

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.951 du 9 juin 2022

A. 229.647/XIII-8829

En cause :

la commune de Florennes,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François CARTUYVELS et
Etienne ORBAN DE XIVRY, avocats,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société anonyme CARMEUSE,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 29 novembre 2019, la commune de Florennes demande l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2019 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, autorisant la société anonyme (SA) Carmeuse à ouvrir et exploiter une carrière ainsi qu'à construire et exploiter des dépendances, installations d'expédition et voies d'accès au niveau du lieu-dit « La Bataille », Hemptinne à Florennes/Hemptinne.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 14 janvier 2020, la SA Carmeuse a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 février 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 février 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Florence Cornez, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 15 décembre 2011, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision de la planche 47/5 du plan de secteur « Philippeville-Couvin » pour inscrire une nouvelle zone d'extraction à Hemptinne, sur le territoire de la commune

de Florennes. Le but est de maintenir l'alimentation en roches calcaires du four à chaux d'Aisemont à Fosses-la-Ville, dont la SA Carmeuse est propriétaire.

L'article 2 des dispositions littérales de cet arrêté est libellé comme suit :

« La révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visée à l'article 1^{er} est assortie d'une mesure d'aménagement, au sens de l'article 23, alinéa 2, du CWATUPE, imposant exclusivement l'utilisation de la voie ferrée comme mode de transport des matières extraites à l'exception de livraisons locales ou de l'impraticabilité temporaire de la voie ferrée ».

Dans cette intention, l'ancienne ligne ferroviaire 136 (Florennes-Walcourt) serait remise en état sur une distance de 3,1 kilomètres entre la vallée des Prés à Saint-Aubin et le hameau de Saint-Lambert à Yves-Gomezée, pour permettre de relier la carrière projetée à la ligne 132 Charleroi-Couvin, toujours en service.

4. Le 25 novembre 2014, la SA Carmeuse introduit une demande de permis unique relative à l'ouverture d'une carrière sur le site d'Hemptinne, au lieu-dit « La Bataille ».

L'objet de la demande, qui a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement, est résumé comme suit dans l'acte attaqué :

- ouvrir et exploiter une nouvelle carrière sur le site d'Hemptinne au lieu-dit « La Bataille » au rythme de 2,45 MT/an, avec la mise en place d'une base de vie (bureaux, locaux sociaux et parkings) et d'installations techniques diverses, d'un dépôt d'explosifs, d'une prise d'eau souterraine, la modification du relief du sol, des travaux d'aménagement et des plantations;
- construire et exploiter des dépendances de carrière (concassage-criblage);
- construire et exploiter des installations d'expédition par voie ferrée;
- modifier, supprimer et créer des chemins communaux (n^{os} 2, 6, 7, 8, 14 et 32 à Hemptinne et Saint-Aubin) dont l'aménagement d'un accès routier au nord.

Il est aussi précisé ce qui suit dans un des documents de la demande de permis :

« Le projet d'exploitation de la future carrière de Carmeuse à Hemptinne impliquera la réhabilitation d'une partie de la ligne 136 et la démolition [d'un] pont pour permettre le passage d'une double ligne de chemin de fer ».

5. Une enquête publique se tient du 18 mai au 18 juin 2015 sur le territoire de la commune de Florennes; elle donne lieu au dépôt de 1394 réclamations. D'autres enquêtes sont organisées, à la même époque, dans les entités de Philippeville et Walcourt et donnent lieu à des oppositions similaires.

6. Les collèges communaux des trois communes concernées émettent des avis défavorables sur le projet.

7. Les 22 juin et 9 juillet 2015, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) et la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) apprécient favorablement l'étude d'incidences.

8. Le 30 septembre 2015, le conseil communal de Florennes refuse la demande de modification des voiries requise par le projet. Cette décision est réformée par un arrêté ministériel du 17 décembre 2015 contre lequel aucun recours n'est introduit.

9. Le 13 mai 2016, les fonctionnaires technique et délégué délivrent sous conditions le permis unique sollicité. Cette décision fait l'objet de seize recours administratifs.

10. Le 22 septembre 2016, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse sur recours dans lequel ils proposent à l'autorité de refuser le permis unique sollicité.

11. Le 26 septembre 2016, une « note verte » est adressée au fonctionnaire délégué par le chef de cabinet du ministre ayant notamment l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences. Ce courrier contient, en particulier, le passage suivant :

« En l'espèce, la remise en fonction de la ligne 136 nécessitera la modification d'un pont (travaux intégrés à la présente demande de permis sollicitée par CARMEUSE) ainsi que la pose, l'enlèvement ou le renforcement des dispositifs d'exploitation des voies (y compris la remise en fonction de la signalisation du passage à niveau).

Or, l'article 262, 12°, m), du CWATUP dispense de permis d'urbanisme "la pose, l'enlèvement ou le renouvellement des dispositifs d'exploitation des voies et lignes de transports en commun tels que poteaux, caténaires, signaux, portiques, loges, armoires de signalisation ou poteaux d'arrêt pour les voyageurs".

