que D. CHABOT-LEONARD<sup>141</sup> écrit que «le souci de l'autorité compétente n'est pas de supprimer ces inconvénients à n'importe quel prix - ce qui pourrait rendre l'exploitation

<sup>138</sup> B. JADOT, «De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage», note sous CE n°22.419 du 1er juillet 1982, *Am.*, 1983, p.28.

<sup>139</sup> SERVAIS, Répertoire pratique de droit belge, *op. cit.*, p.314: «l'intérêt de l'établissement constitue aussi un élément de la décision: le chef d'entreprise a la liberté de jouir de sa propriété et d'exercer une profession; si ce droit est limité, il ne doit pas être méconnu. L'intérêt économique ou social de l'établissement sera pris en considération».

<sup>140</sup> *La réglementation relative à l'environnement industriel*, Volume 1, Les établissements classés, Vanden Broele, Brugge, p.1A-10.

<sup>141</sup> «Le contentieux des établissements dangereux, insalubres ou incommodes», *R.J.D.A.*, 1972, p.168.

économiquement impossible - mais de les réduire au minimum de manière à concilier les intérêts des voisins et ceux des exploitants d'établissements. Il apparaît que la décision administrative est le fruit d'une confrontation entre les inconvénients résultant de l'activité et le droit à l'établissement». C'est également le sentiment de J.-F. NEURAY: «en réalité, la police des établissements industriels reste fondée, pour l'essentiel, sur la recherche d'un compromis, d'une transaction entre les intérêts a priori opposés, ceux de l'entrepreneur, des travailleurs de l'entreprise et des riverains»<sup>142</sup>.

D'autres pensent le contraire<sup>143</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'Etat semble confirmer la thèse suivant laquelle les autorités compétentes pour accorder les autorisations d'exploiter et en fixer les conditions doivent concilier, du point de vue de l'intérêt général, les intérêts des exploitants de ces établissements et ceux des voisins<sup>144</sup>. Le Conseil d'Etat semble en quelque sorte opter pour le «juste milieu»<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> *Principes de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p.105. On remarquera que Ph. FLAMME, lui, est plus nuancé (Obs. sous Trib. comm. Anvers (réf.), 28 mai 1993, *L'entreprise et le droit*, 1994, p.353): «une entreprise est-elle tenue de recourir aux derniers développements de la technique, quel que soit leur prix? Ne doit-elle adopter que les mesures de sécurité qui sont économiquement viables?»

<sup>143</sup> B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *op. cit.*, p.333; c'est ainsi qu'un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 9 février 1984, *J.T.*, 1985, p.320, fait le reproche à une commune de ne pas avoir pris «toutes les mesures nécessaires», ce qui semble également englober celles relevant de la «meilleure technologie existante dans l'état actuel des connaissances» (B. JADOT, obs. sous l'arrêt précité). Comp. ég. H. BOCKEN, «La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992», *R.G.D.C.*, 1992, p.303.

<sup>144</sup> CE n°20.969 du 19 février 1981, LORIMIER; CE n°10.548 du 10 avril 1964, COLIN et PETITPAS: le Roi a voulu que les autorités compétentes prennent les mesures indiquées par la science et l'expérience pour réduire les inconvénients au minimum sans imposer aux entreprises une charge financière qui rendrait leur exploitation économiquement impossible. V. cependant CE n°13.016 du 11 juin 1968 s.a. Charbonnages Limbourg-Meuse et crsts: l'autorité appelée à accorder une autorisation doit uniquement examiner si les conditions requises à la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la commodité publiques, à l'aménagement des lieux ainsi qu'à la protection de la santé, de la sécurité et de la commodité des travailleurs se trouvent réunies pour l'exploitation dont il s'agit.

<sup>145</sup> B. JADOT, «De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage», note sous CE n°22.419 du 1er juillet 1982, *Am.*, 1983, p.34.

Ainsi, il semble bien que, même en dehors de toute indication explicite dans le texte, lorsque l'autorité apprécie l'opportunité d'une autorisation ou de conditions à imposer, elle doit prendre en compte la viabilité économique de l'entreprise.

Mais il convient que cette dernière ne prime pas sur l'inconvénient qui est subi: il ne doit pas s'agir de permettre à tout prix l'installation<sup>146</sup>. Si les inconvénients sont excessifs<sup>147</sup> et que des conditions économiquement raisonnables ne sont pas de nature à les réduire à un niveau acceptable, l'autorisation doit être refusée<sup>148</sup>.

## §2. Le décret sur les carrières.

Dans le cadre du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, l'autorité doit déterminer dans le permis les mesures à prévoir en cours ou en fin d'exploitation en vue du réaménagement du sol exploité (article 15, c).

Le réaménagement du site après exploitation constituant certainement l'un des objectifs majeurs du décret carrières<sup>149</sup>, il doit être garanti par un cautionnement (article 16) et l'exploitant ne pourra obtenir décharge que si toutes les obligations qui avaient été mises à sa charge en matière de réaménagement sont remplies.

Le texte même de l'article 15 est clair: «le permis d'extraction détermine, notamment, les mesures à prévoir (...)». Il s'agit là manifestement d'une obligation faite à l'autorité compétente pour délivrer le permis. Des mesures destinées au réaménagement du sol exploité et des «parcelles affectées par l'exploitation» sont impérativement imposées dans le permis.

<sup>146</sup> En ce sens, v. R. NUYTS, *La réglementation relative à l'environnement industriel*, Tome I, p.104: «l'autorité statue en premier lieu sur le caractère dangereux, insalubre ou incommode de l'établissement.»

<sup>147</sup> La détermination du caractère excessif d'une nuisance résulte naturellement d'une appréciation personnelle. Il est fort malaisé d'imaginer des critères objectifs à cet égard. V. R. NUYTS, *La réglementation relative à l'environnement industriel*, op. cit., Tome I, n°113.

<sup>148</sup> R. NUYTS, *La réglementation relative à l'environnement industriel*, op. cit., p.105.

<sup>149</sup> V. Exposé des motifs, *Doc. C.R.W.*, 1984-1985, n°165/1, pp.2 et 5. V. ég. Rapport, *Doc. C.R.W.*, 1988, n°52/6, p.5.

Pourtant, l'article 24 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières présente, lui, les mesures de réaménagement du site comme une simple alternative dont dispose l'autorité<sup>150</sup>. En application de l'article 159 de la Constitution, il est permis de s'interroger sur sa légalité à cet égard. Il ne peut en effet remettre en cause l'obligation imposée par le décret. Du reste, l'article 11, alinéa 4 du même arrêté stipule clairement que le permis «fixe les conditions et mesures visées à l'article 15 du décret».

En cas de pollution du sol, constatée pendant ou après l'exploitation, la responsabilité des pouvoirs publics pourrait certainement être mise en cause si, d'une part, le permis ne contient aucune mesure et si, d'autre part, cette absence est en lien causal avec la dite pollution. Il y aurait en effet là violation d'un texte légal imposant une obligation déterminée et, partant, certainement faute. Le texte ne laisse aucun pouvoir d'appréciation quant au principe même des mesures à imposer.

Un raisonnement similaire peut être suivi à propos des «mesures à prendre pour réduire les inconvénients causés pour l'environnement par l'exploitation»<sup>151</sup>. On notera que, plus clairement que dans le RGPT, c'est l'environnement en lui-même qui est ici à protéger.

Reste à examiner l'hypothèse où des mesures ont effectivement été prévues mais qui peuvent éventuellement se révéler insuffisantes. On pense notamment ici au cautionnement.

Ni le décret, ni l'arrêté ne prescrivent de mesure précise de réaménagement. Un large pouvoir d'appréciation est donc laissé à l'autorité. En cas de pollution, si des mesures ont été imposées dans le permis, le plaignant devra établir que d'autres mesures, qui auraient pu éviter la pollution, devaient être imposées dans le permis et que l'autorité a excédé son pouvoir d'appréciation en n'y ayant pas recours. Il en va de même des mesures à prévoir en matière de protection de l'environnement.

Il semble que le raisonnement ci-dessus développé à propos du RGPT puisse également s'appliquer ici: les mesures doivent être également appréciées au regard de la viabilité économique de l'entreprise.

<sup>150</sup> «Si le permis d'extraction impose un réaménagement du site après la fin des exploitations (...)».

<sup>151</sup> Article 15, b) du décret.

Enfin, la faute éventuelle de l'autorité devra sans doute s'apprécier en fonction des connaissances et des possibilités techniques en évolution permanente, dans la mesure où un permis peut toujours être retiré ou modifié. C'est ce que prévoit expressément l'article 19 de l'arrêté, qui fixe d'ailleurs expressément une limite aux obligations nouvelles en matière de réaménagement.

Quant à elles, les règles relatives au cautionnement ne sont pas fixées de manière plus précise: on sait seulement que ce cautionnement est destiné à couvrir les obligations de l'exploitant quant au réaménagement (article 16 du décret) et que le montant est fixé sur la base du coût estimé du réaménagement (article 25 de l'arrêté). Il revient donc à l'administration d'effectuer un calcul suffisamment précis et complet du coût du réaménagement afin que, en cas de carence de l'exploitant, le montant puisse permettre ce réaménagement.

Si on devait, après exploitation, se rendre compte de l'insuffisance de ce cautionnement par rapport aux normes édictées, la responsabilité de l'autorité pourrait être engagée mais on ne pourrait faire usage que du critère de l'excès manifeste de son pouvoir d'appréciation. Naturellement, en cas d'absence de cautionnement prévu, la faute de l'autorité découle immédiatement de la violation tant de l'article 15, d) du décret<sup>152</sup> que de l'article 25 de l'arrêté<sup>153</sup>.

### §3. L'arrêté portant réglementation de l'utilisation des boues d'épuration.

La pollution des sols est encore concernée par le récent arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 1995 portant réglementation de l'utilisation sur ou dans les sols des boues d'épuration ou de boues issues de centres de traitement de gadoues de fosses septiques.

