

ARRÊT

En cause:

la question préjudicielle concernant l'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret de la Région wallonne du 1er mars 2018 « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, et, conformément à l'article 60 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par l'arrêt n° 261.974 du 14 janvier 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 janvier 2025, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe du pollueur-payeur, en ce qu'il instaure une différence de traitement entre, d'une part, les titulaires d'obligations au sens de l'article 19 de ce même décret qui exploitent leur établissement en leur qualité de cessionnaire d'un permis d'environnement et, d'autre part, ceux qui ne le sont pas, dès lors que les premiers ne peuvent pas être exonérés de leurs obligations alors qu'un tiers solvable - le cédant du permis - peut être identifié comme auteur ou auteur présumé d'une pollution, tandis que les seconds le peuvent ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Gilops Group », assistée et représentée par Me Michel Delnoy et Me Alexandre Pirson, avocats au barreau de Liège-Huy;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Jean-François Cartuyvels, avocat au barreau du Luxembourg.

Par ordonnance du 4 mars 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. Les faits et la procédure antérieure

En 2009, un permis d'environnement est octroyé pour vingt ans à un groupe actif dans la distribution d'hydrocarbures. Le 12 mars 2012, une société liégeoise, la partie requérante devant la juridiction a quo, conclut un contrat de bail pour l'exploitation du site, en tant que locataire. Le contrat précise que les installations louées répondent aux normes légales, et contient une garantie contre toute pollution, en dépit des indices de pollution relevés dix ans plus tôt. En 2017, la partie requérante devant la juridiction a quo met fin à l'exploitation et informe la direction de l'Assainissement des sols de la Région wallonne (ci-après : la DAS) qu'une étude du sol a été confiée à un bureau d'étude. En 2018, l'étude d'orientation réalisée fait état d'un dépassement de certaines valeurs de polluants et conclut à la nécessité de réaliser une étude de caractérisation. En juillet de la même année, la partie requérante devant la juridiction a quo sollicite auprès de la DAS l'exonération de la poursuite des investigations du sol et de la réalisation d'une étude de caractérisation, au motif que la pollution constatée est antérieure à sa propre exploitation du site. Avant de se prononcer sur cette demande d'exonération, la DAS impose à la partie requérante devant la juridiction a quo d'obtenir la réalisation d'une étude de caractérisation, ce que la partie requérante accepte.

La DAS approuve cette étude et conclut que la partie requérante doit faire réaliser un projet d'assainissement par un expert agréé. Le 21 janvier 2021, la DAS refuse l'exonération demandée de la poursuite des investigations et de l'introduction d'un plan d'assainissement, au motif que le tiers responsable de la pollution est le cédant du permis d'environnement. Le 1er mai 2021, la ministre en charge confirme la décision de la DAS. C'est cette confirmation qui est attaquée devant le Conseil d'État, juridiction a quo.

Constatant que l'antériorité de la pollution à l'exploitation par la partie requérante devant la juridiction a quo ainsi que l'imputation de cette pollution au cédant du permis ne sont pas contestées en l'espèce, et que la législation applicable prévoit l'impossibilité légale d'exonérer l'exploitant cessionnaire au profit du responsable de la pollution si ce dernier est le cédant du permis d'environnement, la juridiction a quo pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

II En droit

A Argument

A.1. La partie requérante devant la juridiction a quo soutient que l'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, en cause, du décret de la Région wallonne du 1er mars 2018 « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols » (ci-après : le décret du 1er mars 2018) est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe du pollueur-payeur. En effet, une lecture stricte de la disposition permet au cédant d'un permis d'environnement de se décharger définitivement de ses obligations environnementales du simple fait de la cession. Ceci est contraire au principe du pollueur-payeur, le principe général de droit et principe majeur du droit de l'Union européenne en matière d'environnement.

