CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.077 du 23 juin 2011

A. 188.110/XIII-4961

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée BOMA,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jacques PERILLEUX, avocat,
rue Bréderode 13
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 mai 2008 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) BOMA qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du Gouvernement wallon du 3 mars 2008 décidant l'expropriation pour cause d'utilité publique du site dit «Boma», à Charleroi, publié au Moniteur belge du 11 mars 2008";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 2011 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, loco Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes J. PERILLEUX et M. PILCER, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le site "BOMA", d'une superficie totale de 11,80 ha, est localisé au sud de Montignies-sur-Sambre. Il est subdivisé en deux parties : l'une au nord et l'autre au sud.

Le site est repris en zone industrielle au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979, à l'exception d'une parcelle située en zone d'habitat (parcelle située à l'extrémité est de la partie située au sud de la Sambre).

La S.P.R.L. BOMA est spécialisée dans la récupération et la valorisation de déchets issus des industries sidérurgiques, verrières et alimentaires. Elle est propriétaire de la partie nord du site (comprenant des hangars et des installations) située à Montignies-sur-Sambre, chaussée de Solvay, cadastrée ou l'ayant été à Charleroi, 7ème division, section C, n° 926d3, 982w, 985/02b, 985/02c et 1015/02c.

2. Le 7 avril 1987, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi délivre à la S.P.R.L. BOMA un permis d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode de deuxième classe ayant pour objet l'installation, dans les dépendances de COCKERILL-SAMBRE, au train de laminoir 380 - rive gauche de la Sambre à Montignies-sur-Sambre -, d'un stock de matières minérales et végétales de plus de cinq tonnes, grues à câbles et bulls chargeurs.

3. Le 16 février 1993, la S.P.R.L. BOMA introduit auprès de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut une demande d'autorisation d'exploiter un dépôt et une installation de traitement mécanique de déchets des industries sidérurgiques, verrières et alimentaires à Montignies-sur-Sambre, chaussée de Solvay, sur le site de l'ancien train 380.

4. Par un arrêté du 26 octobre 1999, le bourgmestre de la ville de Charleroi ordonne l'arrêt de l'activité, la mise sous les scellés et la fermeture provisoire immédiate du dépôt situé sur le terrain occupé par la S.P.R.L. BOMA, en raison de l'apport sur le site de déchets autres que ceux autorisés par le permis d'exploiter. Par le même arrêté, il ordonne la production d'un plan de réhabilitation dans les soixante jours de la notification dudit arrêté. Aucun plan de réhabilitation ne sera déposé.

5. La S.P.R.L. BOMA introduit une demande de suspension et un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil d'Etat. L'arrêt n° 89.558, du 5 septembre 2000, rejette la demande de suspension. L'arrêt n° 97.616, du 10 juillet 2001, décrète le désistement d'instance.

6. Le 23 juillet 2001, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement arrête provisoirement que le site d'activité économique n° SAE/CH44c dit "COCKERILL, train 380 BOMA" à Charleroi (Montignies-sur-Sambre) comprenant les parcelles cadastrées ou l'ayant été à Charleroi, 7ème division, section C, nos 926d3, 982w, 985/02b, 985/02c, 1015/02c et à Châtelet, 1ère division, section A, nos 1332p4, 1333y, 1333a2 et repris au plan n° SAE/CH44c est désaffecté et doit être assaini ou rénové.

L'arrêt n° 159.799, du 8 juin 2006, rejette le recours en annulation formé contre cet arrêté au motif qu'il s'agit d'un acte provisoire, préparatoire de l'arrêté décidant la désaffectation du site et sa rénovation, et que le recours en annulation de cet acte préparatoire est irrecevable.

7. Dans le courant du mois de mars 2002, la SPAQuE dresse un rapport d'étude d'orientation sur la contamination éventuelle du site. Cette étude de caractérisation a été commandée à la SPAQuE par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement afin de déterminer l'état de pollution du sol et de s'assurer de sa compatibilité avec le projet de la ville de Charleroi d'utiliser les terrains pour l'extension de la plate-forme multimodale qui se développe au nord du site (rapport d'étude d'orientation de mars 2002, page 5).

Cette étude, qui met en évidence une importante contamination du sol en métaux lourds et en hydrocarbures aromatiques polycycliques, outre deux contaminations ponctuelles hors sol, se conclut notamment comme suit :

" Sur base de ces résultats et en comparaison des normes en vigueur pour le sol, le site ne peut donc pas, dans son état actuel, être qualifié comme compatible avec l'affectation envisagée, à savoir la création d'une plateforme multimodale. Cependant, en termes de risques pour la santé humaine, le niveau de contamination du sol serait compatible avec un usage de type industriel.

Cette compatibilité n'autorise cependant aucune conclusion quant à l'impact environnemental du site".

8. Le 18 décembre 2004, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut délivre, pour une durée de 20 ans, le permis d'exploiter sollicité par la S.P.R.L. BOMA le 16 février 1993.

9. Le 9 février 2006, le Gouvernement wallon approuve, dans le cadre des "Actions prioritaires pour l'Avenir wallon - axe 2 : stimuler la création d'activité - mesure 2.6. : assainir les sites d'activités économiques désaffectés", la liste définitive des 15 sites d'activités économiques désaffectés pollués à traiter prioritairement. Le site de la S.P.R.L. BOMA est repris sur cette liste.

10. En séance du 23 novembre 2006, le Gouvernement wallon constate qu'un problème d'accès se pose pour six des quinze sites qui ne sont la propriété ni de la Région wallonne ni de la SPAQuE, où des activités industrielles de peu d'ampleur existent encore et dont certains propriétaires ne veulent pas que le bien leur échappe au terme de la réhabilitation. Le bien de la S.P.R.L. BOMA fait partie de ces six sites.

Le Gouvernement wallon considère qu'il est impératif que la SPAQuE puisse pénétrer sur ces sites, d'une part pour démanteler les bâtiments restants afin d'atteindre les pollutions qui se trouvent au droit de ces bâtiments, et d'autre part pour qu'elle puisse exécuter les travaux de réhabilitation.

Partant de ce constat, le Gouvernement met au point une stratégie visant l'acquisition-appropriation de ces six sites, selon la méthodologie transitoire suivante, dans l'attente du décret "sols" :

a. Initier une concertation et une négociation avec le propriétaire du site affecté par la pollution en vue de son acquisition par la SPAQuE;

b. Si la procédure d'achat échoue, imposer au propriétaire la remise en état de son site sur la base de l'article 43 du décret relatif aux déchets;

c. Sans préjudice de l'entrée en vigueur du décret "sols", en cas de constat de carence du propriétaire de fournir un plan de remise en état, initier une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique;

d. Prendre un arrêté du Gouvernement mandatant la SPAQuE de réhabiliter le site.

11. Le 9 mars 2007, le Gouvernement wallon "adopte le projet d'arrêté" chargeant la SPAQuE de procéder à des mesures de réhabilitation sur le site "BOMA" à Charleroi et chargeant le Ministre de l'Environnement de l'exécution de cette décision.

12. Le 24 mai 2007, la S.P.R.L. BOMA introduit un recours en annulation contre cette décision. Celle-ci est annulée par l'arrêt n° 214.076 de ce jour.

13. En séance du 19 juillet 2007, le Gouvernement wallon marque son accord sur l'adaptation de la méthodologie transitoire d'acquisition-transition des sites d'activités économiques désaffectés (SAED) pollués par la SPAQuE définie dans sa décision du 23 novembre 2006, prend acte du calendrier fixé pour la mise en œuvre de la méthodologie adaptée, charge le Ministre de l'Environnement de conclure, par convention particulière avec la SPAQuE, une mission déléguée par laquelle la SPAQuE agira au nom et pour le compte de la Région, afin de recouvrer, auprès des personnes directement ou indirectement responsables de tout ou partie des pollutions, les frais de dépollution, et charge le Ministre de l'Environnement de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la méthodologie adaptée.

14. En séance du 31 janvier 2008, le Gouvernement wallon prend acte de l'évolution des dossiers relatifs aux sites dont l'accessibilité pose problème et marque son accord sur le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles constitutives de ces sites pour autant qu'une activité économique dûment autorisée ne soit pas actuellement en cours au droit de celles-ci. Dans un tel cas, seules les parcelles qui n'abritent pas d'activité économique autorisée seront concernées par l'expropriation.

15. Par un arrêté du 3 mars 2008, publié au Moniteur belge du 11 mars 2008, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme décide l'expropriation pour cause d'utilité publique du site dit "BOMA" à Charleroi.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme,

Vu le décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique, poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon;

Vu la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, modifié par les arrêtés du Gouvernement wallon du 16 septembre 2004 et du 15 avril 2005;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2008 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu la déclaration de politique régionale 2004-2009 du 20 juillet 2004;

Vu le plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, adopté le 30 août 2005;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 9 février 2006 approuvant la liste définitive de 15 sites d'activité économique désaffectés pollués visés au plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, axe 2.6, émargeant au financement alternatif;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 marquant accord sur le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles constitutives des sites de la liste définitive de 15 sites d'activité économique désaffectés pollués dont l'accessibilité pose problème;

Considérant que la déclaration de politique régionale 2004-2009 du 20 juillet 2004 prévoit un renouvellement du contrat d'avenir wallon ciblé sur quatre plans stratégiques transversaux; que le quatrième de ces plans vise au développement territorial équilibré et durable de la Wallonie, au travers de sept axes; que le cinquième de ces axes prévoit d'accélérer l'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés (SAED) en simplifiant et accélérant les décisions; que deux priorités sont fixées dans le cadre de cet axe, la deuxième portant sur l'assainissement des sites pollués qui présentent des dangers pour la santé ou l'environnement;

Considérant que dans le plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon du 30 août 2005, le Gouvernement wallon se fixe pour objectif, au travers du deuxième axe du plan - stimuler la création d'activités - de réhabiliter en profondeur 50 périmètres pollués avant la fin de la législature, ceci de manière à améliorer le cadre de vie de la population, à assurer sa santé et à gérer parcimonieusement le territoire en réaffectant ces sites dépollués à de nouvelles activités;

Considérant que le Gouvernement wallon, le 9 février 2006, a approuvé définitivement une première liste de 15 sites d'activité économique désaffectés pollués tels que visés dans le deuxième axe du plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, sélectionnés sur base de l'étude de caractérisation réalisée par la SPAQuE S.A. parmi ceux où les niveaux de suspicion de pollution sont les plus élevés, soit les sites de catégorie A (risque élevé) et B (risque moyen), et compte tenu de la pollution sur l'environnement et du nombre de personnes exposées directement ou indirectement à celle-ci;

Considérant que le Gouvernement wallon a, dans la décision précitée du 9 février 2006, décidé du principe de l'appropriation foncière des sites pollués afin de permettre qu'au terme des travaux d'assainissement et de dépollution, ces sites puissent être réaffectés conformément aux dispositions environnementales et du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que le site dit "BOMA" est repris dans la liste définitive des sites d'activités économiques désaffectés pollués approuvée le 9 février 2006;

Considérant que la partie nord de ce site a vu se succéder depuis la fin du 19e siècle, une gare de formation, divers ateliers de la société métallurgique

Hainaut-Sambre, puis entre 1963 et 1987, le laminoir n° 380 de cette société. A partir de 1987, et ce jusqu'en 1999, elle a été occupée par la société BOMA, qui y a installé un centre de récupération et de valorisation de déchets issus des industries sidérurgiques, verrières et alimentaires;

Considérant que la partie sud du site a été utilisée comme lieu de chargement/déchargement et lieu de passage de laitier des hauts fourneaux et de stériles de charbonnage provenant de la rive nord de la Sambre vers le terril du Boubier, et que cette partie du site était reliée à la rive nord par une passerelle surplombant la Sambre et comportant un important tank à mazout;

Considérant qu'aujourd'hui, il n'y a plus aucune activité sur le site et que les bâtiments sont à l'abandon;

Considérant que l'étude des caractérisations réalisée par la SPAQuE a mis en évidence le caractère pollué du site constituant un risque pour l'environnement et/ou la santé et imposant d'intervenir prioritairement;

Considérant en effet que le sous-sol du site présente de nombreuses contaminations en benzène, métaux lourds et hydrocarbures aromatiques polycycliques, et plus ponctuellement en huiles minérales;

Considérant que les eaux souterraines présentent quant à elles une contamination en manganèse et en phtalates;

Considérant que le site est situé en zone industrielle et pour partie en zone d'habitat, proche de Montignies-sur-Sambre et de sa plate-forme multimodale et que son assainissement pourrait notamment permettre de promouvoir l'économie des services par l'extension de la plate-forme multimodale contiguë au site;

Considérant que la SPAQuE doit pouvoir pénétrer de manière urgente sur le site d'une part pour démanteler les bâtiments restants afin d'atteindre les pollutions qui se trouvent au droit de ces bâtiments, et d'autres part pour qu'elle puisse exécuter les travaux de réhabilitation;

Considérant que la prise de possession immédiate du site est indispensable à la réalisation des travaux de réhabilitation,

Arrête :

Article 1er. L'expropriation des parcelles cadastrées ou l'ayant été à Montignies-sur-Sambre, 7e division, section C, numéros 926D3, 1015/02D, 982W, 985/02B, 985/02C, situées sur le site dit «BOMA», est décrétée d'utilité publique.

L'expropriation est poursuivie par la Région wallonne.

Art. 2. La prise de possession immédiate des biens visés à l'article 1er est indispensable à la réalisation de sa réhabilitation.

En conséquence, il sera fait application de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, telle que fixée par la loi du 26 juillet 1962.

[…]".

La partie adverse n'a pas déposé de requête en expropriation devant le juge de paix;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution, de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle soutient que l'expropriation a pour objectif de permettre à la SPAQuE de réaliser la mission de réhabilitation qui lui a été confiée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 2007, que la destination du bien après "réhabilitation" n'est pas fixée, qu'il n'est donc pas établi qu'il sera affecté à l'usage de tous et que, dans ces conditions, une habilitation décrétale expresse est requise pour permettre l'expropriation; que, selon elle, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets n'autorise ni le Gouvernement ni la Région wallonne ni la SPAQuE à exproprier de sorte qu'à défaut de cette habilitation expresse, le Ministre n'est pas compétent pour décider d'une expropriation pour cause d'utilité publique;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué se réfère expressément au décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique, poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon, qu'en l'espèce, l'utilité publique réside dans la réalisation des travaux de réhabilitation d'un site pollué, que la constatation de l'utilité publique de ces travaux est évidente, que ceux-ci permettent en effet d'assainir le site et participent à l'amélioration du cadre de vie de la population, dont ils visent à assurer la santé, que l'expropriation permet d'accéder au site et de réaliser les travaux, que le site est utilisé de manière à ce que la réhabilitation soit atteinte et, en cela, il sert à l'usage de tous, et qu'il ne peut dès lors être soutenu que le site serait utilisé à des fins purement privées; qu'elle ajoute que la situation est en effet très proche de celle où un pouvoir public exproprie dans le but de construire un immeuble qui sera occupé par une administration publique; qu'en l'espèce, estime-t-elle, la Région wallonne exproprie dans le but de permettre à la SPAQuE, qui a été chargée de cette mission, d'accéder au site et d'occuper les lieux afin de le réhabiliter dans l'intérêt de la santé publique et/ou de l'environnement; qu'elle juge que la réhabilitation sert donc aussi l'intérêt de toute la population à l'usage public; qu'elle soutient qu'il est indifférent à cet égard que l'affectation future du site soit encore incertaine dès lors que ce sont les seuls travaux de réhabilitation et d'assainissement du site qui justifient l'expropriation et non l'affectation future qui sera donnée au site; que, selon elle, une utilisation temporaire d'utilité publique peut justifier l'expropriation; qu'elle relève encore, pour autant que de besoin, que la situation dans laquelle la requérante se trouve aujourd'hui résulte avant tout de son comportement, qu'en effet si elle n'avait pas continué à exploiter malgré l'absence du permis d'exploiter complémentaire nécessaire et si elle avait introduit un plan de réhabilitation, la partie adverse n'aurait sans doute pas dû charger la SPAQuE de la réhabilitation du bien et procéder à son expropriation; qu'elle considère, en conclusion, que le Gouvernement wallon était bien compétent pour adopter l'acte attaqué et qu'aucune habilitation légale n'était requise;

Considérant qu'il ressort sans ambiguïté du préambule de l'arrêté attaqué et, comme le souligne la partie adverse dans son dernier mémoire, des derniers alinéas du préambule, qu'il a été adopté pour permettre à la SPAQuE d'exécuter les missions que l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 2007 lui a conférées, à savoir la réhabilitation du site "BOMA"; que cet arrêté du 9 mars 2007 est annulé par l'arrêt n° 214.076 de ce jour; qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué est dépourvu de son motif déterminant; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne du 3 mars 2008 décidant l'expropriation pour cause d'utilité publique du site dit "BOMA" à Charleroi.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-trois juin deux mille onze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.