Ce texte, pris essentiellement afin de transposer la directive du Conseil 86/278/CEE du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, interdit l'épandage ou toute autre application des boues issues de l'épuration

<sup>152</sup> «Le permis d'extraction visé à l'article 14 détermine notamment: d) le cautionnement visé à l'article 16».

<sup>153</sup> «(...) le permis d'extraction fixe le montant du cautionnement à engager avant le commencement des travaux».

des eaux et des fosses septiques sur ou dans les sols, à moins de respecter diverses conditions, notamment diverses normes d'émission et d'immission (article 2).

Il est motivé par la considération que les boues peuvent avoir une action bénéfique de nature à favoriser la production végétale à condition que ne soient pas dépassées certaines valeurs limites en métaux lourds dans les boues et dans les sols et qu'une utilisation correcte soit assurée. La protection des sols est clairement un objectif majeur de l'arrêté.

Un certificat d'utilisation doit être sollicité auprès de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (article 3), dont le pouvoir d'appréciation semble limité à l'analyse du respect des diverses normes susmentionnées.

Pourtant, l'administration se voit également octroyer par l'article 3, en son §4, le pouvoir d'assortir ce certificat de conditions particulières «de manière à assurer la protection des sols, de l'eau, de la végétation et, d'une manière générale, de l'homme et de l'environnement». Cette phrase met clairement à charge de l'autorité publique la prévention de toute pollution causée par des boues d'épuration ou de fosses septiques: une mission («de manière à») lui est confiée. Ainsi, l'autorité est tenue soit de refuser le certificat, soit de l'assortir de conditions si l'autorisation sollicitée présente un danger pour le sol.

Etant soumise à cette obligation, l'autorité dispose cependant d'un important pouvoir de qualification juridique des faits, ainsi que de nombreuses possibilités quant aux conditions concrètes à imposer.

### Section 4. Surveillance.

Lorsque, face à une pollution du sol, l'autorité n'a pris aucune mesure, soit d'intervention préalable, soit de réparation a posteriori, se pose la question de sa prise de connaissance des faits dangereux ou dommageables: l'administration était-elle censée être au courant du problème?

Dans certains cas, elle le sera, si un texte déterminé lui faisait obligation de procéder à une surveillance adéquate de l'activité à l'origine de la pollution.

Ainsi, si l'absence de mesure résulte d'un défaut de surveillance adéquate de l'autorité, sa responsabilité sera engagée, dans la mesure de l'obligation qui pesait sur elle de prendre des mesures appropriées.

Il semble qu'aucune responsabilité ne puisse être mise à charge des pouvoirs publics qui ne disposent pas des moyens, notamment matériels, pour assurer cette surveillance et que l'on ne peut leur reprocher de ne pas se procurer ces moyens<sup>154</sup>. A cet égard, aucun mécanisme budgétaire ne pourrait permettre à l'exécutif de corriger le manque de moyens budgétaires mis à sa disposition annuellement par le pouvoir législatif. La responsabilité de l'Etat (entendu au sens large) ne pourrait être mise en oeuvre que vis-à-vis de textes internationaux. Ainsi, on conviendra que l'autorité publique n'est pas censée être toujours au courant de tout.

Cela étant, on pourrait théoriquement imaginer qu'un plaideur parvienne à établir qu'un autre type de surveillance plus performant eût pu être utilisé à prix égal en termes de moyens financiers et humains, qui eût permis d'éviter la pollution critiquée. Mais ce plaideur n'en obtiendrait cependant pas pour autant une indemnité, dans la mesure où il s'agirait là pour le juge, sauf à appliquer la méthode du contrôle marginal (le «manifestement déraisonnable»), de s'immiscer dans le pouvoir d'appréciation de l'administration.

Ainsi, la faute de l'administration pour absence de réaction due au défaut de surveillance adéquate sera difficile à établir, sauf à la baser sur un texte lui faisant une obligation déterminée et précise en la matière.

### §1. La police des établissements classés.

En matière de surveillance, le texte de l'article 20 du RGPT est relativement clair: le bourgmestre s'assurera que les établissements en exploitation ont fait l'objet d'une autorisation régulière<sup>155</sup> et veillera à l'exécution des

<sup>154</sup> Bruxelles, 2 novembre 1989, *J.L.M.B.* 1989, p.1475. V. ég. la jurisprudence citée à propos de l'article 135 de la Nouvelles loi communale, ci-après.

<sup>155</sup> Suivant R. NUYTS, *op. cit.*, n°200, cette mission de surveillance est «sans aucun doute essentielle dans le cadre de cette réglementation» et «une surveillance efficace de la part de l'autorité communale est d'une importance capitale pour atteindre les objectifs de la réglementation» (idem, n°202).

conditions d'exploitations imposées. D'autre part, la haute surveillance de tous les établissements classés sera exercée par les fonctionnaires techniques.

L'organisation d'une surveillance est dès lors manifestement obligatoire. Ce caractère est confirmé par les termes de la loi du 5 mai 1888, dont l'article 1er stipule que les fonctionnaires désignés par le Roi surveillent le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

Il en résulte que si la carence de l'autorité à prendre des mesures résulte en réalité de son absence de mise en place d'une surveillance, sa responsabilité sera certainement engagée. Il lui serait en effet extrêmement malaisé de soutenir qu'une surveillance, même minimale, était budgétairement impossible.

Si l'organisation d'une surveillance paraît obligatoire, le règlement général ne fixe nullement les modalités précises de cette surveillance. Il n'indique pas comment elle doit être organisée et l'administration dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation assez étendu. La qualité de la surveillance exercée<sup>156</sup> sera donc à apprécier en suivant avant tout le critère de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il faut cependant remarquer que les fonctionnaires compétents disposent, en vertu du texte, de pouvoirs d'investigation très étendus:

«- pénétrer librement du jour comme de nuit dans les établissements non habités;

- demander au juge de police un mandat de perquisition;
- prendre l'identité des personnes sur les lieux de travail;
- faire des prélèvements;
- requérir l'assistance de la police et de la gendarmerie»<sup>157</sup>.

C'est en ce sens que l'on a pu écrire que «les carences observées dans la pratique administrative semblent plus dues au laxisme des autorités qu'aux

<sup>156</sup> V. R. NUYTS, *op. cit.*, n°195: «L'autorité communale a intérêt à organiser sa mission de surveillance consciencieusement, tant en ce qui concerne les employés communaux chargés de cette mission (éventuellement en créant un service particulier), que par le classement des documents et informations en relation avec cette mission (documents de la procédure d'autorisation, arrêtés d'autorisation, plans, plaintes, procès-verbaux de constatations de la police ou d'employés communaux, etc.)».

<sup>157</sup> A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 1994, p.184.

lacunes des textes»<sup>158</sup>. L'appréciation de la qualité de la surveillance mise en place devra tenir compte de ces larges pouvoirs.

Enfin, cette appréciation devra tenir compte de ce que «se trouvant à proximité immédiate des entreprises, (les autorités communales) peuvent d'une façon beaucoup plus pratique que les fonctionnaires techniques, se rendre compte des circonstances d'exploitation de celles-ci»<sup>159</sup>.

S'il est jugé que la surveillance exercée l'a été de manière manifestement inadéquate, par exemple parce qu'avec des moyens budgétaires identiques elle aurait pu être plus efficace, cela signifie que l'autorité aurait dû être au courant du problème qui a causé la pollution. L'absence de mesure prise constitue dès lors une faute<sup>160</sup>.

## §2. La rénovation des sites d'activité économique désaffectés.

En matière de sites d'activité économique désaffectés, l'autorité a-t-elle l'obligation de procéder à un relevé systématique?

Autrement dit, est-elle censée être au courant du caractère désaffecté d'un site?

L'article 80 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine indique que le Gouvernement wallon arrête provisoirement qu'un site est désaffecté et doit être rénové, «sur proposition d'une commune, d'une association de communes, de la société de développement régional, d'un ou plusieurs propriétaires, ou d'initiative».

De ce texte, aucune obligation déterminée n'est faite à aucune des autorités citées de procéder à des investigations permettant de recenser les sites désaffectés. En effet, trop d'intervenants sont cités qui peuvent faire une proposition au Gouvernement pour qu'une quelconque obligation pèse

<sup>158</sup>J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, p.122.

<sup>159</sup>R. NUYTS, *op. cit.*, n°202, qui cite également une circulaire ministérielle du 30 avril 1892 qui met l'accent sur le rôle primordial de la surveillance de l'autorité communale.

<sup>160</sup>Du moins bien sûr, c'est l'hypothèse même, si l'autorité avait une obligation d'intervenir. v. supra.

sur chacun d'eux<sup>161</sup>. Aucune administration spécifique n'a été créée à cet effet.

Ainsi, une commune, par exemple, peut décider d'organiser un recensement - et il faut le renouveler périodiquement<sup>162</sup> - de ces sites situés sur son territoire mais elle peut parfaitement également se borner à ne rien faire. Elle ne pourrait encourir aucune responsabilité du fait de son absence d'investigation. Il ne s'agit en l'espèce même pas d'apprécier si elle a dépassé son pouvoir d'appréciation. En effet, en matière d'investigation, le texte est muet et l'on se trouve dès lors dans l'hypothèse de l'absence totale d'obligation: l'autorité investigue ou n'investigue pas, selon son bon vouloir. Le juge est incompétent à cet égard.

On peut naturellement regretter que le texte soit muet quant à la manière de mettre à jour les sites d'activité économique désaffectés. «La nécessité de dresser un inventaire est généralement reconnue» et «une politique globale, systématique de rénovation, et mieux encore, une politique menée dans le cadre d'un objectif global et cohérent d'aménagement, passe par un minimum d'inventaires et de statistiques»<sup>163</sup>. Les moyens budgétaires limités expliquent sans doute cette faiblesse.

