

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 143.004 du 12 avril 2005

A.85.986/XIII-1291

En cause :

la Commune de Wanze,

ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocats,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY
et Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beusaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Partie intervenante :

**la Société anonyme CARRIERE DE
VINALMONT, anciennement dénommée
CARRIERES DE MONT ET
VAN DEN WILDENBERG,**

ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 août 1999 par la commune de Wanze qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne du 7 juin 1999 accordant à la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG le permis d'extraction pour

l'exploitation d'une carrière de calcaire et de ses dépendances au lieu-dit "Au Roua" sur le territoire de la commune de Wanze (Vinalmont);

Vu la requête introduite le 3 novembre 1999 par laquelle la société anonyme CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG, actuellement dénommée CARRIERE DE VINALMONT, demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 22 novembre 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 25 mai 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 28 septembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 octobre 2004;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La carrière de Vinalmont est située sur le territoire de la commune de Wanze, au lieu-dit "Au Roua", à plus ou moins six cents mètres au sud-est de l'autoroute de Wallonie et à environ huit cents mètres au nord-ouest du hameau de Wanzoule, dans le parc naturel des Vallées de la Burdinale et de la Mehaigne.

Cette carrière est exploitée depuis 1899. On y extrait notamment la pierre bleue de Vinalmont, une roche calcaire de teinte claire très recherchée comme pierre ornementale, notamment pour la restauration de monuments anciens. Cette roche est connue sous l'appellation de V2a.

2. La partie intervenante a obtenu l'autorisation d'exploiter la carrière de Vinalmont par une décision de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 27 octobre 1977. La superficie couverte par cette autorisation est d'environ 2,5 hectares.

Au plan de secteur de Huy-Waremme adopté définitivement le 20 novembre 1981, la carrière de Vinalmont est inscrite en zone d'extraction. Les parcelles avoisinantes sont inscrites en zone d'extension d'extraction.

3. Le 18 juillet 1996, la partie intervenante introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wanze une "demande de permis d'extraction pour extension et dépendances à la carrière de Vinalmont". Cette demande, qui porte sur une superficie complémentaire de 9 hectares, correspond approximativement au périmètre de la zone d'extension d'extraction du plan de secteur arrêté en 1981.

La demande prévoit la construction d'une route afin de prévenir les nuisances liées au charroi et d'éviter la traversée du hameau proche de la carrière.

4. Le 18 juillet 1996, soit le jour de l'introduction de la demande de permis d'extraction litigieuse, le Gouvernement wallon arrête définitivement la modification partielle de la planche 41/6 du plan de secteur de Huy-Waremme portant sur l'inscription d'une zone d'extraction en extension des zones d'extraction de la S.A. CARMEUSE et de la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG, situées sur le territoire de la commune de Wanze (Moha).

La modification de la planche 41/6 du plan de secteur de Huy-Waremme adoptée le 18 juillet 1996 n'a pas d'incidence sur la demande d'extension litigieuse, les parcelles concernées par cette demande se trouvant en zone d'extension d'extraction depuis 1981.

5. Le 19 août 1997, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wanze refuse le permis d'extraction demandé.

6. Le 4 septembre 1997, la partie intervenante introduit, sur la base de l'article 14, § 2, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus du collège.

Ce recours a été enregistré au cabinet du Ministre-Président de la Région wallonne le 5 septembre 1997. Il en a été accusé réception par une lettre adressée par la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) à la partie intervenante le 14 octobre 1997.

7. Statuant sur le recours de la partie intervenante, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture adopte, le 23 avril 1998, un arrêté infirmant la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wanze du 19 août 1997. Cet arrêté accorde à l'actuelle partie intervenante le permis d'extraction sollicité pour une durée illimitée en ce qui concerne l'extraction de la pierre calcaire et pour un terme de trente ans en ce qui concerne l'exploitation des dépendances.

8. Deux recours en annulation ont été introduits contre cet arrêté du 23 avril 1998 (affaires A.79.198/XIII-758 Commune de Wanze c/ Région wallonne et A.79.338/XIII-739 HUART, GOFFIN et A.S.B.L. "Notre Village est un sourire Vinalmont-Wanzoul-Roua" c/ Région wallonne).