La partie requérante devant la juridiction a quo affirme que la disposition en cause constitue en réalité, comme le relève le Conseil d'État, une inversion du mécanisme qui prévalait sous l'empire de la législation précédente, à savoir le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 « relatif à la gestion des sols » (ci-après : le décret du 5 décembre 2008). Auparavant, c'était l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution qui ne pouvait pas se prévaloir de l'exonération si la pollution était due au fait d'un tiers cessionnaire de permis. Une telle mesure était justifiée par la volonté d'éviter qu'un exploitant se dégage indûment de ses obligations en organisant la cession du permis à cette fin. L'inversion du mécanisme par le décret du 1er mars 2018 n'est pas justifiée. Au contraire, elle est incompatible avec l'objectif visant à faire supporter la dépollution par son auteur et à éviter des conséquences injustes.

La partie requérante devant la juridiction a quo soutient qu'il existe une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les titulaires d'obligations au sens de l'article 19, alinéa 1er, 2° à 6°, du décret du 1er mars 2018 qui exploitent un établissement sans s'être vu céder un permis d'environnement, lesquels peuvent donc être exonérés desdites obligations, et, d'autre part, les titulaires d'obligations au sens de la disposition précitée qui exploitent un établissement sur la base d'un permis d'environnement cédé,

lesquels ne peuvent jamais s'exonérer desdites obligations envers le cédant auteur de la pollution. Ces deux catégories de personnes sont comparables, en ce que leurs situations sont identiques, dès lors qu'aucun titulaire d'obligations relevant d'une de ces deux catégories n'est responsable de la pollution existante. Outre l'absence de justification, déjà pointée, du nouveau mécanisme, la partie requérante devant la juridiction a quo allègue que la différence de traitement n'est pas pertinente car elle déroge au principe du pollueur-payeur sans renforcer la protection de l'environnement. Plus grave encore, la disposition en cause profiterait en réalité aux pollueurs, lesquels sont indûment protégés. Enfin, la partie requérante devant la juridiction a quo fait valoir que la différence de traitement produit des effets disproportionnés, compte tenu du coût important de cette irréversibilité pour le titulaire des obligations qui n'est pas responsable de la pollution.

A.2. Le Gouvernement wallon rappelle que l'exonération contenue dans le décret du 5 décembre 2008 était censée permettre d'éviter que l'exploitant se dégage indûment de ses obligations par une cession de permis organisée dans ce but. L'exonération mise en place par la disposition en cause, quant à elle, n'est accordée que si le titulaire des obligations démontre que la pollution résulte du fait d'un tiers solvable, à l'exclusion du cédant du permis. Le Gouvernement wallon réfute l'argument selon lequel le mécanisme aurait été inversé. L'article 30 du décret du 1er mars 2018 s'insère dans un contexte différent. Tout d'abord, dans le décret du 5 décembre 2008, la cession constituait le fait générateur des obligations, ce qui n'est désormais plus le cas. Ensuite, le décret du 5 décembre 2008 ne réglait pas la relation cédant-cessionnaire, alors que celle-ci est dorénavant entièrement réglée. Enfin, la disposition en cause tend aussi à éviter que l'exploitant se dégage indûment de ses obligations par une cession organisée. En tout état de cause, le Gouvernement wallon souligne qu'en vertu de la jurisprudence constante de la Cour, des législations successives ne peuvent être comparées entre elles, hormis pour l'application de l'obligation de standstill, laquelle n'est pas soulevée en l'espèce.

En ce qui concerne le principe du pollueur-payeur, le Gouvernement wallon rappelle que la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative aux déchets et abrogeant certaines directives » dispose que celui qui peut désigner un tiers solvable comme responsable de la pollution ne peut être tenu pour responsable. Toutefois, la situation du cédant est spécifique, puisqu'il n'est pas un tiers. Il existe en effet un lien contractuel entre les deux parties. Or, il n'est pas contraire au droit de l'Union

européenne ni au principe du pollueur-payeur que le cédant ou le cessionnaire d'un permis ne puissent désigner leur cocontractant comme responsable de la pollution qu'ils ne souhaitent pas se voir imputer. Dès lors que les situations comparées sont différentes, selon qu'il existe un lien contractuel ou non, le Gouvernement wallon soutient que la disposition en cause ne viole pas les normes visées dans la question préjudicielle.