De plus, dans la proposition de réponse à la question écrite n° 1353 de Philippe Henry que les services de la DGO4 ont transmise à Monsieur le Ministre, il est précisé à cet égard ce qui suit :

“ Même si la pose, l'enlèvement ou le renouvellement du rail ne sont pas en tant que tels cités dans la liste, cette liste n'est pas exhaustive et le critère est bien lié au fait de constituer un dispositif d'exploitation d'une voie de transport en commun”.

Au regard de ce qui précède, il apparaît donc que le solde des travaux de rénovation de la ligne non repris dans la présente demande de permis unique sollicité par Carmeuse soit exonéré de permis.

[...]

Je vous saurais gré de réexaminer la demande de permis unique de Carmeuse à la lumière des éléments précités et de me transmettre votre analyse endéans les huit jours ».

Le 6 octobre 2016, la direction générale de l'Aménagement du territoire transmet au ministre un « avis modifié » dans le sens indiqué.

12. Par un arrêté du 24 octobre 2016, le ministre octroie le permis unique sollicité.

L'arrêt n° 244.548 du 20 mai 2019 annule cette décision.

13. Le 4 juillet 2019, la SA Carmeuse adresse au fonctionnaire technique compétent sur recours un document intitulé « validation des recommandations environnementales relatives au projet “Carrière de Hemptinne” » réalisé par le bureau d'études Incitec.

14. Le 20 août 2019, le fonctionnaire délégué délivre à Infrabel un permis visant le rééquipement en voie ferrée de la ligne de chemin de fer L136, défermée en 1986, mais non désaffectée pour la raccorder à la ligne 132 existante.

15. Le 29 août 2019, les fonctionnaires technique et délégué adressent au ministre leur rapport de synthèse, proposant d'accorder l'autorisation sollicitée.

16. Le 25 septembre 2019, le ministre annule le permis unique du 13 mai 2016 délivré par les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance, et délivre le permis sollicité à la SA Carmeuse. Il s'agit de la décision attaquée.

Cet acte est notifié à la commune de Florennes par un pli du 30 septembre 2019.

17. Le 20 décembre 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire confirme, sur recours de la commune de Walcourt, le permis d'urbanisme délivré à Infrabel le 20 août 2019. Un recours en annulation a été introduit par la requérante à l'encontre de cette décision et est actuellement pendant sous le numéro de rôle A. 230.299/XIII-8911.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

18. La requérante prend un premier moyen, intitulé « défaut de motivation et condition incertaine », de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, des articles 93 et 95, § 3, alinéa 5, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'absence et de l'insuffisance dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

19. Elle indique que l'acte litigieux est fondé sur le fait qu'Infrabel a reçu un permis d'urbanisme pour la réhabilitation de la ligne ferroviaire 136, que celui-ci a été délivré le 20 août 2019 et qu'un recours administratif, réceptionné le 23 septembre 2019, était toujours pendant lors de la prise de décision. Elle fait valoir que si, certes, un permis peut être délivré sous conditions, encore faut-il que ces conditions soient adéquates et pertinentes, et ne fassent pas apparaître que l'autorité administrative n'est pas, au moment où elle prend la décision, complètement informée des différents aspects de leur exécution. Elle ajoute que tout acte administratif doit nécessairement reposer sur des motifs réels. Or, estime-t-elle, tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors qu'en considérant indirectement que la réhabilitation de la ligne 136 est définitivement acquise compte tenu du permis délivré, la décision se fonde sur un événement totalement aléatoire, incertain et imprécis. Elle souligne que cette imprécision porte sur un élément qui ne peut être qualifié d'accessoire, dès lors que le transport des matières premières par voie ferrée est un des fondements de la décision d'octroi du permis, en sorte que la décision litigieuse, conditionnée par un élément aussi fondamental qu'incertain, est irrégulière.

20. En réplique, elle précise qu'elle ne critique pas en soi – la précision de – la condition imposée de faire procéder à la remise en service de la voie et de prendre en charge le financement des travaux, cette condition respectant d'ailleurs les enseignements du Conseil d'État. Elle relève, toutefois, que la société intervenante est autorisée à exploiter une carrière « moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation précisées dans le présent arrêté », alors que le permis unique a été octroyé sur la base d'une condition incertaine puisque le permis d'urbanisme délivré à Infrabel faisait alors l'objet d'un recours et qu'il n'est toujours pas définitif, la décision ministérielle prise sur recours étant actuellement attaquée devant le Conseil d'État.

Elle observe que la partie adverse concède elle-même que la remise en état de la voie ferrée conditionne l'ensemble du projet d'exploitation de la carrière considérée, en sorte qu'elle ne peut écarter cet argument, sous prétexte que la mise en œuvre du permis d'urbanisme ne constitue pas une condition du permis unique au sens de l'article 95, § 3, du décret du 11 mars 1999 précité, et qu'elle a nécessairement adopté sa décision en méconnaissance de cause.

21. Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait qu'aux termes de la jurisprudence, il n'est pas admis qu'une décision se réfère à un événement futur et incertain, dont la réalisation dépend d'un tiers, *quod est* en l'espèce, et que le seul caractère exécutoire du permis d'urbanisme n'a pas pour effet d'empêcher sa réformation par l'autorité compétente sur recours ou par le Conseil d'État.

IV.2. Examen

22. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Vu le permis d'urbanisme accordé à Infrabel par le fonctionnaire délégué le 20 août 2019, autorisant les travaux de remise en état de la ligne 136, entre l'embranchement de la ligne 132 et la rue du Fourneau à Florennes sur une longueur de 3.452 mètres;

[...]

Vu les arrêts du Conseil d'État n° 244.548 et n° 244.549 du 20 mai 2019;

Considérant qu'aux termes du premier de ces arrêts, l'arrêté du 24 octobre 2016 précité a été annulé au motif que les actes et travaux nécessaires à la remise en état de la ligne 136 sont soumis à permis d'urbanisme alors que la remise en service de cette voie ferrée conditionne l'ensemble du projet d'exploitation de la carrière considérée; que dès lors il appartient à l'autorité compétente de statuer à nouveau sur les recours dont elle est saisie;

Considérant le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 20 août 2019, autorisant Infrabel à rééquiper en voie ferrée la ligne de chemin de fer L136, défermée en 1986 mais non désaffectée, jusqu'à son raccordement à la ligne 132 existante; que ce permis d'urbanisme répond au moyen d'annulation du Conseil d'État dans son arrêt n° 244.548 du 20 mai 2019;

[...]

Considérant que l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 adoptant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin, stipule que :

“ La révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visée à l'article 1^{er} est assortie d'une mesure d'aménagement, au sens de l'article 23, alinéa 2, du CWATUPE imposant exclusivement l'utilisation de la voie ferrée comme mode de transport des matières extraites à l'exception de livraisons locales ou de l'impraticabilité temporaire de la voie ferrée”;

Considérant dès lors que le projet n'est donc envisageable que moyennant l'utilisation de la voie ferrée; [...]

[...]

Considérant en l'occurrence que la demande relative à la pose de la voie de chemin de fer ne fait pas partie intégrante de la présente demande de permis unique; que néanmoins, les incidences créées par la remise en fonction de la ligne 136 sont prises en compte dans l'EIE, en vertu d'évaluation globale des incidences;

Considérant que le demandeur s'est engagé à prendre en charge le financement de la remise en fonction de la ligne 136;

[...]

Considérant qu'Infrabel a obtenu un permis d'urbanisme permettant de réaliser les travaux de remise en service de la ligne 136;

[...]

Considérant que l'exploitant dispose encore juridiquement de 42 mois pour faire réaliser les travaux relatifs à la remise en service de la ligne 136 et au raccordement à la ligne 132; que ces travaux peuvent être techniquement réalisés dans le délai imparti; que l'exploitant s'est engagé à prendre en charge le financement de ces travaux; que la mise en œuvre du permis dépend donc de la bonne gestion du projet géré par Carmeuse;

Considérant que les riverains ne comprennent pas la condition suivante imposée dans la décision querellée :

“ L'exploitant procède ou fait procéder à la remise en service de la ligne 136 préalablement au démarrage de l'exploitation de la carrière/ afin d'éviter un flux important de charroi routier, notamment dans la commune de Mettet, au cas où la ligne ferroviaire ne serait pas effective”;

Considérant qu'il ne s'agit pas d'une condition assortissant le permis, au sens de l'article 95, § 3, dernier alinéa du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, mais du rappel d'une disposition réglementaire préexistante s'imposant à l'autorité, inscrite à l'article 5 de l'arrêté du 15 décembre 2011 précité;

[...]

Considérant que la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visée à l'article 1^{er} est assortie d'une mesure d'aménagement, au sens de l'article 23, alinéa 2, du CWATUPE imposant exclusivement l'utilisation de la voie ferrée comme mode de transport des matières extraites à l'exception de livraisons locales ou de l'impraticabilité temporaire de la voie ferrée;

Considérant qu'afin d'éviter toute confusion, la condition litigieuse devrait être supprimée et remplacée par :

“ Conformément aux articles 2 et 5 de l'arrêté du 15 décembre 2011 adoptant définitivement la révision de la planche 47/5 du plan de secteur 'Philippeville-Couvin' pour inscrire une nouvelle zone d'extraction à Hemptinne, sur le territoire de la commune de Florennes, sauf exception pour les petites livraisons locales ou l'impraticabilité temporaire de la voie ferrée, les matières premières extraites de la carrière sont expédiées vers Aisemont par la voie de chemin de fer.

Pour ce faire, l'exploitant procède ou fait procéder à la remise en service de la ligne 136 et au raccordement à la ligne 132. Il prend en charge le financement de ces travaux.

La remise en état de la ligne 136 et le raccordement à la ligne 132 doivent être terminés dans le délai imparti par l'article 5 de l'arrêté du 15 décembre 2011 précité" ».