Un inventaire avait été demandé à l'université de Liège<sup>164</sup> mais il ne semble pas qu'un nouveau travail de recensement ait été effectué: les bureaux

<sup>161</sup>On remarquera, d'une part, que l'article 38 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 1995 relative au réaménagement des sites d'activité économique inexploités ou abandonnés (MB du 13 juin 1995) octroie d'importants pouvoirs à des fonctionnaires et agents chargés de recueillir les renseignements devant servir à l'application de l'ordonnance. D'autre part, quant à la tenue d'un inventaire des sites désaffectés, l'article 3 de ladite ordonnance ne laisse pas de choix au Gouvernement bruxellois: il dresse et tient à jour un tel inventaire.

<sup>162</sup>«L'évolution, en matière de sites, est rapide: de nouveaux sites apparaissent et d'autres sont assainis» (M. HERBIET et M. PAQUES, *L'application des directives communautaires environnementales dans le cas de l'assainissement de sites industriels désaffectés*, Université de Liège, Centre environnement, p.64).

<sup>163</sup>M. HERBIET et M. PAQUES, *L'application des directives communautaires environnementales dans le cas de l'assainissement de sites industriels désaffectés*, Université de Liège, Centre environnement, p.63.

<sup>164</sup>M. HERBIET et M. PAQUES, *L'application des directives communautaires environnementales dans le cas de l'assainissement de sites industriels désaffectés*, *op. cit.*, p.64.

d'étude appelés ont plutôt réalisé une mise à jour d'anciens inventaires. C'est ainsi que l'on peut craindre que les sites récents n'y soient pas repris.

Si l'investigation relève du bon vouloir de l'autorité administrative, il n'en reste pas moins qu'il paraît raisonnable de penser qu'il peut exister des cas où, même en l'absence de texte relatif aux investigations à mener, une autorité puisse être considérée comme censée être au courant de l'existence d'un site désaffecté. Ce sera le cas lorsque la présence dudit site est de notoriété publique.

Dès l'instant où l'autorité est au courant ou censée l'être, le texte ne lui fait pas obligation d'émettre une proposition au Gouvernement: elle en a seulement la possibilité. Cela étant, suite à ce qui a déjà été dit quant aux obligations contenues dans des dispositions d'habilitation, il semble bien qu'une autorité, par exemple une intercommunale, ne puisse pas rester muette si elle connaît l'existence d'un site. Elle pourrait être considérée comme excédant en cela son pouvoir d'appréciation.

### §3. La loi sur les déchets toxiques.

En vertu de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, il est interdit d'abandonner des déchets toxiques. D'autre part, l'article 3 de cette loi soumet notamment à autorisation la détention, le dépôt, la transformation, la destruction, la neutralisation et l'élimination des déchets toxiques.

Deux questions se posent alors. D'une part, l'autorité est-elle astreinte à une surveillance continue du respect de l'interdiction d'abandon? D'autre part, est-elle tenue, et si oui dans quelle mesure, d'une surveillance relative aux autorisations délivrées?

Les deux questions reçoivent en réalité une réponse identique, positive: l'article 21 mentionne des agents et fonctionnaires désignés par le Roi pour surveiller l'exécution de la loi et de ses arrêtés d'exécution. Cette exécution concerne manifestement tant les autorisations délivrées que l'interdiction dont il a été question. En effet, ces agents sont notamment habilités à pénétrer librement dans tous les locaux où la présence de déchets toxiques peut raisonnablement être présumée. Il s'agit vraisemblablement là d'une habilitation qui se traduit en une obligation (v. supra).

Ainsi, la mise en place d'un service de surveillance est obligatoire et l'autorité ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation. On remar-

quera d'ailleurs dans l'article 28 de l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques les expressions telles que «sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire», «les bourgmestres qui sont chargés de» et «la surveillance n'est pas exercée à l'occasion de».

Quant à la manière concrète de mener cette surveillance, on remarque une fois de plus que le texte tant de la loi que de l'arrêté royal reste muet. Seule la procédure relative aux échantillons à prélever est stipulée (article 29 de l'arrêté royal). Ainsi, un large pouvoir d'appréciation est laissé à l'administration.

### §4. Le décret wallon relatif aux déchets.

L'article 44 du décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets stipule que, sans préjudice des devoirs incombant aux autres officiers de la police judiciaire, les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement wallon surveillent l'exécution du décret et de ses arrêtés d'exécution. De larges pouvoirs d'investigation sont accordés à ces agents (article 44, alinéa 3) mais aucune directive n'est fixée quant à la manière concrète de mener cette surveillance.

Ainsi, la surveillance est obligatoire, elle doit être mise en oeuvre mais l'autorité ne sera cependant pas censée être au courant de tout dans la mesure où les mesures précises de surveillance ne sont pas imposées. En tout état de cause, dans le cadre de ce décret, la carence totale de surveillance sera sanctionnée.

### §5. L'arrêté portant réglementation de l'utilisation des boues d'épuration.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 1995 portant réglementation de l'utilisation sur ou dans les sols des boues d'épuration ou de boues issues de centres de traitement de gadoues de fosses septiques n'organise formellement aucun régime spécifique de surveillance.

Cependant, l'article 3, §6 indique que le certificat peut être suspendu ou retiré lorsque les conditions d'utilisation ne sont pas respectées. D'autre part, l'arrêté fait bon nombre d'interdictions et d'obligations aux utilisateurs et producteurs de boues. Enfin, il donne à l'administration accès aux registres que doivent tenir en permanence les producteurs de boues et oblige

le producteur et l'utilisateur à lui fournir tous renseignements ou données complémentaires qu'elle juge utile.

L'on voudrait donc donner un effet utile à cet ensemble en mettant à charge de l'administration une obligation minimale de surveillance. Pourtant, le texte ne le permet pas: il ne contient aucune disposition à cet égard et n'octroie que des possibilités aux agents publics. On pourrait donc soutenir qu'en cas d'absence totale de surveillance, l'autorité ne pourra être considérée comme ayant violé le texte, qu'il n'y aura pas illégalité dans son chef.

#### §6. L'article 135 de la nouvelle loi communale.

Dans le cadre de cette disposition, la surveillance n'est pas obligatoire: le texte ne précise en effet nullement que les communes doivent mettre en place un service destiné à détecter toutes les anomalies et dangers qui y sont visés.

Ainsi, en cas de pollution, l'autorité communale ne sera pas en toute hypothèse censée en avoir eu connaissance en vertu du texte. Cela étant, il est possible que, dans des circonstances particulières, par exemple si le problème est connu de tous, la commune soit néanmoins considérée comme ne s'étant pas comportée comme toute bonne administration placée dans les mêmes circonstances.

C'est ainsi que procède de manière générale la jurisprudence en matière de voirie<sup>165</sup>. Il est clair que l'autorité communale n'est pas censée être au courant de tout à tout moment<sup>166</sup>. Les moyens font parfois défaut et il doit

<sup>165</sup> M. BOVERIE, «La voirie communale», *Mouv. comm.*, 1994, n°6-7, p.336. V. not. Liège, 23 janvier 1993, *R.G.* n°11734/81, inédit: l'obligation générale de sécurité qui incombe à la commune soit s'entendre de manière raisonnable en fonction de la connaissance qu'elle avait ou devait avoir de l'obstacle occasionnel créé sur le réseau routier dont elle n'avait pas la garde et ce, notamment, compte tenu de l'époque et de l'heure des faits, de l'étendue de son territoire et de ses moyens. V. ég. Liège, 18 octobre 1990, *R.G.A.R.*, 1993, n°12.202: l'obligation de sécurité qui pèse sur les communes est limitée par leur impossibilité de veiller en permanence au bon état de la voirie, surtout lorsqu'il s'agit d'une commune qui ne dispose pas de services permettant, pendant la nuit, le passage régulier de patrouilles de police.

<sup>166</sup> V. J.-L. FAGNART, «Les Communes dans la tourmente de la responsabilité civile», *Rev. Dr. comm.*, 1994/4-5, p.316: «Lorsque la faute reprochée à la commune est un défaut de prévoyance et de précaution, les cours et tribunaux considèrent avec raison que la faute n'est pas établie lorsque la commune ne pouvait connaître ou prévoir la situation dangereuse».

être admis que les communes ne sont pas censées être en tout temps et en toute circonstance au courant de tout danger que peut courir la population<sup>167</sup>. La responsabilité ne sera engagée que si la commune n'a pas procédé à une surveillance régulière et normale. D'un autre côté, les communes ne peuvent pas non plus être considérées comme n'étant jamais au courant de rien.

#### Section 5. Mesures préventives.

Lorsqu'une pollution du sol est intervenue, on peut se demander si toutes les mesures de nature à l'éviter ont été prises par l'autorité.

A cet égard, de nombreux textes octroient de grandes facilités aux fonctionnaires compétents. Des mesures sont parfois précisées, tandis que, dans d'autres cas, le texte fait plus généralement référence à «toute mesure utile». Ainsi, les moyens de l'administration pour éviter le danger sont souvent importants.

Il reste qu'il faut avant tout s'interroger sur les obligations qui pèsent sur l'autorité. Ainsi qu'on le constatera, peu de textes imposent des obligations, a fortiori des obligations déterminées: souvent, l'autorité dispose à tout le moins d'un certain pouvoir d'appréciation quant à la mesure à prendre et il est également fréquent qu'aucun autre texte que les articles 1382 et 1383 du Code civil ne puisse trouver à s'appliquer.

Dans l'appréciation du moyen le plus adéquat à employer, l'autorité devra respecter le principe de précaution et celui de proportionnalité. C'est ainsi par exemple qu'une fermeture d'établissement ne sera imposée «qu'après mûre réflexion et épuisement de moyens moins draconiens»<sup>168</sup>.

La preuve par la personne préjudiciée du caractère inadéquat de la mesure éventuellement prise par l'autorité ou du caractère adéquat de la mesure qui aurait pu être prise par elle alors qu'elle ne l'a pas été sera vraisemblablement coûteuse, dans la mesure où il faudra sans doute recourir à l'expertise et en avancer la valeur.