A.3. En réponse au Gouvernement wallon, la partie requérante devant la juridiction a quo dit ne pas apercevoir en quoi un fait générateur différent justifierait l'inversion, déjà pointée, du mécanisme. Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle le cédant n'est pas un tiers est erronée, selon elle. La cession d'un permis d'environnement n'est en effet pas forcément consentie ni même contractualisée, puisque le permis d'environnement est avant tout une autorisation administrative. À cet égard, l'argument soulevé par le Gouvernement wallon va à l'encontre du principe qui oblige de désigner prioritairement l'auteur de la pollution comme titulaire de l'obligation.

B Point de vue de la cour

B.1.1. La question préjudicielle porte sur le régime de la gestion des sols en Région wallonne, et plus précisément sur la réforme opérée dans ce domaine par le décret de la Région wallonne du 1er mars 2018 « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols » (ci-après : le décret du 1er mars 2018).

Ce décret vise à une plus grande efficacité en la matière, notamment par une meilleure « articulation entre les obligations, les titulaires potentiels [...], la cascade et les dérogations » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 984/1, p. 3). Le décret du 1er mars 2018 veille en outre à respecter les « principes édictés dans le Code de l'Environnement découlant directement de l'annexe II de la directive européenne 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux » (ibid., p. 13). À cet égard, la réforme opérée vise à « maintenir l'application des principes du pollueur-payeur et de la temporalité des pollutions historiques pour la gestion des sols contaminés » (ibid., p. 5).

L'article 19 du décret du 1er mars 2018 détermine notamment les obligations liées à la gestion et à l'assainissement des sols, à savoir une étude d'orientation, une étude de caractérisation, un projet d'assainissement, la mise en œuvre d'actes et travaux d'assainissement, la mise en œuvre de mesures de suivi et la mise en œuvre de mesures de sécurité. L'article 24, § 1er, 1°, du même décret prévoit que l'étude d'orientation susvisée est réalisée par l'exploitant d'une installation ou d'une activité présentant un risque pour le sol en

cas de cessation de l'installation ou de l'activité visée. Il s'agit du cas d'espèce dans l'affaire devant la juridiction a quo. En principe, cette même personne est ensuite tenue de remplir les autres obligations visées à l'article 19 précité (article 28 du décret du 1er mars 2018). Toutefois, il existe un certain nombre de dérogations à la titularité de ces obligations.

B.1.2. La question préjudicielle porte spécifiquement sur l'une des dérogations aux obligations subséquentes à l'étude d'orientation. L'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, en cause, du décret du 1er mars 2018 dispose, à cet effet :

« Par dérogation à l'article 28, les obligations visées à l'article 19, alinéa 1er, 2° à 6°, ne naissent pas dans le chef du titulaire qui a réalisé l'étude d'orientation conformément aux articles 23 à 27 lorsque :

[...]

2° au terme des investigations approuvées par l'administration conformément aux articles 44 ou 50, le titulaire démontre que la pollution résulte du fait d'un tiers solvable à l'exclusion du fait du cédant de permis; ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition précitée avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe du pollueur-payeur, en ce qu'elle créerait une différence de traitement non justifiée entre les titulaires des obligations visées à l'article 19, alinéa 1er, 2° à 6°, du décret du 1er mars 2018, selon qu'ils exploitent leur établissement en qualité de cessionnaire d'un permis d'environnement ou non.

B.3. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de

non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4. Le principe du pollueur-payeur est notamment consacré par plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne.