L'article 7 du dispositif de l'arrêté attaqué est conforme à cette dernière proposition.

23. En substance, l'arrêt précité n° 244.548 du 20 mai 2019 annule l'arrêté ministériel du 24 octobre 2016 au motif que les actes et travaux nécessaires à la remise en état de l'ancienne ligne 136 sont soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme – absente en l'espèce – car ils ne peuvent relever du champ d'application de l'article 262, 12°, m), du CWATUP, et qu'à propos de cette ancienne voie ferrée, tant la demande de permis que l'acte attaqué sont entachés de plusieurs ambiguïtés qui vicient celui-ci.

La lacune alors dénoncée quant au défaut du permis d'urbanisme susvisé a depuis lors été comblée puisqu'un permis d'urbanisme ayant pour objet le rééquipement de la ligne L136 a été délivré par le fonctionnaire délégué à Infrabel en date du 20 août 2019. À la date de la délivrance du permis présentement attaqué, le 25 septembre 2019, cet arrêté du 20 août 2019 faisait – et fait toujours – partie de l'ordonnancement juridique puisqu'il est exécutoire dès sa délivrance, fût-il non définitif en raison de recours introduits. Compte tenu de la présomption de légalité qui est attachée aux actes administratifs, laquelle résulte des prérogatives de puissance publique reconnues aux autorités administratives, ni l'existence même du permis d'urbanisme autorisant les actes et travaux nécessaires à la remise en état de la ligne 136, ni cette remise en état ne peuvent être considérées comme un événement ou une condition non admissible, au caractère « aléatoire, incertain et imprécis ».

24. Par ailleurs, la requérante ne conteste pas que, comme le relève l'acte attaqué, la remise en service de la ligne 136 préalablement au démarrage de l'exploitation de la carrière ne consiste en réalité pas, à proprement parler, d'une condition assortissant le permis, au sens de l'article 95, § 3, 5^e alinéa, du décret du 11 mars 1999 précité, mais du rappel d'une disposition réglementaire préexistante, inscrite à l'article 5 de l'arrêté du 15 décembre 2011 adoptant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin, qui est édictée en lien avec la mesure d'aménagement, au sens de l'article 23, alinéa 2, du CWATUP, prévue par l'article 2 du même arrêté et imposant exclusivement l'utilisation de la voie ferrée comme mode de transport des matières extraites.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

25. La requérante prend un second moyen, intitulé « conditions imprécises et aléatoires », de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de minutie, du principe de précaution, de l'insuffisance dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

26. En une première branche, elle constate que l'acte litigieux impose, à titre de conditions relatives aux eaux souterraines, des pompages d'essais afin d'apprécier les caractéristiques hydrodynamiques de la nappe aquifère pour le puits nord-ouest, que ces pompages d'essais ont pour objectif de déterminer le débit d'exploitation maximum possible du puits et de vérifier les interactions éventuelles avec les piézomètres existants et la capacité de prise d'eau, que les résultats de ces pompages sont donc nécessaires pour pouvoir accorder une autorisation d'exploitation de l'ouvrage de prise d'eau et que, partant, il n'y a, à ce stade, aucune garantie de pouvoir exploiter la prise d'eau, ni de précisions quant à la mesure et aux débits éventuels dans lesquels elle pourra être exploitée. Elle conclut qu'en accordant un permis sans connaître l'impact exact du projet sur les nappes aquifères, la partie adverse n'a pas pris sa décision en connaissance de cause.

27. En une seconde branche, elle fait valoir que l'agence wallonne pour une vie de qualité (AViQ) a considéré, dans son avis du 12 septembre 2016, que l'étude d'incidences sur l'environnement présentait des lacunes, plusieurs critiques formulées durant l'instruction n'ayant pas été analysées, qu'en effet, cette étude postule un très faible taux de concentration en silice calcaire sans analyse préalable de la roche, que, pourtant, la poussière de carrière contenant de la silice cristalline est nocive pour la santé humaine et que, si la partie adverse admet l'absence d'analyse de la roche dans le dossier, elle impose, « sans autre source d'examen », la prise de mesures adéquates afin que l'activité ne contribue pas au « dépassement d'une concentration maximale de 2,5 μm^3 ».

Elle estime qu'en l'état du dossier, la partie adverse ignore donc si l'exploitation de la roche permettra de respecter ce seuil et s'il existe des mesures adéquates à prendre qui seraient de nature à permettre l'exploitation autorisée tout en respectant la condition. Sur ce point, elle fait également valoir que la partie

adverse a accordé le permis litigieux en méconnaissance de l'impact du projet en ce qui concerne la poussière en question.

28. Elle conclut, sur les deux branches, qu'en ne se souciant pas précisément de l'impact du projet sur la nappe aquifère ni sur la qualité de l'air, la partie adverse a violé le principe de précaution, qu'elle aurait dû, en l'absence d'information et de certitude, imposer des mesures effectives et précises visant à la prévention du risque et qu'en tout état de cause, les motifs ne sont pas adéquats.