<sup>167</sup> V. Civ. Bruxelles, 9 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p.149: on ne peut exiger de la part de la commune une surveillance constante et minutieuse de toutes les portions de voirie situées sur son territoire

<sup>168</sup> R. NUYTS, *op. cit.*, n°190.

Enfin, lorsqu'une action positive est mise à charge de l'autorité, peut-elle échapper à toute responsabilité pour action inadéquate ou non suffisante, en prenant argument des limites budgétaires auxquelles elle est astreinte? On peut raisonnablement penser que non: divers mécanismes sont prévus par la loi elle-même pour permettre à l'exécutif un certain dépassement des crédits octroyés dans des situations d'urgence qui le nécessitent<sup>169</sup>. Cela étant, la responsabilité de chaque autorité devra naturellement être appréciée en proportion de ses moyens budgétaires: une commune ne dispose pas des mêmes possibilités que la Région.

En tout état de cause, il est difficile de soutenir qu'un plaideur puisse mettre en oeuvre une quelconque responsabilité du pouvoir législatif pour vote de crédits insuffisants. Ce serait là permettre à tout un chacun d'influer indirectement sur la prise de décision politique des représentants de la nation<sup>170</sup>. A ce niveau, seuls des textes internationaux pourraient tout au plus être invoqués. Quant au seul texte constitutionnel actuel qui consacre un droit à l'environnement de qualité, on a vu qu'il n'a pas d'effet direct, qu'il ne peut à tout le moins être considéré comme impliquant une obligation de faire dans le chef de l'Etat.

### §1. La police des établissements classés.

Le Règlement général pour la protection du travail octroie certains pouvoirs à certaines autorités sans leur fixer expressément d'obligation.

C'est ainsi que l'article 19 permet le retrait ou la suspension de l'autorisation lorsque les conditions qui y sont fixées ne sont pas respectées. De même, l'autorité a toujours le droit d'imposer des conditions nouvelles. S'il s'agit apparemment d'un droit et non d'une obligation<sup>171</sup>, on peut penser que l'administration engage malgré tout sa responsabilité si elle ne prend

<sup>169</sup> On pense notamment ici à l'article 44 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991; v. à cet égard B. JADOT, obs. sous Liège, 9 février 1984, *J.T.*, 1985, précité, p.324, note 33, qui considère que la question est théorique.

<sup>170</sup> V. à cet égard Civ. Liège, 27 octobre 1992, *J.L.M.B.*, 1993, p.929.

<sup>171</sup> V. *Guide pratique environnement et gestion*, ced.samsom, Régl. gén. Wallonie, p.4/69: «Elle n'est cependant pas tenue de le faire, quelle que soit la personne qui en fait la demande. L'autorité n'est même pas obligée de statuer sur cette demande.»

aucune mesure destinée à éviter un danger de pollution dont elle a pourtant connaissance<sup>172</sup>. A tout le moins, la base de cette responsabilité sera les articles 1382 et 1383 du Code civil. Il s'agit ici d'un cas classique de disposition d'habilitation contenant une obligation.

L'article 21 du RGPT met cependant clairement à charge de l'administration une obligation d'arrêt de l'exploitation, de mise sous scellés voire de fermeture immédiate de l'établissement en cas de danger pour la santé du personnel ou des voisins<sup>173</sup>. Les termes de l'article 21 sont sans ambiguïté: en cas de danger, l'autorité n'a guère de choix: elle doit agir et encourt une responsabilité à cet égard<sup>174</sup>.

La discussion ne pourra donc porter que sur le mode d'action, les textes en question octroyant un large pouvoir d'appréciation à l'autorité. En d'autres termes, en cas de danger, l'autorité est tenue d'agir mais elle dispose

<sup>172</sup> On remarquera que J.-F. NEURAY, à la question de savoir «si les autorités administratives ont l'obligation de mettre un terme aux exploitations irrégulières ou de prendre toutes mesures adéquates», répond par l'affirmative, en rejetant l'argument terminologique découlant de l'utilisation du terme «peut» et en invoquant que «en bonne administration, un pouvoir est un devoir» (*Principes de droit de l'environnement*, Story Scientia, 1995, pp.122 et 123). V. ég. R. NUYS, *op. cit.*, n°217: «le risque existe néanmoins que, si (le fonctionnaire) n'a pas pris de mesures et s'il est prouvé qu'il était au courant de la situation, il lui soit reproché dans un cas de sinistre, d'avoir été négligent ou imprévoyant».

<sup>173</sup> Il faut noter que le Conseil d'Etat, dans son arrêt n°45.754 du 26 janvier 1994, S.A. GALLOO, précité, décide en sens inverse: le bourgmestre n'est pas obligé de prendre la mesure. V. ég. CE n°46.975 du 21 avril 1974, B.V.B.A. THE ZONE III (dans le cadre de l'article 65, §1er du Vlare I). Mais, dans un arrêt n°42.524 du 1er avril 1993, N.V. FUNTASTIC, la même juridiction a décidé le contraire à propos de l'article 65, §1er du Vlare I (Wanneer de burgemeester vastelt dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd, kan (hij) de stopzetting bevelen): de burgemeester *kon en zelfs moest* de gewraakte dwangmaatregel nemen. V. dans le même sens CE n°44.502 du 14 octobre 1993, B.V.B.A. CHIP AMUSEMENT. On le voit, il est malaisé de déceler une ligne directrice certaine dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, ainsi qu'en conclut E. LANCKSWERDT in *Milieuvergunningen en milieumeldingen - Recht en praktijk, Overzicht van de rechtspraak van de Raad van State in verband met het milieuvergunningendeceet en het Vlare I en II*, Brugge, die Keure, 1994, p.78.

<sup>174</sup> Réf. Nivelles, 22 décembre 1989, *Am.-Env.*, 1990/2, p.118: les pouvoirs publics ont pour obligation de veiller à la sécurité et à la santé des personnes concernées par les actes administratifs qu'ils prennent.



du choix de la mesure concrète à prendre. Ce choix devra s'opérer dans le respect du principe de précaution et du principe de proportionnalité. L'agent public doit faire preuve de circonspection<sup>175</sup>.

La condition d'application de cette obligation est la survenance d'un danger. Il est dès lors clair que l'administration dispose d'un important pouvoir de qualification juridique des faits, dans la mesure où la notion de danger n'est guère précisée par le texte<sup>176</sup>.

Enfin, le premier élément que le plaideur devra établir est que l'administration avait effectivement eu connaissance d'un danger pour la santé, ou à tout le moins qu'elle aurait pu ou dû en avoir connaissance. On en revient alors à la question de l'obligation de surveillance et des moyens dont elle dispose, tant quant à leur quantité que quant à leur qualité.

### §2. Le décret wallon relatif aux déchets.

Certaines mesures doivent être prises par le bourgmestre dans le cadre du décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, lorsqu'une activité soumise à autorisation suscite un danger mettant en péril l'environnement<sup>177</sup> et lorsque le chef d'entreprise refuse d'obtempérer aux instructions du fonctionnaire compétent: arrêt du travail, mise sous scellés et, éventuellement, fermeture provisoire de l'établissement (article 27). Le pouvoir de qualification juridique accordé à l'autorité est important mais elle ne dispose d'aucun choix quant à l'intervention: cette dernière est obligatoire. Quant aux mesures concrètes à prendre, le pouvoir d'appréciation est relativement limité, dans la mesure où elles sont énumérées.

De même, dans le cadre de l'article 28 dudit décret, le Gouvernement régional est tenu (il «prend») de prendre «toutes mesures utiles pour prévenir le danger ou pour y remédier» lorsque des déchets risquent de constituer une menace grave.

Dans les deux cas, l'intervention semble clairement obligatoire: il y a là une obligation «de résultat», qui ne laisse place à aucun pouvoir d'appré-

<sup>175</sup> R. NUYTS, *op. cit.*, n°218.

<sup>176</sup> A cet égard, on peut renvoyer à R. NUYTS, *op. cit.*, n°14.

<sup>177</sup> Dans le cadre du décret, cette notion couvre le sol également: v. article 17, §1er.

tion de l'autorité quant à l'action ou l'abstention. La question qui devra une fois de plus être posée est celle de la prise de connaissance par les autorités d'un tel danger: compte tenu des moyens disponibles, la surveillance n'est pas possible en tout lieu et à tout moment.

Quant à l'appréciation des moyens mis en oeuvre, si une fois de plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité est relativement large, elle devra tenir compte de ce que l'article 44 octroie de grandes facilités aux fonctionnaires et agents désignés.

Au surplus, à nouveau, l'administration dispose également d'un large pouvoir de qualification juridique des faits (quand y a-t-il danger?), que le juge ne pourra sanctionner qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation.

### §3. Le décret sur les carrières.

Le décret du 27 octobre 1988 sur les carrières impose encore des obligations aux pouvoirs publics.

La disposition de l'article 14, suivant lequel le permis d'extraction peut être modifié, suspendu ou retiré «le cas échéant», constitue un bel exemple de disposition qui, se bornant a priori à contenir une habilitation, doit sans doute s'interpréter comme faisant également une obligation aux pouvoirs publics. Il y a donc là une obligation laissant place à un certain pouvoir d'appréciation de l'autorité et lui octroyant également un large pouvoir de qualification juridique («le cas échéant»).

Ce dernier est en réalité supprimé par l'article 20 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret: le retrait aura lieu si les conditions du permis ne sont pas respectées<sup>178</sup>.

Toujours est-il que, si l'exploitant n'a pas respecté les conditions, que l'autorité n'est pas intervenue alors qu'elle connaissait le problème, et que ce dernier est à l'origine d'une pollution du sol, la responsabilité de l'autorité

<sup>178</sup> Il paraît légitime de s'interroger, en suivant l'article 159 de la Constitution, sur la légalité de cette disposition vis-à-vis de l'article 14 du décret, qui ne contient aucune habilitation au Gouvernement pour préciser limitativement les cas dans lesquels le permis peut être retiré.

sera engagée pour défaut d'intervention si elle a commis une erreur manifeste d'appréciation.