L'article 1er de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux » dispose :

« La présente directive a pour objet d'établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du ' pollueur-payeur ', en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux ».

L'article 8 de la même directive dispose :

« 1. L'exploitant supporte les coûts des actions de prévention et de réparation entreprises en application de la présente directive.

[...]

3. Un exploitant n'est pas tenu de supporter le coût des actions de prévention ou de réparation entreprises en application de la présente directive lorsqu'il est en mesure de prouver que le dommage en question ou la menace imminente de sa survenance :

a) est le fait d'un tiers, en dépit de mesures de sécurité appropriées;

[...] ».

L'article 191, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose :

« La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

[...] ».

La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé que le « pollueur » est une personne qui, « par son activité, [...] a contribué au risque de survenance de la pollution » (CJUE, grande chambre, 24 juin 2008, C-188/07, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359).

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les normes précitées sont applicables au cas d'espèce, il suffit de constater, comme il est dit en B.1.1, que la réforme, et en particulier le régime de dérogation, s'inspire du principe du « pollueur-payeur ». Le législateur décretaal entend donc appliquer ce principe, tel qu'il est notamment consacré par l'article D.3, 2°, du livre I du Code wallon de l'environnement, lequel dispose que la politique environnementale de la Région s'inspire également du principe suivant : « le principe du pollueur-payeur, selon lequel les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur ». La Cour en tient compte dans cette mesure.

B.5. La disposition en cause crée une différence de traitement entre les titulaires des obligations visées à l'article 19, alinéa 1er, 2° à 6°, du décret du 1er mars 2018, selon qu'ils exploitent leur établissement en qualité de cessionnaire d'un permis d'environnement ou non, en ce qu'elle empêche le titulaire cessionnaire de permis d'être exonéré de ses obligations alors que celui-ci peut prouver que la pollution est due à un auteur identifié, qui est toutefois le cédant du permis.

B.6. Il ressort de l'arrêt de renvoi que la partie requérante a exploité l'établissement sur la base d'un permis d'environnement délivré antérieurement au bail commercial conclu avant l'entrée en vigueur du décret du 1er mars 2018, qui mentionnait que les installations louées répondaient aux normes légales, et qui préservait le preneur contre toute pollution existante. Il ressort également de cet arrêt de renvoi qu'il n'est pas contesté que l'auteur de la pollution constatée a la qualité de cédant du permis d'environnement au sens de l'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 1er mars 2018. La Cour limite son examen à cette situation.

B.7. Le Gouvernement wallon soutient que les titulaires des obligations visées à l'article 19, alinéa 1er, 2° à 6°, du décret du 1er mars 2018 qui exploitent leur établissement en

qualité de cessionnaire sont liés contractuellement au cédant et que, de ce fait, ils ne sont pas comparables aux titulaires des mêmes obligations qui ne sont pas liés par un contrat.

Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. S'il est vrai que l'existence d'un lien contractuel peut constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de toute substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Étant donné que les deux catégories de personnes démontrent qu'il existe une autre personne responsable d'une pollution antérieure, elles sont comparables à la lumière des dispositions qui prévoient un régime de titularité et d'exonération des obligations en matière de pollution des sols qui vise à appliquer le principe du pollueur-payeur.

B.8. La différence de traitement décrite en B.5 repose sur le fait d'être ou non cessionnaire d'un permis d'environnement, combiné au fait que l'auteur de la pollution est identifié comme étant le cédant du permis. La qualité de cessionnaire ainsi que celle de cédant sont fondées sur l'existence d'un contrat et constituent dès lors un critère objectif.

B.9. Les travaux préparatoires du décret du 1er mars 2018, en ce qui concerne le régime des dérogations, indiquent :

« L'article 30, alinéa 1er, 2°, permet au titulaire de démontrer que la pollution ne résulte pas de son activité ou n'en est pas l'auteur. Il doit toutefois aussi démontrer que la pollution constatée n'est pas non plus due au cédant du permis en dépit des mesures de sécurité qu'il a lui-même [prises]. Lorsque ces conditions cumulées sont remplies, les obligations s'éteignent dès lors qu'un tiers solvable pourrait être désigné comme nouveau titulaire des obligations. Notons également qu'en terme[s] de respect des droits du titulaire, ce dernier a toujours le droit d'introduire un recours contre sa désignation et, le cas échéant, contre le refus de l'administration d'éteindre les obligations, l'intégralité des droits sont donc préservés. Par ailleurs, cette disposition est sans préjudice de la possibilité [pour] un propriétaire d[']entamer des démarches civiles à l'encontre d'un ancien propriétaire qui aurait eu connaissance de ces pollutions, mais ne l'en aurait pas informé lors de la vente » (Doc. parl, Parlement wallon, 2017-2018, n° 984/1, p. 44).

Les travaux préparatoires précités ne permettent pas à eux seuls de mettre en lumière l'objectif poursuivi par la disposition en cause, en ce qu'elle interdit au cessionnaire d'être libéré des obligations subséquentes à l'étude d'orientation lorsque l'auteur de la pollution est le cédant.

B.10. Le Gouvernement wallon soutient, dans son mémoire, que la disposition en cause vise notamment à éviter qu'un exploitant se dégage indûment de ses obligations par une cession de permis organisée dans ce but. Cet objectif est légitime.

B.11. Le fait d'exonérer le cédant d'un permis des obligations tirées du décret lorsqu'il est l'auteur d'une pollution permet précisément à celui-ci de se dégager desdites obligations par une cession de permis organisée dans ce but. En conséquence, la disposition en cause n'est pas pertinente pour atteindre l'objectif mentionné en B.10.

B.12. Il ressort en outre de l'économie générale du décret du 1er mars 2018 ainsi que du mémoire du Gouvernement wallon que le législateur décrétole entendait également, par la réforme opérée, privilégier la liberté contractuelle afin de préserver la continuité des activités économiques et, ainsi, éviter le blocage et le ralentissement des transactions immobilières et commerciales (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 984/1, pp. 5 et 37). Cet objectif se traduit par plusieurs nouveautés dans le décret, à savoir la suppression de l'aliénation de droits réels comme fait générateur des obligations du décret (chapitre II, sections 3 et 4), la formalisation de la cession et de la relation entre le cédant et le cessionnaire du permis d'environnement (chapitre III, section 6), ainsi que la mise en place d'obligations d'information étendues et précises en cas de cession (article 31). Cet objectif est légitime.

B.13. Il n'est toutefois pas établi que la disposition en cause contribue à cet objectif en empêchant le cessionnaire du permis d'être exonéré de ses obligations, alors que celui-ci peut prouver que la pollution est due au cédant du permis, et que, comme il est dit en B.4, le régime de dérogation réglé par la disposition en cause s'inspire du principe du pollueur-payeur. Par ailleurs, ce régime n'a pas pour conséquence que le cédant ne devra en aucun cas supporter les

frais liés à l'assainissement : la disposition en cause n'exclut en effet pas que le cessionnaire répercute les coûts liés à cette obligation sur le cédant (ibid., p. 44). À l'inverse, pour le cessionnaire potentiel, le risque de devoir endosser, à tout le moins dans un premier temps, les frais dus à une pollution causée par le cédant mais découverte seulement a posteriori peut être source d'une incertitude susceptible de retarder les transactions. Par conséquent, la disposition en cause n'est pas non plus pertinente au regard de l'objectif mentionné en B.12.

B.14. La disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 30, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret de la Région wallonne du 1er mars 2018 « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il interdit au cessionnaire d'un permis de se libérer de ses obligations subséquentes à une étude d'orientation lorsque la pollution résulte du fait d'un tiers solvable qui est le cédant du permis.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 avril 2026.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Pierre Nihoul