29. En réplique, sur la première branche, elle précise que c'est le caractère aléatoire de la condition litigieuse qui est critiqué, que le devoir de minutie s'impose lors de l'instruction « préalable » à la prise de décision et que, partant, il appartenait à l'autorité d'effectuer les pompages d'essai avant toute décision de permis, « afin d'évacuer la question de l'exploitation de la prise d'eau ».

Sur la seconde branche, elle conteste que l'acte attaqué réponde aux craintes de l'AViQ. Elle considère qu'il ne suffit pas d'imposer « théoriquement » à l'exploitant de ne pas dépasser une certaine norme sans étudier les mesures adéquates à envisager ni de se fier « aveuglément » à la teneur en silice. Elle rappelle les critiques de l'AViQ, à savoir que l'étude d'incidences postule une très faible concentration en silice cristalline, sans aucune référence pour ce taux, qui ne peut donc être considéré comme la situation la plus désavantageuse pour le demandeur, que l'étude est sous-documentée sur la nature de la roche extraite, tant du point de vue chimique que du point de vue granulométrique et qu'il convient « que des conditions particulières imposant des mesures de l'empoussièrement réel (incluant les phénomènes de remise en suspension) avec une caractérisation granulométrique et chimique soient réalisées et que l'interprétation des résultats soit confiée à une équipe pluridisciplinaire ayant une expertise avérée en toxicologie ». Elle fait grief à la partie adverse de ne pas respecter le principe de précaution, en se contentant de quelques explications sur la teneur en calcaire « pour affirmer que tout risque [est] écarté ».

30. Dans son dernier mémoire, la requérante considère que l'affirmation générale, non vérifiée, selon laquelle « le pourcentage de silice dans les roches est négligeable à savoir inférieur à 0,5 % », n'est pas un élément suffisant pour considérer que la partie adverse a statué en connaissance de cause au regard des craintes exprimées par l'AViQ, qu'en imposant à l'exploitant de prendre les mesures adéquates pour éviter le dépassement de la concentration maximale de 2,5 µg/m³, la partie adverse reconnaît explicitement que celui-ci peut survenir, que l'autorité ne peut se dédouaner en affirmant que c'est à l'exploitant d'opter pour le moyen adéquat à mettre en œuvre pour respecter la norme, que s'il existe des mesures

adéquates pour permettre l'exploitation tout en respectant la condition, il appartenait à la partie adverse d'analyser celles-ci, et qu'en s'abstenant d'agir de la sorte, la partie adverse a violé le principe de précaution.

Elle estime qu'en l'espèce, à défaut d'information et de certitude, la partie adverse aurait dû imposer des mesures effectives visant à prévenir le risque et que l'existence d'autres conditions en la matière n'est pas de nature à le pallier, dès lors qu'elles ne sont pas de nature à répondre à la critique de l'AViQ sur les lacunes de l'étude d'incidences.

Elle conteste la pertinence de l'avis du professeur dont l'intervenante s'autorise, celui-ci s'apparentant à un argument *a posteriori* ne pouvant justifier l'insuffisance de précaution dont a fait preuve l'autorité. Elle souligne, en tout état de cause, que cet avis se base sur une absence de mention d'une teneur notable dans les différentes publications scientifiques, ce qui n'est pas de nature à prouver que la partie adverse était suffisamment documentée en l'absence de toute analyse, au contraire.

V.2. Examen

V.2.1. Sur la première branche

31. La condition de l'acte attaqué relative aux eaux souterraines, critiquée dans la première branche du moyen, est la « condition eaux souterraines 7 » qui, figurant sous un chapitre IV « exploitation des ouvrages de prise d'eau », prévoit notamment ce qui suit :

« § 1^{er}. Les pompages d'essai sur l'ouvrage Carmeuse Puits nord-ouest, après les travaux de forage, de développement éventuel et d'équipement du puits, doivent permettre d'apprécier les caractéristiques hydrodynamiques de la nappe aquifère, établir la courbe caractéristique du puits, en déduire le débit critique et donc le débit d'exploitation maximum possible sur l'ouvrage, ainsi que vérifier les interactions éventuelles avec les piézomètres existants et la capacité de l'ouvrage de prise d'eau à permettre le rabattement de la nappe de manière durable au droit des calcaires exploités dans le projet de carrière.

Ils sont à réaliser préalablement d'une part, à toute demande de permis d'exploitation définitive (de classe 2) de l'ouvrage de prise d'eau et d'autre part, à toute exploitation de la carrière sous le niveau de la nappe souterraine.

Les résultats des pompages d'essai sont nécessaires pour pouvoir accorder une autorisation d'exploitation de longue durée de l'ouvrage de prise d'eau ».

En l'espèce, la première branche du moyen ne remet pas en cause, comme telle, la condition précitée ayant trait aux pompages d'essais, dont les caractéristiques, non contestées par la requérante, sont d'ailleurs définies avec

précision aux pages 167 à 169 de l'acte attaqué, mais elle indique, en substance, que ceux-ci devaient être préalables à la prise de décision et qu'à défaut d'en connaître les résultats et, donc, l'impact exact du projet sur les nappes aquifères, la partie adverse a statué en méconnaissance de cause.