A titre de mesures préventives, l'article 19 de l'arrêté prévoit également la «possibilité» d'imposer de nouvelles conditions à l'exploitant. A cet égard, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui n'est limité que par l'interdiction de dépasser 10% des engagements de l'exploitant en matière de réaménagement.

L'administration dispose également du pouvoir d'ordonner l'interruption des travaux si elle constate qu'ils sont effectués sans permis ou sans se conformer aux conditions contenues dans le permis (article 20 du décret). Le pouvoir de qualification juridique des faits est quasiment nul: les cas d'intervention sont fixés avec clarté. L'intervention constitue une obligation mais l'autorité dispose néanmoins d'une marge d'appréciation. Quant aux mesures concrètes à prendre dans le cadre de cet article, il n'y en a qu'une: l'ordre d'interrompre les travaux. Ce n'est en effet que dans l'hypothèse où cet ordre n'est pas respecté que l'administration prend «toutes mesures».

L'article 22 du décret permet également à l'autorité de solliciter du tribunal la condamnation de l'exploitant à remettre les lieux dans leur pristin état ou de réaliser des travaux d'aménagement lorsqu'il a exploité sa carrière sans permis.

Quant au réaménagement du site, dont on a déjà souligné l'importance ci-dessus, l'article 29 de l'arrêté impose notamment aux fonctionnaires compétents l'établissement d'un procès-verbal si l'exploitant ne respecte pas le programme de réaménagement fixé dans le permis. Dans le cadre de cette disposition, l'autorité ne dispose ni d'un pouvoir de qualification, ni d'aucun pouvoir d'appréciation, que ce soit au niveau du principe de l'intervention ou de la mesure concrète à prendre: dans l'hypothèse où l'une des conditions n'est pas respectée, le procès-verbal doit être dressé.

#### §4. *L'arrêté wallon sur les boues.*

Avec prudence, l'article 3, §6 de l'arrêté du 12 janvier 1995 stipule que le certificat peut être suspendu ou retiré par l'administration. Même si l'argument terminologique a plus de poids dans le cadre de textes plus récents dans

la mesure où leur auteur est conscient du contentieux de la responsabilité des pouvoirs publics, il s'agit vraisemblablement d'une habilitation à interpréter comme contenant une obligation sous-jacente. Il semble que le contrôle du juge peut s'exercer par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation. A tout le moins, la décision de prendre ou non une telle mesure pourra être appréciée au regard des critères d'application de l'article 1382 du Code civil (v. ci-dessus).

Les conditions d'application de ces mesures sont relativement précises: la suspension ou le retrait interviennent si les conditions d'utilisation découlant de l'arrêté ou du certificat ne sont pas respectées ou si le producteur n'a pas informé l'administration d'une modification des informations qu'il lui avait communiquées avec sa demande de certificat. Le pouvoir de qualification juridique des faits est donc limité.

Enfin, les mesures concrètes à prendre sont à l'évidence très précises: suspension ou retrait du certificat. Ici également, le pouvoir d'appréciation de l'autorité est limité.

L'article 10, alinéa 2 de l'arrêté vise une autre hypothèse: celle du stockage temporaire des boues dont pourraient résulter une pollution ou d'éventuelles nuisances pour la population et l'environnement. Ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de le dire, il s'agit là de deux concepts relativement flous: la définition de la nuisance et celle de la pollution sont difficiles à obtenir. Quant au concept de population, si on peut certes affirmer qu'il englobe plus de personnes que celui de riverains (v. l'aliéna 1er), il est malaisé d'en fixer les limites. Il y a manifestement là place dans le chef de l'administration pour un important pouvoir de qualification juridique des faits.

Dès lors que les dangers sont ou sont censés être constatés, le texte ne fait à nouveau aucune obligation formelle aux pouvoirs publics: ils peuvent prendre des mesures. On peut cependant vraisemblablement suivre un raisonnement identique à celui développé quant à l'article 3, §6.

Enfin, le pouvoir d'appréciation accordé à l'autorité quant aux mesures concrètes à prendre est des plus étendus: elle peut en effet non seulement imposer le déplacement des boues mais également imposer «les mesures qu'elle juge utiles».

§5. L'article 135 de la nouvelle loi communale.

L'article 135, §2, alinéa 2, 5° de la Nouvelle loi communale indique notamment que le soin de prévenir, par des précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux est confié à la vigilance des communes. Il impose aux communes l'obligation de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, ce qui comprend notamment la propreté et la salubrité. De même, en son §2, alinéa 2, 5°, il fait obligation aux communes de «prévenir, par les précautions convenables, (...) les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties».

L'application de cette disposition paraît certaine dans les lieux publics<sup>179</sup> mais elle doit être appréciée plus largement, au vu du §2, alinéa 2, 5°. Il semble qu'une pollution du sol, même en terrain privé, puisse faire obligation aux communes d'intervenir, dans la mesure où elle revêt une certaine importance<sup>180</sup> et risque de se propager dans les lieux publics.

Si l'article 135, tout en constituant une disposition d'habilitation, impose également avec certitude une obligation aux communes, la question est de savoir l'ampleur de cette obligation. En d'autres termes, devra-t-on considérer que la norme est violée par le seul fait de l'existence d'une pollution?

Il est avant tout manifeste que la disposition accorde aux communes un pouvoir de qualification juridique relativement large: l'accident ou le fléau calamiteux ne sont pas définis. Il reviendra donc au préjudicié d'établir que la commune qui n'a pris aucune mesure préventive, a commis une erreur manifeste dans cette opération de qualification en décidant implicitement que les conditions d'application de la disposition n'étaient pas remplies.

D'autre part, le texte de l'article 135 laisse à la commune un grand pouvoir d'appréciation quant aux mesures à prendre: il ne vise que les «précautions convenables». Dès lors, si la commune a effectivement pris une

<sup>179</sup> V. H. BOCKEN, *op. cit.*, p.18: selon l'auteur, l'ordre public sera en réalité rarement en relation avec la pollution des sols. Mais l'ordre public ne constitue pas le seul critère d'intervention des autorités communales.

<sup>180</sup> L'utilisation du terme «fléau» paraît en effet impliquer un grand nombre de personnes qui seraient susceptibles d'en être victimes. Cela étant, l'accident, lui, ne contient aucune connotation quantitative.

mesure de prévention, il reviendra au demandeur d'indemnité à en établir l'inadéquation manifeste.

Enfin, malgré toutes les précautions imaginables, un «fléau calamiteux» peut toujours se produire. De même, il faut insister sur les termes utilisés: le «soin» de prévenir les accidents est confié à la «vigilance» des communes. Elles doivent donc être soigneuses et vigilantes, termes synonymes ou, à tout le moins, fort proches. Application, surveillance, diligence, soin, vigilance: tels sont les termes auxquels il faut faire référence. Ainsi, la commune doit «faire son possible» pour éviter les accidents mais ne peut être nécessairement rendue responsable de celui qui survient, uniquement parce qu'il survient. On remarquera d'ailleurs que les termes utilisés par l'article 135 se rapprochent fortement de ceux qui servent à apprécier la faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

Ainsi, l'article 135 ne peut raisonnablement impliquer une faute de l'autorité communale que si cette dernière n'a pris aucune mesure de précaution face à un fléau dont elle connaissait ou devait connaître l'imminence<sup>181</sup> et dont l'ampleur ne dépasse pas en tout état de cause des moyens de préventions raisonnables à un niveau communal.

Dès lors, il semble bien que pour apprécier la légalité de l'action administrative face à une pollution et au regard de l'article 135, le juge, ayant à examiner si la commune a été vigilante et soigneuse, se basera sur le critère de la commune normalement diligente et prudente, soit essentiellement le même que celui utilisé pour apprécier le caractère fautif de cette action.

#### Section 6. Intervention curative de l'autorité.

Plusieurs textes concernent l'intervention de l'autorité publique lorsqu'une pollution des sols est survenue et qu'il convient de l'endiguer ou de l'éliminer.

On se demandera ici si ces textes laissent un certain pouvoir de qualification juridique à l'autorité, lui permettant de déterminer si les conditions

<sup>181</sup> Par exemple parce qu'il s'agit d'un problème récurrent sur son territoire ou parce qu'une commune voisine vient de le subir.

d'application sont remplies, s'ils lui font une obligation d'agir ou s'ils lui permettent d'agir ou non selon son bon vouloir et s'ils lui laissent un pouvoir d'appréciation quant au type de mesures à prendre.

### §1. L'article 135 de la nouvelle loi communale.

L'article 135 de la Nouvelle Loi Communale donne compétence et fait obligation aux communes de prendre les mesures de santé publique qui s'imposent si celle-ci est menacée<sup>182</sup>, notamment par une pollution<sup>183</sup>: les communes ont pour mission de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment en termes de salubrité (§2, alinéa 1er) et, parmi les objets de police confiés à la vigilance de l'autorité communale, on trouve notamment le soin de faire cesser les accidents et fléaux calamiteux (§2, alinéa 2, 5°).

Si le texte de l'article 135 constitue certainement une habilitation aux communes et s'il leur impose avec autant de certitude une obligation de faire, en ce sens que dès lors qu'elles savent ou sont censées savoir qu'une pollution existe elles ont l'obligation d'intervenir<sup>184</sup>, il faut se demander si la responsabilité de la commune est engagée par cela seul qu'il existait un danger et que ce danger n'a pas totalement disparu par suite de son action.

Cela étant, il est manifeste que, ainsi qu'on l'a dit quant aux mesures préventives, l'article 135 octroie à l'autorité communale un grand pouvoir de qualification juridique des faits. Dans l'hypothèse où elle n'a pris aucune mesure, elle ne sera en faute que si elle a commis une erreur manifeste dans cette qualification.

<sup>182</sup> J.P. Lens, 27 mai 1986, *Am.*, 1987, p.52.