Le second de ces recours était assorti d'une demande de suspension qui a été accueillie par l'arrêt n° 76.593 du 22 octobre 1998. Cet arrêt a retenu comme sérieux le troisième moyen de la demande de suspension, pris de l'absence de motivation de la restriction temporaire de la quantité annuelle exploitable à 70.000 tonnes (au lieu de 200.000 tonnes) aussi longtemps que la voirie de contournement n'était pas construite. Cet arrêt a par ailleurs considéré que les nuisances liées au charroi constituaient un préjudice qui devait être tenu pour existant au moins à l'état de risque, et a dès lors ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté entrepris.

Faisant droit à une demande de mesures provisoires introduite par la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG, l'arrêt précité a autorisé cette société à poursuivre l'exploitation de la carrière aux conditions fixées par l'arrêté attaqué, sous cette réserve que le nombre de camions de 25 tonnes autorisés à desservir la carrière était limité à quatre par jour d'exploitation (huit traversées du hameau du

Roua). L'arrêt a rejeté pour le surplus les demandes de mesures provisoires et d'astreinte introduites par la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG.

9. A la suite de la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 par l'arrêt n° 76.593 du 22 octobre 1998, l'administration wallonne a repris l'instruction de la demande de permis d'extraction litigieuse.

10. Le 7 juin 1999, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture adopte l'arrêté faisant l'objet du présent recours. Celui-ci retire l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 et accorde le permis d'extraction moyennant une motivation et des conditions d'exploitation modifiées.

11. Outre le présent recours, un recours en annulation a également été introduit contre l'arrêté litigieux, le 9 août 1999, par Thierry HUART, Yves GILLET et l'A.S.B.L. "Notre Village est un sourire Vinalmont-Wanzoul-Roua" (affaire A.85.981/XIII-1266). Ce recours était assorti d'une demande de suspension qui a été rejetée par l'arrêt n° 84.781 du 20 janvier 2000 pour absence de moyens sérieux;

Considérant que la partie adverse estime que la partie requérante devrait préciser quelle est la portée exacte de son recours, à savoir si elle demande l'annulation de l'acte attaqué uniquement en ce que celui-ci accorde le permis d'extraction, ou également en ce qu'il retire l'arrêté ministériel du 23 avril 1998; que, selon elle, en tout état de cause, la partie requérante n'aurait pas intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué en tant qu'il procède au retrait de l'arrêté du 23 avril 1998;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante confirme qu'elle ne demande pas l'annulation de cette disposition;

Considérant que la partie requérante a intérêt au recours sauf en ce que celui-ci est dirigé contre l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 7 juin 1999, qui retire l'arrêté ministériel du 23 avril 1998, contre lequel la partie requérante a introduit un recours pendant sous le n° A.79.198/XIII-758; qu'aucun moyen spécifique n'est d'ailleurs dirigé contre l'article 1^{er} de l'acte attaqué; qu'une annulation partielle de l'arrêté est possible étant donné que l'article 1^{er} de l'arrêté, d'une part, et les autres dispositions de celui-ci, d'autre part, sont dissociables;

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 14, § 4, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières et de l'article 14 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant

exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle soutient qu'en vertu de l'article 14 de l'arrêté précité, le Ministre aurait dû statuer sur le recours de la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG dans un délai de six mois, à défaut d'avoir prolongé ce délai par un arrêté motivé et notifié aux intéressés, et qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 a été adopté en dehors de ce délai de six mois alors que ce délai n'a pas été dûment prolongé; qu'elle conclut que l'arrêté attaqué ayant été adopté en dehors du délai réglementaire, il a été pris par une autorité devenue incompétente pour ce faire; qu'elle se réfère notamment à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'implantations commerciales;

Considérant que la partie adverse répond d'abord que le délai de six mois commence à courir à dater du moment où l'autorité accuse réception du recours, soit en l'espèce le 14 octobre 1997 et que le délai de six mois visé à l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté du 31 mai 1990 a donc expiré le 14 avril 1998; qu'elle reconnaît que l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 a effectivement été pris postérieurement à cette date; qu'elle estime toutefois que l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990 n'attache aucune conséquence au dépassement du délai imparti à l'autorité pour statuer, contrairement à ce qui serait le cas de l'article 10 du même arrêté; qu'elle conclut que les délais prescrits par l'article 14 dudit arrêté doivent dès lors être considérés comme des délais d'ordre et non des délais de rigueur; que, citant la doctrine, elle affirme que le délai qui assortit une compétence dont l'exercice est obligatoire ne peut être qu'un délai d'ordre, sauf indications législatives ou réglementaires en sens contraire; qu'enfin, et de manière surabondante, si l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990 était interprété comme établissant un délai de rigueur, elle soutient qu'il serait contraire à l'article 14 du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières qui prévoit, dans son paragraphe 2, que "Un recours à l'Exécutif contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins est ouvert (...)", article qui ne prévoit pas, selon elle, de dessaisissement de l'autorité de recours en cas de dépassement du délai;