32. À cet égard, la condition litigieuse est à mettre en lien avec les considérations figurant sous la rubrique « eaux souterraines » de l'acte attaqué, qui mentionnent notamment ce qui suit :

« Considérant que les volumes prélevés sont supérieurs à 10 m³ par jour et 3.000 m³ par an; que dès lors, ces prises d'eau relèvent de la rubrique de classe 2 n° 41.00.03.02;

Considérant que l'exploitation du puits Carmeuse Nord-Ouest sera relayée par le puits Exhaure "fond de fosse" dès que l'exhaure sera nécessaire;

Considérant que l'ouvrage de prise d'eau Carmeuse Puits Nord-Ouest est dimensionné pour prélever des débits supérieurs à ceux demandés; qu'en effet, des pompages d'essais sont requis notamment pour en déduire son débit critique et donc son débit d'exploitation maximum; que ces tests doivent être réalisés préalablement à la mise en exploitation définitive de l'ouvrage; que la décision querellée précise les modalités relatives aux essais de pompage pour le puits Carmeuse Nord-Ouest; que cette décision limite la période d'essai à un an; que l'exploitation proprement dite de l'ouvrage Carmeuse Puits Nord-Ouest devrait faire l'objet ultérieurement d'une demande de permis basée sur les résultats des tests de pompage;

Considérant pour mémoire qu'un permis délivré en vue de l'exploitation d'une prise d'eau peut être autorisé pour une durée maximale de 20 ans; qu'en l'occurrence, l'exploitation de la prise d'eau d'exhaure peut être autorisée jusque fin 2039; que cette échéance interviendrait durant la phase 4 de l'exploitation, prévue entre 2035 et 2041; que la cote du fond de fosse en phase 4 est fixée à + 195 m;

[...]

Considérant que l'état des lieux de la masse d'eau souterraines RWM021 "calcaire et grès du Condroz" peut être consulté en ligne à l'adresse internet suivante : <http://environnement.wallonie.be/de/eso/atlas/index.htm>;

Considérant que les analyses physico-chimiques réalisées montrent un bon état général de cette nappe d'eau souterraine;

Considérant que le projet est situé en zone vulnérable aux nitrates du Sud Namurois, établie par arrêté ministériel du 22 décembre 2006 (*Moniteur belge* du 4 janvier 1995); que cependant, ce classement vise la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles; que dès lors cette situation n'implique aucune contrainte pour le projet visé;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2012 détermine les conditions sectorielles relatives au forage et à l'équipement de puits destinés à une future prise d'eau souterraine; qu'il impose notamment la réalisation d'une zone de prise d'eau, délimitée par un cercle de 10 m de rayon centré sur le puits à forer, via une clôture visant à interdire l'accès à l'ouvrage à toute personne non autorisée; qu'au vu des usages potentiels de l'eau prélevée au

niveau du puits Carmeuse Puits Nord-Ouest, l'ouvrage devrait être équipé d'un tubage INOX;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2009 détermine les conditions sectorielles relatives à l'exploitation de prise d'eau souterraine non potabilisable et non destinée à la consommation humaine;

Considérant que ces conditions visent essentiellement la protection qualitative des eaux souterraines;

Considérant par ailleurs que les ouvrages de prise d'eau sont soumis à surveillance générale qualitative et quantitative conformément à la circulaire ministérielle n° ESO/1/2007;

Considérant pour mémoire que d'un point de vue quantitatif, l'aquifère est déjà sollicité par plusieurs compagnies de distribution d'eau ainsi que par la carrière les Petons et la carrière Berthe;

Considérant que dans un rayon approximatif de 4.500 m autour du site, et en limitant la zone de recherche aux formations géologiques et aux unités hydrogéologiques les plus susceptibles d'être influencées par le projet de carrière, 11 prises d'eau souterraine actives, connues de la direction des Eaux souterraines, ont été identifiées, à savoir de la plus proche à la plus éloignée :

[...]

Considérant toutefois que le projet n'est pas situé dans le périmètre de zone de prévention d'un captage destiné à la distribution publique ».

Il ressort de l'extrait ci-avant reproduit que la partie adverse a statué en ayant une connaissance précise de l'état qualitatif et quantitatif de la nappe souterraine et qu'elle a examiné concrètement l'impact éventuel que le projet est susceptible d'avoir sur la nappe aquifère concernée. En outre, comme le soulignent les parties adverse et intervenante, l'auteur de l'acte attaqué a eu connaissance des données résultant de l'étude d'incidences, notamment des études hydrogéologiques réalisées par le bureau d'études Aqualé et validées par le bureau Incitec, auteur de l'étude d'incidences, d'une confirmation sur le terrain des simulations effectuées dans le cadre de l'utilisation du modèle mathématique et des résultats du groupe de travail « GT synclinal de Gomezée-Florennes », qui font l'objet de longs développements dans l'acte attaqué, sous les rubriques respectivement intitulées « caractérisation de la nappe », « modélisation », « bilan hydrique », « prélèvements » et « impacts ». Ces données ne sont nullement critiquées par la requérante.