<sup>183</sup> V. Mons, 17 juin 1981, *R.G.A.R.*, 1983, n°10572: les démarches qui sont rendues nécessaires pour remédier à la contamination des eaux de la distribution publique rentrent dans le cadre des obligations mises par la loi à charge des autorités communales.

<sup>184</sup> Ces deux premières phases de l'appréciation de la responsabilité de l'administration communale peuvent être illustrées par un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 28 juin 1994, *R.G.8303/78*, inédit: - Attendu qu'en l'espèce, la commune savait ou en tout cas devait savoir que sur la route des plaques de verglas se formaient régulièrement par temps de gel; - Attendu que la commune devait prendre les mesures appropriées pour prévenir les usagers de la route du danger anormal qu'ils allaient rencontrer; - Attendu qu'en l'absence de pareilles mesures, la légitime confiance du conducteur a été trompée, du moins en partie, par l'état de la chaussée.

Reste à examiner l'ampleur de son pouvoir d'appréciation quant aux mesures concrètes à prendre.

La «mission» des communes est celle de «faire jouir d'une bonne police, notamment de la salubrité publique» et, est notamment confié à sa «vigilance», le «soin de prévenir, par des précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux». Il semble que des arguments puissent être tirés du texte. Le recours au qualificatif de la «bonne» police en est un: le texte ne permet en effet pas de déterminer dans quelle mesure une police peut être qualifiée de «bonne». Il s'agit là d'un qualificatif qui laisse place à un large champ d'appréciation subjective. De même, la «vigilance» est, dans le sens courant, l'attention vive, la surveillance soutenue<sup>185</sup>: les communes doivent, semble-t-il, «faire tout leur possible pour». Ici encore, aucun résultat précis ne semble exigé. Enfin, la disposition se réfère aux termes de «précautions», au surplus «convenables», qui font peu penser à une obligation de résultat.

En ce sens, il n'y a dès lors pas pour les communes obligation de résoudre le problème posé par la pollution mais bien celle de déployer tous les moyens raisonnables pour y arriver, comme le ferait toute autre autorité communale placée dans des circonstances similaires. L'intervention est certes obligatoire et la commune ne peut en aucun cas rester purement passive mais il n'y pas nécessairement faute dans son chef si les problèmes causés par la pollution ne sont pas entièrement résolus. L'article 135 ne prescrivant aucune mesure déterminée à prendre, la commune dispose du choix des moyens et la qualité de son intervention sera appréciée sur base du critère de la commune normalement diligente et prudente placée dans des circonstances similaires.

A cet égard, il faut constater que les communes disposent de moyens financiers qui peuvent être fort limités au regard d'une catastrophe d'importance. Le défaut d'intervention adéquate devra donc être apprécié en tenant compte de cet élément. A tout le moins les communes ont-elles l'obligation minimale de prévenir les personnes concernées par le danger dont elles ont ou doivent raisonnablement avoir connaissance<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> *Petit Larousse illustré*, 1978.

<sup>186</sup> Liège, 8 octobre 1969, *R.G.A.R.*, 1969, n°8341: l'efficacité du mode d'avertissement doit apparaître comme certaine.

En réalité, la détermination du type d'obligation mise à charge de la commune par l'article 135 de la Nouvelle loi communale fait l'objet de prises de position diverses et, selon certains, s'exprimant essentiellement en matière de voirie, il s'agit clairement d'une obligation de résultat: «Le simple constat de l'existence d'un danger anormal affectant la voie publique suffit à démontrer que la commune a méconnu l'obligation de sécurité qui lui incombe en vertu de l'article 135 et, par voie de conséquence, a commis une faute»<sup>187</sup>.

Il faut en tout cas admettre, que l'on opte pour l'existence d'un pouvoir d'appréciation ou en faveur d'une compétence liée, que la commune peut s'exonérer de sa faute en établissant l'existence d'une cause de justification<sup>188</sup>.

Certaines législations viennent restreindre le pouvoir des communes. Aucune d'entre elles n'ayant abrogé l'article 135<sup>189</sup>, cette disposition demeure malgré tout opposable aux communes à titre subsidiaire, en cas de carence des autorités désignées par lesdites législations. C'est en tout cas souvent le cas en matière de dommages causés par une voirie défectueuse: les communes sont astreintes à une obligation subsidiaire par rapport à l'Etat ou la Région<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> Ph. LEVERT, in *Manuel de droit communal*, Tome Ier, sous la dir. de P. LAMBERT, Nemesis, 1992, p.195. V. en ce sens Cass., 26 mai 1994, *A.P.M.*, 1994, p.203.

<sup>188</sup> *Manuel de droit communal*, *op. cit.*, p.195.

<sup>189</sup> V. not. B. JADOT, obs. sous Liège, 9 février 1984, *J.T.*, 1985, p.320, précité: «la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution n'a pas abrogé les décrets révolutionnaires».

<sup>190</sup> Cass., 27 novembre 1980, *Pas.*, 1981, I, p.361: le fait que la police de la circulation routière soit, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, soustraite par l'article 10 de la loi relative à la police de la circulation routière aux dispositions des décrets des 14 et 22 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 ne dispense pas les autorités communales de leur obligation de veiller à la sécurité du passage dans les parties de ces voies qui traversent la commune. V. ég. Cass., 19 novembre 1987, *R.G.A.R.*, 1989, n°11549; Cass., 30 décembre 1986, *R.G.A.R.*, 1989, n°11550; Cass., 1er février 1973, *Pas.*, 1973, I; Cass., 10 octobre 1991, *Pas.*, 1991, I, n°79; Mons, 6 mai 1986, *R.G.A.R.*, 1989, n°11484.

## §2. L'article 128 de la loi provinciale.

Une disposition similaire à l'article 135 impose au gouverneur de province de prendre les mesures qui s'imposent en cas de pollution importante et présentant un danger. Le texte de l'article 128 de la loi provinciale est cependant à cet égard plus clairement d'application en cas de contamination d'un terrain privé: il vise en effet la tranquillité, le bon ordre et la sûreté dans la province, sans préciser s'il s'agit des lieux publics ou non. De même, son intervention semble également requise en cas de contamination présentant un danger matériel: il doit veiller à la sûreté des propriétés.

Ses moyens financiers sont également limités, de même que ses moyens d'information et il pourra encore plus difficilement lui être reproché de ne pas être intervenu là où il aurait dû connaître un danger.

## §3. La protection civile.

Dans le cadre de la loi du 31 décembre 1963 et de l'arrêté royal du 23 juin 1971 (article 2), la protection civile est destinée à la protection et la survie de la population et a pour objet de secourir les personnes lors de catastrophes et de sinistres.

L'intervention obligatoire ne fait dès lors aucun doute. Elle est confirmée par l'article 2 de l'arrêté royal du 23 juin 1971 qui stipule qu'en cas de catastrophe, les services de la protection civile interviennent d'office. Ainsi, «les services de protection civile et les services communaux d'incendie sont tenus de prendre des mesures de sécurité et d'exécuter des travaux d'assainissement lors de toute pollution de quelque ampleur<sup>191</sup>».

La catastrophe est définie à l'article 1er, b de l'arrêté royal du 23 juin 1971: il s'agit notamment de la contamination et de la pollution accidentelles d'une certaine gravité ou affectant une région importante et tout accident qui entraîne ou peut entraîner la perte de nombreuses vies humaines ou des dégâts matériels considérables. A lire cette définition, on peut douter, sauf cas exceptionnel, de l'intervention obligatoire de la protection civile vis-à-vis de la pollution des sols. Les cas d'intervention obligatoire de la protec-

<sup>191</sup> H. BOCKEN, «La réparation des dommages subis par les autorités publiques à l'occasion de travaux d'assainissement rendus nécessaires par des pollutions résultant d'accidents de transport», *Am.-Env.*, 1986/1, p.30.

tion civile dans notre matière seront plus rares que ceux visés à l'article 135 de la Nouvelle Loi Communale. Il n'empêche qu'une pollution du sol peut certainement signifier une catastrophe dans le cadre de la législation sur la protection civile<sup>192</sup>.

Il ressort de ce qui précède que l'autorité dispose d'un important pouvoir de qualification juridique des faits.

Quant aux mesures concrètes à prendre, l'article 2 de la loi donne habilitation au Roi de déterminer les mesures à prendre, et l'arrêté royal du 23 juin 1971, modifié par l'arrêté royal du 2 octobre 1978 (article 11) stipule en son article 2, alinéa 2 que le Ministre de l'Intérieur règle les modalités d'intervention des services de la protection civile. L'autorité publique sur le terrain ne dispose dès lors vraisemblablement que d'un pouvoir d'appréciation limité quant au choix des moyens à mettre en oeuvre.

On ne répondra pas à la question de l'adéquation des mesures stipulées dans les actes réglementaire par rapport aux objectifs de la loi. Le texte législatif ne contient pas de critère précis des mesures à prendre: on ne connaît que l'objectif que poursuit la protection civile et la loi n'impose guère d'obligation précise au Roi<sup>193</sup>. Il faut donc se référer à la norme

<sup>192</sup> H. BOCKEN, *op. cit.*, p.20; v. ég. G. HAEMELS, *Bodemsanering in het Vlaamse Gewest*, in *Milieuwet - recente ontwikkelingen - deel II*, Story-Scientia, 1989, p.196.