Considérant que la partie intervenante soutient d'abord que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen, celui-ci étant dirigé contre la décision du 23 avril 1998 qui a été retirée par l'acte attaqué; qu'elle estime que la partie requérante n'a en outre subi aucun préjudice du fait que la décision attaquée a été prise en dehors du délai de six mois dont disposait le Ministre pour statuer; que, subsidiairement, elle affirme que les délais fixés à l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990 sont des délais d'ordre et non de rigueur; qu'elle fait valoir que cette disposition prévoit seulement que le Gouvernement "peut prolonger" ces délais, sans toutefois prévoir de sanction si la décision est prise en dehors du délai; que, selon elle, lorsqu'il s'agit d'un délai de rigueur, comme par exemple

le délai prévu à l'article 10 de l'arrêté du 31 mai 1990, il est expressément spécifié quelle est la portée (positive ou négative) de l'absence de décision dans le délai prescrit; qu'elle observe qu'une telle précision fait défaut en ce qui concerne les délais prévus dans l'article 14 du même arrêté, qui doivent dès lors être considérés comme des délais d'ordre;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante souligne, en ce qui concerne son intérêt au moyen, que dans l'arrêt NOSE ET MONDERLIER, n° 56.265 du 17 novembre 1995, le Conseil d'Etat a jugé que les tiers intéressés sont habilités à se prévaloir du dépassement du délai raisonnable dans le cadre de l'instruction d'une procédure administrative; que, sur le fond, elle soutient que l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990 précité doit être interprété comme signifiant que si le délai pour statuer n'a pas été prolongé dans les formes prescrites à l'alinéa 3 de cette disposition, le Gouvernement perd sa compétence pour statuer; que, selon elle, il s'agit là d'une application, dans une réglementation particulière, de la sanction du dépassement du "délai raisonnable"; qu'elle estime que toute autre interprétation vide de leur substance les dispositions visées au moyen;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990 précité ne prévoit aucune durée maximale de prolongation et qu'aucune sanction en cas du dépassement du délai ou d'absence de prolongation de ce délai n'est prévue; qu'elle estime qu'il y a lieu d'interpréter ces délais comme indicatifs, établis dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de l'administration; qu'elle n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles il faudrait leur donner un autre "effet utile"; qu'elle soutient que lorsqu'un texte attache des conséquences au dépassement d'un délai et confère de surcroît la possibilité de prolonger ce délai de rigueur, la sécurité juridique commande de prévoir que la possibilité de prorogation ne peut excéder un délai déterminé; qu'elle estime que la thèse de la partie requérante permettrait, en l'espèce, à l'autorité de déterminer elle-même le délai de rigueur dans lequel il lui appartiendrait de statuer; qu'elle compare l'hypothèse de l'article 14 avec l'article 10, alinéa 3, du même arrêté qui prévoit que l'absence de décision notifiée dans le délai de 30 jours équivaut à un rejet de la demande, la notification prévue garantissant la sécurité juridique du demandeur; qu'elle estime que le dépassement du délai prévu à l'article 14 ne peut avoir pour seule conséquence qu'à l'expiration de ces délais, le requérant peut mettre en demeure le Gouvernement de statuer en se fondant sur l'article 14, alinéa 2, (lire : article 14, § 3) des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elle fait référence aux travaux préparatoires du décret dont il ressort que si le législateur a dans un premier temps envisagé d'attacher des conséquences particulières au dépassement du délai pour statuer sur le recours suspensif, il a finalement abandonné cette idée et laissé

à l'Exécutif le soin de décider s'il y avait lieu ou non d'attacher des conséquences particulières au dépassement de ce délai, ce que n'a jamais envisagé l'Exécutif lors de l'élaboration de l'arrêté;

Considérant, quant à l'intérêt au moyen, que celui-ci doit être compris comme étant dirigé contre l'arrêté litigieux du 7 juin 1999; qu'en effet, si l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 a été adopté par une autorité incompétente ratione temporis, l'arrêté ministériel attaqué, qui se substitue à l'arrêté du 23 avril 1998, est affecté de la même illégalité; qu'en toute hypothèse, un moyen d'ordre public peut être soulevé d'office;

Considérant, par ailleurs, que, sous réserve de la recevabilité du recours, un requérant n'est pas tenu de justifier d'un intérêt au moyen d'ordre public qu'il soulève; que les deux exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie intervenante contre le troisième moyen doivent par conséquent être écartées;

Considérant, quant au fond, que l'article 14, § 2, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières dispose comme suit :

" § 2. Un recours à l'Exécutif contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins est ouvert au demandeur, aux tiers intéressés, au fonctionnaire délégué visé à l'article 42, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à l'administration.

Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée sauf s'il émane du fonctionnaire délégué visé à l'article 42, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou de l'administration.

L'Exécutif fixe le(s) délai(s) pour statuer sur le(s) recours introduit(s)";

Considérant que l'article 14 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret est libellé comme suit :

" Si le recours émane du fonctionnaire délégué ou de l'ingénieur des mines, l'Exécutif statue dans les trois mois.

Dans les autres cas, ce délai est porté à six mois.

Si l'Exécutif ne peut se prononcer dans les délais visés aux alinéas 1^{er} et 2, il peut prolonger ces délais par un arrêté motivé qui est notifié aux intéressés";

Considérant qu'en l'espèce, la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG a introduit, le 4 septembre 1997, un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de Wanze du 19 août 1997; que ce recours a été enregistré au cabinet du

Ministre-Président de la Région wallonne le 5 septembre 1997, ainsi qu'il ressort de l'accusé de réception adressé par la D.G.R.N.E. au conseil de la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG le 14 octobre 1997; qu'à cet égard, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le délai de six mois doit être calculé, non pas à partir du moment où l'administration accuse réception du recours, mais bien à partir du moment où ce recours est reçu au Gouvernement wallon, soit le 5 septembre 1997; qu'en l'occurrence, l'arrêté du 23 avril 1998 a été pris en dehors du délai de six mois prévu à l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté du 31 mai 1990;

Considérant que si le délai qui assortit une compétence dont l'exercice est obligatoire ne peut être qu'un délai d'ordre, c'est sous réserve, comme la partie adverse le rappelle elle-même, de l'absence d'indications législatives ou réglementaires en sens contraire; que, contrairement à ce que soutient encore la partie adverse, l'interprétation selon laquelle les délais fixés à l'article 14, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté précité sont des délais de rigueur, n'est pas inconciliable avec l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, lequel prévoit seulement qu'"un recours à l'Exécutif contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins est ouvert (...)"; que l'obligation de statuer sur un recours le cas échéant dans un délai de rigueur ne constitue qu'une modalité de ce recours et n'en affecte pas l'existence; que, de même, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, l'absence d'indication, dans l'article 14 de l'arrêté du 31 mai 1990, des conséquences du non-respect des délais, ne commande pas d'interpréter ceux-ci comme de simples délais d'ordre; que les auteurs de l'arrêté ont pu considérer qu'il découlait avec suffisamment de clarté de l'ensemble de l'article 14, § 2, du décret que, si le Gouvernement n'avait pas statué dans le délai, le cas échéant prolongé de la manière prescrite à l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté, le Gouvernement perdait sa compétence de statuer sur le recours;

Considérant qu'en l'espèce, le délai de six mois prévu à l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté précité n'ayant pas été respecté, ni prolongé dans les formes prescrites par l'article 14, alinéa 3, du même arrêté, le Gouvernement wallon n'était plus compétent pour statuer sur le recours lorsqu'il a adopté l'arrêté ministériel du 23 avril 1998, puis l'arrêté litigieux du 7 juin 1999; que le troisième moyen est fondé;

Considérant que l'examen des autres moyens de la requête, à les supposer fondés, ne pourrait aboutir à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne du 7 juin 1999 accordant à la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG le permis d'extraction pour l'exploitation d'une carrière de calcaire et de ses dépendances au lieu-dit "Au Roua" sur le territoire de la commune de Wanze (Vinalmont), à l'exception de l'article 1^{er} dudit arrêté qui retire l'arrêté ministériel du 23 avril 1998 refusant à la S.A. CARRIERES DE MONT ET VAN DEN WILDENBERG le permis d'extraction précité.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze avril deux mille cinq par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.