33. Par ailleurs, la partie intervenante expose, à juste titre, que les pompages d'essais litigieux ne sont requis, aux termes de l'acte attaqué, qu'après que le puits Exhaure « Fond de fosse » aura pris le relais de l'exploitation du puits Carmeuse nord-ouest, afin de déterminer les débits possibles maximum de celui-ci et, partant, la capacité de l'ouvrage à « permettre le rabattement de la nappe de manière durable au droit des calcaires exploités dans le projet de carrière », et que

c'est dans ce cadre et en vue de l'octroi d'une autorisation d'exploitation de longue durée dudit ouvrage de prise d'eau que ces tests doivent être réalisés au préalable.

34. Il résulte de ce qui précède que la première branche qui revient à soutenir que les résultats des pompages d'essais, dont question dans la « condition eaux souterraines 7 », devaient nécessairement être connus préalablement à la délivrance du permis attaqué et qu'en l'absence de ceux-ci, la partie adverse n'a pas décidé en connaissance de cause, n'est pas fondée.

V.2.2. Sur la seconde branche

35. Sur la seconde branche, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Notamment, la motivation de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité administrative s'écarte, le cas échéant, des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur.

36. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement contient notamment les informations suivantes :

« Pour fabriquer de la chaux, il est indispensable d'utiliser une roche de grande qualité, c'est-à-dire composée de calcaire pur (dite à haute teneur) et présentant très peu d'impuretés pouvant altérer la qualité de la chaux.
On comprend donc aisément que la nature géologique du gisement est de première importance pour permettre la fabrication de chaux, et que seules certaines formations géologiques possèdent les qualités requises dont une haute teneur en carbonate de calcium.
C'est le cas pour le banc de calcaire appelé V2a-formation de Neffe que l'on trouve à Hemptinne et qui se prolonge dans la zone qui fait l'objet de la présente étude d'incidences.

[...]

La chaux est un matériau difficilement remplaçable. Ses propriétés uniques la rendent indispensable dans un grand nombre de processus industriels. Pour la plupart de ceux-ci, il n'existe pas de produits de substitution.

La chaux doit être de qualité. Ce qui détermine cette qualité, c'est sa faible teneur en impuretés telles que la silice, le magnésium, le fer, le potassium ou le phosphore.

La principale source de ces impuretés est la pierre. La roche calcaire n'est jamais constituée de 100 % de carbonate de calcium (CaCO_3). La proportion de ces impuretés dépend du lieu et des conditions d'extraction.

Les variations de qualités peuvent avoir des répercussions importantes pour les industries situées en aval de la filière industrielle dont les exigences quant à la qualité de la chaux ont augmenté au cours du temps, en liaison avec l'augmentation croissante des exigences pour les produits dans lesquels elle entre comme matière première.

Les caractéristiques géologiques du gisement d'Hemptinne offrent la certitude d'un approvisionnement en qualité constante ainsi qu'en quantité suffisante pour assurer la pérennité d'un projet industriel et poursuivre l'approvisionnement des clients de la société Carmeuse ».

Par ailleurs, la « validation des recommandations environnementales relatives au projet “Carrière d'Hemptinne” », réalisée en juin 2019 par le bureau d'études Incitec, aux fins d'actualiser, le cas échéant, les données et recommandations de l'étude d'incidences datant de 2014, indique, quant à la « nocivité » du projet, ce qui suit :

« Aucune nocivité environnementale, ni maladie professionnelle n'est identifiée dans le cas d'exploitation de carrières de calcaire; on rappellera en outre la grande pureté du calcaire extrait pour fabriquer de la chaux ».

Ce document confirme également les caractéristiques du calcaire qui sera extrait, de la manière suivante :

« La carrière exploitera du calcaire d'âge Viséen pour la production de chaux. La majorité du gisement correspond à une pierre à haute teneur en CaCO_3 (99 %) appartenant à la formation de Neffe (V2a). Le site présente des plis et des failles répétant la formation de Neffe, c'est pourquoi le gisement de pierre à haute teneur est particulièrement présent ».

37. À propos des réserves émises par l'AViQ, l'acte attaqué, sous la rubrique « qualité de l'air », est motivé de la manière suivante :

« Considérant qu'au regard des craintes formulées par les riverains, l'Agence pour une Vie de Qualité (AViQ), ex-Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé - Département de la Santé et des Infrastructures médicosociales - Direction de la Santé environnementale, a été consultée durant l'instruction du recours;

Considérant qu'en matière de santé, la substance la plus critique est la silice cristalline qui est susceptible de contaminer le calcaire extrait dans le cadre de l'exploitation de la carrière;

Considérant que l'AViQ rappelle qu'en matière de médecine du travail laquelle reste une base de la médecine environnementale, l'encyclopédie de santé au travail rapporte des taux pouvant atteindre 10 % de silice dans les roches calcaires; que faute d'analyses de la roche présentes dans le dossier, le choix d'une concentration faible en silice cristalline paraît non justifié; qu'elle ne peut pas être considérée comme un *worst case*;