<sup>193</sup> La lecture des travaux préparatoires n'est guère éclairante. En effet, le contexte général étant celui de la guerre froide, les préoccupations du moment étaient relatives au temps de guerre: la protection civile était conçue avant tout comme le «complément nécessaire et indispensable de la capacité militaire de défense du pays» et l'on ne pourrait citer les mots «la loi sur la protection civile vise à appliquer une conception large de la protection de la population» sans les situer dans un tel contexte (*Doc. parl.*, Sénat, session 1962-1963, rapport, n°108, p.2). De même, la protection civile «est essentiellement centrée sur le temps de guerre» (*Doc. parl.*, Chambre, session 1962-1963, rapport, n°537-2, p.3). Au surplus, il a été admis par le ministre que le projet présentait le caractère d'une loi de cadre (*idem*, p.13) et on a souligné que l'article 2 de la loi attribuait pratiquement des pleins pouvoirs au Roi (Rapport, Chambre, *op. cit.*, p.5). A titre de précision, on apprend néanmoins que les mesures devront être prises également pour protéger le bétail et les étables. Quant aux moyens à mettre en oeuvre, ce sont essentiellement ceux «actuellement existants». La seule chose qui est exigée du Roi avec certitude, c'est la mise en place d'une coordination efficace (Rapport, Chambre, *op. cit.*, p.4).

générale de prudence et au critère des connaissances techniques actuelles. Or, justement, celles-ci n'obligent-elles pas le Roi à réviser périodiquement ses dispositions pour les adapter au progrès?

Des obligations sont également mises à charge du bourgmestre qui, en cas de catastrophe pouvant nécessiter la mise en oeuvre simultanée de moyens de secours et de protection qui relèvent de plusieurs autorités publiques, doit en informer «sur le champ» le gouverneur qui en informe lui-même le ministre de l'Intérieur. Cette charge d'information a été imposée au bourgmestre qui constitue l'autorité la plus apte à prendre connaissance rapidement d'un danger. Ici encore, une obligation d'agir est mise à charge d'une autorité communale et une responsabilité en découle certainement.

#### §4. La rénovation des sites d'activité économique désaffectés.

L'hypothèse de sols contaminés est également rencontrée par la législation sur la rénovation des sites d'activité économique désaffectés: la loi du 27 juin 1978, dont les dispositions, par après modifiées par le décret du 22 janvier 1987 et par celui du 4 mai 1995, ont été incorporées au CWATUP.

Un site désaffecté est un ensemble de biens essentiellement immeubles qui ont été le siège d'une activité économique et dont le maintien dans leur état actuel est contraire au bon aménagement du territoire (article 79, 1°). La rénovation consiste en la remise en état du site afin de permettre sa réaffectation ou de lui rendre une affectation (article 79, 2°).

L'article 80, §1er du Code wallon stipule que le Gouvernement arrête provisoirement qu'un site est désaffecté et doit être rénové, soit sur proposition d'une commune, soit d'initiative. Dès lors, si une commune émet une proposition ou si le Gouvernement prend connaissance par une autre voie de l'existence d'un site désaffecté, a-t-il l'obligation de décider sa rénovation? Autrement dit, le Gouvernement a-t-il l'obligation d'agir?

Le texte ne présente pas de sens univoque<sup>194</sup>: d'une part, le législateur n'a pas usé de termes tels que «peut arrêter», ce qui penche en faveur de la thèse

<sup>194</sup> L'article 16 de l'ordonnance bruxelloise du 13 avril 1995 (MB du 13/6/95) est a priori plus clair dans la mesure où il stipule que le Gouvernement décide que le site doit faire l'objet d'une opération de réaménagement «s'il y a lieu». En Région flamande, v. le décret du 19 avril 1995 (MB du 13/9/95), article 3, qui prévoit même la possibilité de sanctions.

de l'intervention obligatoire, d'autre part la décision est prise d'initiative ou sur «proposition», ce qui laisse plutôt à penser qu'il ne s'agit que d'une possibilité. Les rapports au parlement ne sont guère éclairants<sup>195</sup>. La seule affirmation pertinente que l'on peut en retirer est celle suivant laquelle l'une des deux idées-forces de la proposition est que la rénovation des sites industriels est une tâche d'intérêt public indispensable<sup>196</sup>.

En fait, la proposition semblait plutôt mettre l'accent sur les devoirs des propriétaires et, au vu du coût que représente souvent la rénovation d'un site désaffecté, l'on peut douter que le législateur ait eu l'intention de mettre à charge de l'exécutif une véritable obligation. A tout le moins, aucun texte clair ne permet de l'affirmer.

Quant aux mesures concrètes de rénovation, le texte légal n'apporte pas plus de précisions: les articles 81, 85 et 88 n'indiquent nullement la teneur de ces mesures. Tant celles qui sont envisagées par le particulier que celles imaginées par les pouvoirs publics devront à tout le moins être adéquates. Un important pouvoir d'appréciation est donc accordé à l'autorité.

Dans le but de décider des moyens à mettre en oeuvre, des investigations sont nécessaires. C'est l'article 90 qui s'applique. Il indique que chaque ministre intéressé fait procéder aux investigations qui relèvent de sa compétence. D'autre part, l'article 335 désigne des agents de l'administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme comme compétents pour procéder à ces investigations. En vertu de l'article 90, les moyens d'investigations mis à la disposition de l'autorité sont importants mais il ne s'agit là que de possibilités.

Si aucune investigation précise n'est exigée et qu'aucun critère n'est fixé, et s'il ne peut dès lors s'agir d'une compétence liée, des investigations, à tout le moins minimales, semblent donc exigées par le texte: il pourra être reproché à l'autorité de ne pas avoir décelé une pollution alors qu'il lui était possible de le faire. A cet égard, il peut cependant paraître évident que, lors de la visite, chacun prend un minimum de précautions. «En cas de doute sur la qualité du site, ces autorités prendront normalement les mesures qui

<sup>195</sup> *Doc. parl.*, Sénat, session 1976-1977, n°761-2; *Doc. parl.*, Sénat, session 1977-1978, n°78-2; *Doc. parl.*, Chambre, session 1978-1979, n°283-3.

<sup>196</sup> *Doc. parl.*, Sénat, session 1976-1977, n°761-2, p.2.

s'imposent, afin d'éviter que leur responsabilité soit ultérieurement engagée»<sup>197</sup>.

### §5. La loi Seveso.

La loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles met également diverses obligations à charge des pouvoirs publics.

En cas d'accident majeur, notamment en cas d'émission de caractère majeur en relation avec un développement incontrôlé d'une activité industrielle entraînant un danger grave, immédiat ou différé pour l'homme et/ou pour l'environnement (article 2, 3<sup>o</sup><sup>198</sup>), le Ministre qui a la Protection civile dans ses attributions doit, entre autres, s'assurer que les mesures d'urgence sont prises (article 9, §4). Les différents ministres visés à l'article 6 et le(s) Président(s) de Gouvernement de la (des) la Région(s) concernée(s) ont un devoir d'analyse et d'information quant à l'accident. Ils ont également le devoir de prendre les mesures «qui s'avèrent nécessaires» à moyen et à long terme (article 10, §4).

Ainsi, il semble clair que des mesures doivent effectivement être prises. Lorsqu'aucune ne l'est, le texte peut être considéré comme violé et la responsabilité des pouvoirs publics est engagée.

D'un autre côté, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant au type d'intervention à mener.

Enfin, elle dispose également d'un important pouvoir de qualification juridique des faits, au vu des termes qui sont utilisés: «émission de caractère majeur», «danger grave»,...

### §6. La loi sur les déchets toxiques.

L'article 16 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques donne pouvoir au gouverneur de province d'évacuer et de faire détruire les déchets

<sup>197</sup> M. HERBIET et M. PAQUES, *L'application des directives communautaires environnementales dans le cas de l'assainissement des sites industriels désaffectés*, Université de Liège, 1990, p.111.

<sup>198</sup> Cette disposition exige également qu'il s'agisse d'une ou de plusieurs substances dangereuses figurant à l'annexe II et à l'annexe III.

toxiques abandonnés ou détenus sans autorisation ou sans respecter les termes d'une autorisation. L'article 17 lui donne d'autres pouvoirs. Il en va de même de l'article 18, en cas de menace grave: réquisition de véhicules, de l'armée, de la gendarmerie ou de la protection civile.

Il semble qu'à nouveau, il s'agisse de textes d'habilitation contenant en réalité une obligation: les autorités ne peuvent rester sans rien faire selon leur bon vouloir, sans violer le texte et engager leur responsabilité.

Les mesures à prendre sont déterminées avec une certaine précision: elles sont en quelque sorte énumérées. Le pouvoir d'appréciation est à cet égard relativement restreint, même si l'on a pu écrire que le gouverneur peut prendre «toute mesure utile»<sup>199</sup>.

Selon H. BOCKEN, l'article 18 ne pourrait trouver à s'appliquer notamment qu'en cas de déchets toxiques abandonnés<sup>200</sup>, ce qui ne laisserait naturellement presque aucun pouvoir de qualification juridique à l'autorité. D'autres ne font pas de distinction: la disposition s'applique «dès lors que des déchets risquent de constituer une menace grave»<sup>201</sup>. Suivant cette interprétation, le pouvoir de qualification de l'autorité est considérable. L'emploi de l'article défini paraît donner raison au Professeur BOCKEN: «la commune où se trouvent les déchets toxiques» et non «la commune où se trouvent des déchets toxiques». La lecture des rapports au parlement ne procure aucun éclaircissement, les articles 17 à 19 n'ayant pas fait l'objet de discussions fouillées. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le projet de loi a été initié suite aux découvertes de dépôts clandestins de Hannêche et de Hasselt. De manière générale, l'objectif du législateur semblait essentiellement de lutter contre ce type de danger (v. not. Rapport au Sénat, session 1973-1974, n°134, p.3). Ainsi, la lecture du texte doit, semble-t-il, effectivement être celle de H. BOCKEN: les déchets visés à l'article 18 sont ceux de l'article 16.

<sup>199</sup> B. JADOT; J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN de XIVRY, *Le droit de l'environnement*, De Boeck, Bruxelles, 1988, p.193.

<sup>200</sup> H. BOCKEN, *Milieuwetgeving en onroerende goederen. Aansprakelijkheid voor de kosten van bodemsanering*, op. cit., p.16. L'auteur semble ainsi indiquer qu'il y a lieu de lire l'article 18 comme étant la suite nécessaire de l'article 17 et de l'article 16, qui ne visent ces déchets que s'ils sont abandonnés.

<sup>201</sup> B. JADOT; J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN de XIVRY, op. cit., p.193.

### §7. Le décret wallon relatif aux déchets.

Le décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets impose également diverses charges à l'autorité publique. En son article 16, il donne compétence à l'autorité communale pour procéder ou faire procéder d'office à l'enlèvement des déchets abandonnés, un pouvoir subsidiaire étant reconnu à l'autorité régionale. A nouveau, le texte ne semble faire aucune obligation directe aux pouvoirs publics. Néanmoins, suivant ce qui a été dit plus haut, on ne voit pas pourquoi leur responsabilité ne pourrait pas être engagée en cas d'absence d'intervention, puisqu'un texte leur permet cette intervention.

L'article 21, §5, fait clairement obligation à l'office régional wallon des déchets de faire procéder à la remise en état des lieux à la fin de l'exploitation de la décharge contrôlée ou en cas de retrait de l'autorisation, le tout à charge du cautionnement préétabli et avec recouvrement d'éventuels surcoûts à charge de l'exploitant<sup>202</sup>. En vertu de l'article 43bis du décret, la mission de réhabiliter est confiée à la SPAQUE, sans que la manière de procéder ne soit précisée.

Quant aux dispositions des articles 27 et 28 du décret, elles ont déjà été examinées succinctement ci-dessus dans la partie consacrée aux mesures préventives.

### §8. Le décret wallon relatif à la taxation des déchets.

Le décret du Conseil régional wallon du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne instaure une taxe sur les déchets, notamment non ménagers<sup>203</sup>. Cette taxe est mise à charge du propriétaire de l'immeuble, bâti ou non, ou du moyen de transport fluvial où ces déchets sont présents (articles 7 et 8).

La présence de déchets peut cependant ne pas obliger le propriétaire au paiement de la taxe lorsque l'immeuble ou le moyen de transport fait l'objet

<sup>202</sup> D. DEOM, «Les institutions intervenant dans la politique des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p.191.

<sup>203</sup> Les déchets non ménagers sont définis à l'article 2, 3° du décret. En bref, il s'agit de ceux qui proviennent d'une activité économique ou des déchets qui proviennent de l'activité des ménages mais vis-à-vis desquels la taxe sur les déchets ménagers n'a pas été acquittée.



d'un plan de réhabilitation permettant l'élimination des déchets ou la remise en état des lieux ou, si les possibilités techniques ou un danger ne le permettent pas, la préservation de l'environnement et de la santé humaine de façon durable (article 7, §3, a).

Le contenu du plan de réhabilitation est déterminé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juin 1993 portant exécution de l'article 7, §3, du décret<sup>204</sup> et le plan lui-même est fixé par le fonctionnaire délégué par le directeur de la DGRNE du Ministère de la Région wallonne et approuvé par le Ministre de l'Environnement, qui en fixe le calendrier de mise en oeuvre et le terme (articles 6 et 7 de l'arrêté).

L'article 9 de l'arrêté prévoit expressément la possibilité pour le Ministre de modifier les obligations imposées, «notamment en vue de limiter les effets négatifs sur le sol (...) ou, d'une manière générale, d'empêcher que l'exécution du plan ne porte atteinte à l'environnement ou à la santé humaine». Ainsi, le texte n'impose aucune obligation au Ministre: il lui octroie une simple possibilité. Mais on a déjà vu comment une simple possibilité en apparence doit être interprétée comme contenant en réalité une obligation.

Dans le même ordre d'idée, l'article 10 permet en fait au Ministre de réclamer la taxe, même rétroactivement, «lorsqu'il existe des présomptions sérieuses que les opérations de réhabilitation sont effectuées en infraction des dispositions légales, décrétales ou réglementaires», en retirant sa décision d'approbation du plan. Cette disposition intéresse moins directement le problème ici examiné. En effet, ce n'est pas parce que la taxe est réclamée que le terrain sera assaini. Cela étant, la réclamation de cette taxe peut inciter à prendre des mesures visant à en éviter la débiton.

Un cautionnement doit être constitué par le redevable de la taxe, destiné à garantir les frais liés à l'exécution d'office du plan (article 7, §3, c du décret et 16 de l'arrêté). Ainsi, si au terme fixé les conditions imposées ne sont pas respectées ou si le Ministre retire sa décision d'approbation du plan, il peut faire procéder à l'exécution d'office du plan. Le coût en sera mis à charge du redevable (articles 14 et 16 de l'arrêté).

A nouveau, on est en présence d'un texte qui ne fait que donner à l'autorité publique la compétence de prendre des mesures adéquates sans lui

<sup>204</sup> M.B. du 18 août 1993.

en faire l'obligation. La question est donc de savoir si une responsabilité peut être mise à sa charge si, ayant de par un texte la compétence mais non l'obligation d'agir, elle ne le fait pas. Il semble qu'une réponse positive s'impose.

### §9. L'arrêté wallon sur les bones.

Si l'article 10, alinéa 2 de l'arrêté du 12 janvier 1995 ne semble permettre à l'administration de prendre les mesures qu'elle juge utiles que dans le but de prévenir toute pollution, il semble qu'une interprétation raisonnable de cette disposition appelle un raisonnement a fortiori s'il s'agit de réagir contre une pollution qui s'est effectivement produite. En tout état de cause, ces mesures sont également destinées à protéger l'environnement contre les éventuelles nuisances.

On renverra dès lors ici au développement consacré à cet arrêté quant aux mesures préventives

## Conclusion

De cette courte analyse, il ressort que de nombreux textes semblent mettre à charge des autorités publiques diverses obligations face à l'hypothèse d'une pollution des sols et que ces textes semblent pouvoir fonder une action en responsabilité de cette administration, intentée par la personne préjudiciée par la pollution, que la faute de l'autorité soit ou non seule à l'origine du préjudice.

Pourtant, de manière générale, ladite action en responsabilité n'aboutira sans doute qu'au prix de nombreux efforts.

Il reviendra d'abord au plaideur d'établir que l'autorité administrative connaissait ou qu'elle devait connaître la pollution ou son risque. A cet égard, il devra montrer que l'éventuelle obligation de surveillance a été violée ou que le système mis en place n'était pas adéquat.

Le demandeur devra ensuite persuader le magistrat de ce qu'un texte a été effectivement violé par l'éventuelle absence de mesure prise par la puissance publique. Autrement dit, il devra établir l'existence d'une obligation d'action et, éventuellement, celle d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

Si une mesure a été prise, le requérant aura à démontrer que ladite mesure ne correspondait pas à celle permise par le texte, soit parce que ce dernier instaure une compétence liée, soit parce que l'autorité a excédé le pouvoir d'appréciation qui lui était accordé. Il faut à cet égard rappeler que, souvent, le plaideur devra faire appel à l'expertise<sup>205</sup> pour déterminer les meilleures mesures à prendre: la procédure sera longue et coûteuse. De même, il faudra faire admettre au juge le critère qui est le plus favorable, en l'occurrence celui de la meilleure technologie disponible sans référence aux coûts excessifs. Or, on l'a vu, peu de textes présentent suffisamment de clarté et de précision pour permettre avec certitude de se référer à ce critère.

La correspondance entre les faits concrets et les conditions abstraites d'application juridique devra également être établie par le demandeur d'indemnité. En d'autres termes, ce dernier devra montrer qu'aucun pouvoir de qualification juridique ne revenait à l'administration ou qu'un tel pouvoir a manifestement été excédé par elle. Or, on a pu remarquer que bon nombre de textes recourent à des termes relativement vagues laissant à l'administration un large pouvoir d'appréciation.

Si tant est que le plaideur passe ces divers stades avec succès, il sera vraisemblablement encore confronté à la difficulté de persuader le juge judiciaire de l'assimilation à opérer entre le concept d'illégalité et celui de faute.

Enfin, dans la mesure même où le demandeur obtient une condamnation de l'autorité à réparer son dommage<sup>206</sup>, il n'en obtiendra pas pour autant avec certitude la dite réparation. Il s'opposera en effet à celui qui seul dispose de la puissance nécessaire pour faire in fine respecter les décisions du juge<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> AM. MISSEGHES, De hypotheek en de financiering van het groen passief van een onderneming, in *Het milieu - L'environnement*, Congrès notarial 1993 de Turnhout, Féd. Royale des Notaires de Belgique, 1993, p.682.

<sup>206</sup> La question de la contribution à la dette et du recours de l'autorité contre le pollueur personne privée n'a pas été examinée. Il est cependant vraisemblable que la part contributive de l'administration sera moins importante que celle mise à charge de l'auteur de la pollution.

<sup>207</sup> Concernant la très relative efficacité de l'article 1412 bis du Code judiciaire, v. not. R. WITMEUR, «Peut-on contraindre les autorités publiques à exécuter une condamnation prononcée contre elles?», *Cah. Dr. Jud.*,

Cependant, en dépit de ces nombreuses difficultés, le demandeur n'est pas dépourvu de toute chance d'aboutir dans sa procédure. En effet, on l'a déjà dit, il existe aujourd'hui une tendance manifeste de la jurisprudence à admettre les actions destinées à protéger l'environnement et à sanctionner les atteintes à ce dernier et il est d'ailleurs vraisemblable que, suivant en cela l'évolution des mentalités, cette tendance ne fera que se renforcer. Le succès de l'action dépendra surtout de la sensibilité du juge tant à la protection de la nature qu'aux conséquences de l'action administrative.

1994, n°17, p.21, qui conclut notamment par l'appréciation suivante: «Le système instauré s'avère par conséquent d'une relative complexité qui risque de nuire à l'efficacité du mécanisme et donc aux droits des créanciers des personnes morales de droit public».

TRAVAUX ET RECHERCHES

33

# **SOLS CONTAMINÉS, SOLS À DÉCONTAMINER**

sous la direction  
du  
**CEDRE**  
Centre d'étude du droit de l'environnement - FUSL  
et du  
**SERES**  
Séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement - UCL

Bruxelles  
Facultés universitaires Saint-Louis  
Boulevard du Jardin botanique 43  
1996