Considérant que l'AViQ écrit que d'une manière générale, l'EIE présente une sous-documentation de la nature de la roche extraite tant du point de vue chimique (proportion de silice cristalline) que du point de vue granulométrique;

Considérant toutefois que l'étude d'incidences postule que les roches calcaires et la dolomie extraites sont constituées à plus de 98 % de calcite (CaCO_3) ou de magnésite (CaMgCO_3); que le pourcentage de silice dans ces roches est négligeable à savoir inférieur à 0,5 %;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences propose de fixer la valeur de référence environnementale à $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ la teneur en silice cristalline;

Considérant que l'avis de l'AViQ peut être considéré comme favorable aux conditions suivantes :

“ L'exploitant doit prendre les mesures adéquates afin que son activité ne contribue pas au dépassement d'une concentration maximale de $2,5 \mu\text{g} / \text{m}^3$ en silice cristalline à l'immission au droit des riverains les plus proches;

L'exploitant fait procéder à des mesures de l'empoussièrement réel (incluant les phénomènes de remise en suspension) avec une caractérisation granulométrique et chimique. L'interprétation des résultats est confiée à une équipe pluridisciplinaire ayant une expertise avérée en toxicologie”;

Considérant que l'avis de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat a été sollicité en première instance et sur recours; que cette Agence a rendu un avis favorable conditionnel en date du 18 juin 2015 et en date du 26 juillet 2016 ».

Sous le titre « conditions relatives aux rejets atmosphériques », le dispositif de l'arrêté attaqué prévoit ce qui suit :

« L'exploitant doit prendre les mesures adéquates afin que son activité ne contribue pas au dépassement d'une concentration maximale de $2,5 \mu\text{g} / \text{m}^3$ en silice cristalline à l'immission au droit des riverains les plus proches ».

Au vu de sa formulation, cette condition doit, comme l'admettent les parties adverse et intervenante, être considérée comme imposant, dans le chef de l'exploitant, une obligation de résultat. Elle ne laisse pas place à une appréciation dans son exécution.

38. D'une part, les motifs ci-avant reproduits permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité compétente sur recours s'écarte de l'appréciation de l'AViQ, en ce qui concerne le risque pour la santé humaine d'un taux potentiellement trop élevé de silice dans les roches visées par le projet. En substance, elle explique, au rebours de ce que craint l'AViQ à défaut d'analyses présente dans le dossier, qu'il est impossible de retrouver, en l'espèce, un pourcentage de 10 % de silice dans le calcaire extrait, vu l'importante teneur – plus de 98 % –, dans les roches calcaires ou la dolomie extraites, de carbonate de calcium ou de magnésite, et que, partant, seule une quantité négligeable de silice, inférieure à 0,5 %, pourrait y être décelée. Elle juge ensuite que les réserves de l'AViQ sont rencontrées si le permis est assorti de l'obligation pour l'exploitant, voulue par cette instance d'avis, de garantir que son activité ne contribuera pas au dépassement au droit des riverains d'une concentration maximale de $2,5 \mu\text{g} / \text{m}^3$ en silice cristalline.

39. D'autre part, les parties adverse et intervenante affirment, sans être contredites quant à ce, que la fabrication et la production d'une chaux de qualité impliquent nécessairement l'extraction d'un calcaire d'une grande pureté et que c'est la raison pour laquelle le choix de l'exploitant s'est porté sur le site d'Hemptinne parce que le gisement y est majoritairement composé d'une pierre à haute teneur en carbonate de calcium, le taux de 98 % précité de calcite n'étant pas remis en cause par la requérante. L'une et l'autre soulignent qu'une teneur en silice totale d'une valeur de 10 % est, dans ces conditions, mathématiquement impossible à atteindre, au vu de la pureté des roches présentes dans le gisement concerné par le projet.

Il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de l'excès de pouvoir, de remettre en cause cet aspect purement mathématique de la question, hormis en présence d'une erreur manifeste d'appréciation ou de calcul, ce qui ne s'impose pas d'évidence. Par ailleurs, le fait que l'encyclopédie de santé au travail à laquelle l'AViQ fait référence, rapporte des taux « pouvant atteindre » 10 % de silice dans les roches calcaires ne suffit pas à considérer que la partie adverse a statué en méconnaissance de cause quant aux incidences environnementales des activités projetées et a manqué à son devoir de précaution, en tablant en l'espèce sur une concentration faible en silice cristalline, voire négligeable, au vu de la qualité de la roche extraite, tout en assortissant le permis unique d'une condition imposant de ne pas dépasser une concentration maximale de 2,5 µg/m³ en silice cristalline à l'immission aux droit des riverains les plus proches, proposée par l'AViQ elle-même, après son constat que les roches calcaires peuvent atteindre ce taux de 10 % de silice.

Le second moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 9 juin 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux