

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.755 du 25 juin 2025

A. 234.043/XIII-9327

En cause :

1. **l'association sans but lucratif COMITÉ RÉGIONAL ANTI-CARRIÈRE,**

2. D.B.,

3. S.H.,

ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Grégory DE FAUCONVAL et
Denis HÉGER, avocats,
rue de Bruxelles 57
5000 Namur,

Parties intervenantes :

1. **la commune de Florennes,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,
 2. **la société coopérative SOCIÉTÉ INTERCOMMUNALE
BEP - EXPANSION ÉCONOMIQUE,**
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,
 3. **la société anonyme CARMEUSE,**
ayant élu domicile chez
M^e Romain VINCENT, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.
-

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 7 juillet 2021, l'association sans but lucratif (ASBL) Comité régional anti-carrière, D.B. et S.H. demandent l'annulation de l'arrêté du 13 janvier 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement décrètent d'utilité publique l'expropriation des parcelles sises à Florennes, visées par les plans d'expropriation intitulés 605.A1.2020 ; 605.B1.2020 ; 605.B2.2020 ; 605.B3.2020 (1/2) ; 605.B3.2020 (2/2) ; 605.C1.2020 ; 605.D1.2020 ; 605.E1.2020 ; 605.F1.2020 ; 605.G1.2020 ; 605.G2.2020 ; 605.H1.2020 et 605.H2.2020, et autorisent la société coopérative (SC) Société intercommunale BEP - expansion économique à procéder à l'expropriation des biens cadastrés, ou l'ayant été, repris dans les tableaux et détails des emprises figurant aux plans joints à cet arrêté.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 6 septembre 2021, la commune de Florennes a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 30 septembre 2021, la SC Société intercommunale BEP - expansion économique a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite par la voie électronique le 5 octobre 2021, la société anonyme (SA) Carmeuse a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 26 octobre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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, sauf la première partie intervenante, ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 juin 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Lionel-Albert Baum, *loco* M^{es} Grégory De Fauconval et Denis Heger, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Armel Bafen, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la deuxième partie intervenante, et M^e Romain Vincent, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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 4 avril 2000, la SA Carmeuse introduit une demande de modification partielle du plan de secteur Philippeville-Couvin, pour l'inscription d'une zone d'extraction d'environ 111 hectares sur la commune de Florennes.

Par un arrêté du 15 décembre 2011, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision partielle du plan de secteur en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne).

4. Le 25 novembre 2014, la SA Carmeuse introduit une demande de permis unique ayant pour objet, dans un établissement situé au lieu-dit « La Bataille » à Florennes (Hemptinne) :

- l'ouverture et l'exploitation pour une durée illimitée d'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'aménagements et des plantations ;
- la construction et l'exploitation des dépendances de carrière (concassage - criblage) ;

- la construction et l'exploitation des installations d'expédition par voie ferrée ;
- la modification, la suppression et la création de 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.

5. Le 24 octobre 2016, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivre le permis unique sollicité.

Cet arrêté ministériel est annulé par l'arrêt n° 244.548 du 20 mai 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.548).

6. Le 25 septembre 2019, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent un nouveau permis unique.

7. Le 26 mars 2024, ils retirent, d'une part, l'arrêté du 25 septembre 2019 pour lequel l'arrêt n° 259.375 du 3 avril 2024 constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.375) et, d'autre part, redélivrent un permis unique.

Des recours en annulation enrôlés sous les n^{os} A. 241.970/XIII-10.367 et 242.002/XIII-10.375 sont introduits contre cette redélivrance. Ils sont toujours pendants.

8. Le 4 août 2020, la SC Société intercommunale BEP - expansion économique dépose une demande d'expropriation de biens situés sur le territoire de la commune de Florennes, dans le cadre de l'ouverture de la carrière de Hemptinne.

9. Le 16 septembre 2020, l'administration wallonne notifie le projet d'expropriation aux propriétaires des parcelles concernées par la demande d'expropriation.

10. Du 16 septembre au 10 novembre 2020, des réclamations sont introduites.

11. Le 16 octobre 2020, le collège communal de la commune de Florennes émet un avis défavorable.

12. Le 28 octobre 2020, l'administration wallonne adresse son rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement – au terme duquel elle préconise de déclarer d'utilité publique la demande d'expropriation –, ainsi qu'une proposition d'arrêté ministériel en ce sens.

13. Le 11 décembre 2020, les ministres sollicitent que le département de la nature et des forêts (DNF) et le département de l'étude du milieu naturel et agricole (Demna) remettent un avis.

14. Le 11 janvier 2021, le DNF et le Demna émettent un avis coordonné favorable aux expropriations des parcelles au niveau du plan de secteur mais défavorable en ce qui concerne celle de la vallée du ruisseau d'Yves.

15. Le 13 janvier 2021, les ministres déclarent d'utilité publique l'expropriation sollicitée et autorise la SC Société intercommunale BEP - expansion économique à procéder à celle-ci.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État et recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

16. Les parties requérantes précisent l'objet social de la première d'entre elles. Elles constatent que l'acte attaqué vise à mettre en œuvre des actes et travaux et l'exploitation d'installations classées sur son territoire d'action.

Elles relèvent que les deuxième et troisième d'entre elles sont propriétaires de parcelles concernées par l'expropriation et également des riveraines.

17. Elles précisent que l'acte attaqué a été publié par extrait au *Moniteur belge* du 8 mars 2021 et sur le site internet de la commune de Florennes du 9 avril au 9 mai 2021, conformément à l'article 17, §§ 2, alinéa 2, et 3, du décret du 22 novembre 2018. Elle ajoute qu'en méconnaissance de l'article 3 du dispositif de l'acte attaqué, celui-ci n'a en revanche pas été notifié aux titulaires de droits sur le bien à exproprier.

B. Le mémoire en réponse

18. La partie adverse soutient qu'aucune disposition du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation n'oblige le Gouvernement wallon à notifier la décision finale aux propriétaires des biens concernés et qu'il a été publié par extrait au *Moniteur belge*, le 8 mars 2021, conformément à l'article 17, § 3, du décret précité, ainsi que publié sur le site internet de la commune du 9 avril au

9 mai 2021. Elle expose que le délai de recours a commencé à courir le lendemain du dernier jour de la période de publicité, en ce compris à l'égard des personnes qui en auraient eu connaissance précédemment, de sorte qu'elle estime que le délai de recours venait à échéance le vendredi 9 juillet 2021. Elle en déduit que le recours paraît recevable bien qu'introduit plus de 60 jours après la publication au *Moniteur belge*.

C. Le mémoire en intervention de la troisième partie intervenante

19. La troisième partie intervenante conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours en tant qu'il est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes, faisant valoir que l'objet véritable de leur recours est la défense de leurs droits subjectifs de propriétaires des terrains visés par l'expropriation.

20. Elle soulève une première exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours en tant qu'il est introduit par la première partie requérante. Elle fait valoir que celle-ci n'est pas une « titulaire de droits sur les biens à exproprier », de sorte qu'aucune notification ne devait lui être adressée en vertu de l'article 3 de l'acte attaqué. Elle fait valoir qu'au vu de la double formalité de publicité prévue par l'article 17, §§ 2 et 3, du décret du 22 novembre 2028 précité, le recours, introduit le 7 juillet 2021, est tardif et, partant, irrecevable en tant qu'il concerne cette partie.

Elle est d'avis que le recours est également irrecevable à l'égard de la première partie requérante qui ne dispose pas de l'intérêt requis, n'étant pas la propriétaire des terrains à exproprier.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

21. La partie adverse précise qu'à ce stade, aucune procédure judiciaire n'a été initiée. Elle en déduit que le recours paraît toujours recevable en tant qu'il est introduit par les trois parties requérantes.

IV.2. Examen

IV.2.1. Sur le déclinatoire de compétence en tant que le recours est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes

22. Par ses arrêts n^{os} 257.891 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891), 257.892 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.892) et 257.893 du 14 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.893), l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que les compétences respectives des cours et

tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige et que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

L'assemblée générale a également rappelé que selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier) (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (ch. réun.), 11 juin 2010, C.09.0336.F (ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100611.6), les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (ch. réun.) 20 décembre 2007

(2 arrêts), C.06.0574.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.10) et C.06.0596.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.11) ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) (ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150219.9)).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

23. En l'espèce, si les deuxième et troisième parties requérantes sont propriétaires de parcelles à exproprier, il reste qu'aucun des quatre moyens soulevés à l'appui du recours n'est déduit d'une règle de droit établissant une obligation qui s'imposerait à l'autorité administrative, et dont il se déduirait un droit subjectif au bénéfice de ces parties.

Il s'ensuit que le déclinatoire de compétence soulevé par la troisième partie intervenante est rejeté.

24. D'office, sur la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes, si le Conseil d'État est bien compétent pour connaître d'un recours dirigé contre un arrêté autorisant une expropriation dès lors qu'il s'agit d'un acte administratif unilatéral, encore faut-il que cette compétence se concilie avec celle du juge judiciaire, visée aux articles 21 et suivants du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation. Ainsi, l'exproprié et les tiers intéressés visés à l'article 32 du décret précité peuvent agir devant le Conseil d'État contre l'arrêté d'expropriation tant que la procédure judiciaire n'a pas été mise en œuvre par l'expropriant, sur la base de l'article 28 du même décret. Dès que cette procédure judiciaire est engagée, le Conseil d'État doit décliner sa compétence pour connaître du recours introduit par ces personnes, qui pourront faire valoir leurs moyens devant le tribunal de première instance compétent, lequel peut contrôler la légalité tant interne qu'externe de l'arrêté d'expropriation. Seules les personnes concernées autres que celles visées par l'article 32 précité peuvent valablement saisir le Conseil d'État d'un recours dirigé contre la décision d'expropriation quand bien

même la procédure judiciaire est en cours dès lors qu'elles ne peuvent intervenir dans cette dernière et donc faire valoir leurs droits.

En l'espèce, interpellées sur cette question par l'auditeur rapporteur et interrogées à nouveau à l'audience, les parties ont confirmé qu'au jour de l'audience, la procédure judiciaire visée par les articles 28 et suivants du décret du 22 novembre 2018 précité n'a pas été mise en œuvre, de sorte que le Conseil d'État est compétent pour statuer sur le recours, même en tant qu'il est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes.

IV.2.2. Sur l'exception d'irrecevabilité ratione temporis du recours en tant qu'il est introduit par la première partie requérante

25. L'article 17, §§ 2 et 3, du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation est rédigé comme suit :

« § 2. En même temps qu'elle est notifiée à l'expropriant, la décision visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est adressée au Gouvernement, à l'Administration et aux communes sur le territoire desquelles le projet d'utilité publique s'étend.

La décision est publiée durant trente jours sur les sites internet des communes s'ils existent ou, à défaut, aux endroits habituels d'affichage.

Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cette publication.

§ 3. A l'initiative de l'Administration, l'arrêté d'expropriation est publié par extrait au *Moniteur belge* ».

Le Gouvernement wallon n'a pas mis en œuvre l'habilitation prévue par l'article 17, § 2, alinéa 3, du décret précité lui permettant de déterminer les modalités de cette publication.

Lorsque la publication d'un acte doit être assurée pendant un nombre de jours déterminé, le délai de recours au Conseil d'État commence à courir le lendemain du dernier jour de cette période.

Le délai de recours en annulation ne commence à courir que lorsque les deux formalités de publication prévues à l'article 17, §§ 2 et 3, du décret wallon du 22 novembre 2018 ont été accomplies.

26. En l'espèce, l'acte attaqué a été publié par extrait au *Moniteur belge* le 8 mars 2021 et sur le site internet de la commune de Florennes du 9 avril au 9 mai 2021.

La durée de la publication requise en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 2, du décret du 22 novembre 2018 se terminait le 8 mai 2021, de sorte que le délai de recours au Conseil d'État a commencé à courir le lendemain. Le recours en annulation, en tant qu'il a été introduit par la partie requérante le 7 juillet 2021, est recevable *ratione temporis*.

IV.2.3. Sur l'exception prise du défaut d'intérêt de la première partie requérante

27. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres.

Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique.

Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général.

Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé.

Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette

association. Cette vérification se fait par l'analyse de ces statuts, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

28. L'article 3 des statuts de la première partie requérante est rédigé comme il suit :

« La défense, par tous les moyens licites, du respect de l'environnement des Communes de Florennes et Walcourt et notamment la non-réalisation de l'implantation d'une carrière sur le site historique de Hemptinne-St-Aubin dénommé "La Bataille" et les terrains avoisinants.

Elle peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet et notamment l'organisation d'activités lui permettant de financer ses projets ».

Tant sur le plan social que sur le plan géographique, l'objet social de la première partie requérante est suffisamment déterminé. Il est en lien direct avec l'acte attaqué, qui déclare d'utilité publique des expropriations relatives aux parcelles concernées par cet objet social.

La première partie requérante a intérêt au recours.

29. Par ailleurs, la recevabilité du recours n'est pas contestée et n'apparaît pas contestable en tant qu'il est introduit par les deuxième et troisième parties requérantes.

30. Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

31. Le premier moyen est pris de la violation des articles 16 et 17 du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

32. Les parties requérantes font valoir que le dossier ayant été transmis à l'administration le 4 août 2020, le délai pour le dépôt du rapport de synthèse expirait le 28 octobre 2020. Elles indiquent qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que ce rapport a été établi le 26 octobre 2020, sans préciser s'il a été adressé au Gouvernement wallon et à l'expropriant dans les délais impartis. Elles calculent que

le délai pour envoyer l'acte attaqué par pli recommandé à l'expropriant expirait le 12 décembre 2020. Elles écrivent que s'il se confirme que le Gouvernement wallon a sollicité, le 11 décembre 2020, l'avis du DNF et du Demna, le délai a été prolongé de 30 jours et expirait le 11 janvier 2021. Elles soutiennent que l'acte attaqué, pris le 13 janvier 2021, a été adopté à un moment où le Gouvernement wallon n'était plus compétent *ratione temporis*.

B. Le mémoire en réplique

33. Elles précisent que n'ayant pu avoir accès au dossier administratif lors du dépôt de la requête, c'est au stade du mémoire en réplique qu'elles présentent le premier moyen en deux branches.

34. Dans la première branche, elles réitèrent la critique de la requête. S'appuyant sur le dossier administratif, elles exposent que le dossier de demande a été réceptionné le 4 août 2020, que le collège communal et le fonctionnaire délégué ont été consultés par un courrier du 31 août 2020 et que le rapport de synthèse devait être adressé dans les 85 jours, soit pour le 28 octobre 2020. Elles en déduisent que l'acte attaqué devait être envoyé dans les 130 jours, soit pour le samedi 12 décembre 2020, délai prorogé au lundi 14 décembre 2020.

Elles tirent de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 22 novembre 2018 précité que l'obligation de consultation dans le chef du Gouvernement wallon, s'agissant d'une procédure de substitution à l'administration afin d'assurer la régularité de la procédure, s'applique uniquement aux hypothèses dans lesquelles l'autorité doit procéder à des consultations. Elles exposent que la partie adverse reste en défaut de préciser quel service, commission ou autorité l'administration devait consulter en application de l'article 10, 3^o, du décret précité, de sorte qu'elles estiment qu'il n'y a pas eu de substitution procédurale et, partant, pas de prorogation du délai d'envoi de l'acte attaqué, qui expirait le 14 décembre 2020.

À titre subsidiaire, elles soutiennent qu'en déposant une copie des courriers sans y joindre la preuve de leur envoi par pli recommandé, la partie adverse ne démontre pas que les demandes d'avis ont été envoyées dans les formes et délais requis, à savoir l'envoi recommandé avec accusé de réception. Elles en infèrent que le délai d'envoi de l'acte attaqué n'a pas pu être prorogé.

35. Dans une seconde branche, prise également de la violation de l'article 10 du décret du 22 novembre 2018 précité et des principes de bonne administration – dont le devoir de minutie –, ainsi que du détournement de procédure, elles exposent que les consultations du DNF et du Demna auxquelles la partie adverse

a procédé d'initiative sont ineffectives dans la mesure où elles n'ont pas disposé de l'ensemble du délai pour émettre leur avis. Elles y voient un détournement de procédure dans le chef de l'autorité délivrante qui s'est ainsi octroyé un délai supplémentaire de 30 jours pour statuer et envoyer sa décision.

C. Le dernier mémoire

36. Sur l'exception soulevée par la troisième partie intervenante prise du défaut d'intérêt au moyen au motif qu'à supposer que l'acte attaqué ait été adopté hors délai, une décision identique serait intervenue par l'effet de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 22 novembre 2018 précité, s'agissant du rapport de synthèse du 28 octobre 2020, elles considèrent qu'il est difficile de soutenir que l'acte attaqué est identique à la proposition de décision établie par l'administration en annexe du rapport de synthèse, dès lors que celle-ci n'a pas consulté le Demna et le DNF et, partant, n'a pu tenir compte de leur avis. Elles ajoutent que les règles relatives à la compétence des autorités administratives sont d'ordre public.

37. Sur la première branche, elles persistent à contester la régularité de la consultation du DNF et du Demna en soulignant que, si les courriers de demande d'avis sont datés du 11 décembre 2020 et qu'il y est fait mention de l'envoi par recommandé avec accusé de réception, aucune des parties ne dépose la preuve que les demandes ont bien été adressées par plis recommandés le 11 décembre 2020. Elles ajoutent que la seule identification du courrier, sans les récépissés des services postaux, ne permet pas d'attester à suffisance le respect de la procédure.

V.2. Examen

V.2.1. Première branche

V.2.1.1. Sur la recevabilité

38. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

Le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte relève de l'ordre public, de sorte qu'il peut être soulevé postérieurement à la requête, à moins qu'une telle évocation n'emporte une atteinte avérée à la loyauté procédurale.

En l'espèce, la première branche telle que formulée au stade du mémoire en réplique et du dernier mémoire est recevable dès lors qu'elle a pour objet de remettre en cause la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, ce d'autant que ces critiques ont été suscitées par la consultation du dossier administratif.

V.2.1.2. Sur le fond

39. L'article 5, §§ 1^{er} et 2, du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation dispose comme suit :

« § 1^{er}. Pour le calcul des délais :
1° le jour de l'envoi ou de la réception qui est le point de départ d'un délai n'est pas compris dans ce délai;
2° le jour de l'échéance d'un délai est compris dans celui-ci; toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant.

§ 2. Les délais de consultation et d'information visés aux articles 11 et 13, ainsi que le délai de dépôt visé à l'article 50, alinéa 1^{er}, sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août et entre le 24 décembre et le 1^{er} janvier.

Lorsque le dernier jour de la période au cours de laquelle les observations ou les avis peuvent être envoyés est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, la période se prolonge au jour ouvrable suivant.

En cas de suspension ou de prolongation de délai visée aux alinéas 1^{er} et 2, les délais d'envoi du rapport de synthèse et de la proposition de décision ainsi que de notification de la décision, visés aux articles 16, alinéa 2, et 17, § 1^{er}, sont prorogés de la durée de la suspension ou de la prolongation ».

L'article 9, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, du décret du 22 novembre 2018 précité est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. L'expropriant adresse le dossier d'expropriation visé à l'article 7 à l'Administration par envoi recommandé avec accusé de réception ou par dépôt contre récépissé à l'Administration.

§ 2. Dans les quinze jours de la réception du dossier, si l'Administration estime qu'il est complet ou qu'il permet de statuer en connaissance de cause, elle adresse à l'expropriant, par envoi recommandé, un accusé de réception ».

L'article 10 du même décret dispose comme suit :

« En même temps que l'Administration envoie à l'expropriant l'accusé de réception, elle adresse, par envoi recommandé avec accusé de réception, une copie du dossier, en ce compris de l'accusé de réception visé à l'article 9, § 2 :
[...]

3° aux autres services, commissions et autorités désignés par le Gouvernement ou que l'Administration juge utile de consulter ».

L'article 11, alinéa 1^{er}, du même décret dispose comme suit :

- « Les instances, autorités, services et commissions visés à l'article 10, adressent leur avis à l'Administration dans les trente jours de la réception du dossier d'expropriation. A défaut, la procédure est poursuivie ».

L'article 16 du même décret dispose comme suit :

- « Sur la base des observations et avis émis en cours de procédure, l'Administration établit un rapport de synthèse qui comporte son avis et une proposition de décision.

L'Administration adresse ce rapport à la commune ou au Gouvernement et à l'expropriant dans les quatre-vingt-cinq jours de l'accusé de réception du dossier visé à l'article 9, § 1^{er}. A défaut, la procédure est poursuivie ».

L'article 17, § 1^{er}, du décret précité dispose comme suit :

- « Dans les cent trente jours de l'accusé de réception du dossier visé à l'article 9, § 1^{er}, la commune ou le Gouvernement notifie sa décision à l'expropriant par envoi recommandé.

Le Gouvernement ou la commune procèdent aux consultations et informations que l'Administration n'a pas réalisées dans les formes et délais prévus aux articles 10 à 13. Dans ce cas, le délai visé à l'alinéa 1^{er} est prolongé de trente jours.

A défaut d'envoi de la décision dans le délai prévu aux alinéas 1^{er} et 2, et si une proposition de décision a été adressée par l'Administration à la commune ou au Gouvernement dans le délai visé à l'article 16, alinéa 2, celle-ci vaut décision ».

Il ressort des travaux préparatoires ce qui suit :

« Article 17

§ 1^{er}. La décision peut être tant une délibération du conseil communal qu'un arrêté du Gouvernement, refusant ou accordant l'autorisation d'exproprier. Cela explique que la décision vaut, quand elle est favorable arrêté d'expropriation. La décision du conseil communal ou du Gouvernement doit être non seulement prise mais également envoyée dans les cent trente jours de l'accusé de réception. Il s'agit d'un délai de rigueur, ce qui exclut que le conseil communal ou le Gouvernement puisse envoyer sa décision au-delà de ce délai.

Un mécanisme est prévu pour résoudre un blocage éventuel si l'administration n'accomplit pas les missions qui lui sont dévolues par les articles 10 à 13. Dans ce cas, l'autorité compétente procède aux formalités d'information et de consultation. Le délai de notification de la décision est alors prorogé de trente jours. Il en va notamment ainsi si l'autorité décide de consulter une autorité, instance ou un service que l'administration n'avait pas jugé opportun de consulter » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1170/1, pp. 18 et 19).

Il résulte des articles 9, 16 et 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 22 novembre 2018 précité que les délais d'envoi de 85 jours pour le rapport de synthèse et la proposition de décision établis par l'administration et de 130 jours pour la décision sur la demande se calculent à partir de l'accusé de réception ou le récépissé visé à

l'article 9, § 1^{er}, du même décret. Ces délais doivent être computés en tenant compte des règles énoncées à l'article 5 du même décret.

Le délai d'envoi visé à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité est prolongé de 30 jours à la suite de toute demande de consultation ou d'information du Gouvernement wallon ou de la commune. Ainsi, tel est le cas lorsque cette demande intervient en substitution de l'administration, sur pied de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, précité et lorsque l'autorité décidante estime, en opportunité, qu'une telle consultation ou information est utile à sa prise de décision éclairée. En cette dernière hypothèse, seule l'erreur d'appréciation qui est manifeste peut être censurée.

40. Sur les griefs exposés dès la requête, la demande a été déposée contre récépissé le 4 août 2020, de sorte que l'administration disposait d'un délai jusqu'au 28 octobre 2020 pour envoyer son rapport de synthèse et sa proposition de décision. Il est établi par le dossier administratif que cette formalité a été régulièrement assurée le 28 octobre 2020.

Par ailleurs, l'autorité décidante disposait, quant à elle, d'un délai jusqu'au 12 décembre 2020, prorogé au lundi 14 décembre 2020 conformément à l'article 5 du décret du 22 novembre 2018 précité, pour envoyer sa décision. A la suite de la demande d'avis de l'autorité décidante adressée au DNF et au Demna le 11 décembre 2020, le délai d'envoi précité a été prolongé de 30 jours, pour arriver à échéance le 13 janvier 2021, tout en étant prorogé au 20 janvier 2021 conformément à l'article 5, § 2, alinéa 3, du même décret. La partie adverse produit aux débats les courriers requis d'envoi de l'acte attaqué qui sont datés du 13 janvier 2021, ainsi que les preuves d'envoi et de réception des plis recommandés.

Il s'ensuit que ces griefs ne sont pas fondés.

41. Sur les griefs nouveaux exposés dès le mémoire en réplique, il ressort du point 39 que les parties requérantes se méprennent sur la portée de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 22 novembre 2018, qui vise, parmi les hypothèses impliquant une prorogation de 30 jours du délai d'envoi de la décision, la sollicitation en opportunité d'avis et d'informations par l'autorité décidante.

Par ailleurs, il ressort de la combinaison des articles 10, 3^o, et 11, alinéa 1^{er}, du décret du 22 novembre 2018 que la notification du dossier de demande spécifiquement par un « envoi recommandé avec accusé de réception » aux services, commissions et autorités que le Gouvernement wallon ou l'administration a jugé utile de consulter n'est pas une formalité substantielle.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que les demandes d'avis ont bien été notifiées aux DNF et Demna par l'autorité décidante.

Il s'ensuit que ces griefs ne sont pas fondés.

42. Partant, la première branche du premier moyen n'est fondée en aucun de ses griefs.

V.2.2. Seconde branche

43. Si la critique prise de l'ineffectivité de la consultation du DNF et du Demna ne relève pas de l'ordre public, elle a pu raisonnablement n'être formulée qu'à la suite de la prise de connaissance du dossier administratif. Partant, exposée pour la première fois au stade du mémoire en réplique, elle est recevable.

44. Les courriers du 11 décembre 2020 de demande d'avis adressés au DNF et au Demna précisent ce qui suit :

« 5) Délai pour la remise de votre avis

Votre avis doit nous être adressé dans les 30 jours de la réception du dossier d'expropriation.

Le jour de la réception du présent courrier ne compte pas dans ces 30 jours.

Si le trentième jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant ».

Ces indications sont conformes aux articles 5 et 11, alinéa 1^{er}, du décret du 22 novembre 2018 précité et permettent de s'assurer que les instances concernées ont disposé du délai de 30 jours imparti pour émettre leur avis.

La seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

45. En conclusion, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

46. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2, 7 et 17 du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des actes administratifs et du principe de proportionnalité.

47. Les parties requérantes soutiennent que les auteurs de l'acte attaqué ont fait une application inexacte de la notion constitutionnelle et législative d'utilité publique.

Elles font valoir que les présomptions d'utilité publique ne sont pas toutes irréfragables et n'empêchent pas le contrôle de l'utilité publique *in concreto* par le juge.

47.1. Elles estiment d'abord que le décret du 4 juillet 2002 établit une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elles observent que l'acte attaqué expose que l'objectif du législateur wallon était d'étendre aux carrières et minières les principes de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique. Elles soutiennent que l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 précité consacre une habilitation trop générale sans limitation et condition, si ce n'est celle de l'absence d'entrave à la continuation de l'exploitation d'une entreprise similaire voisine, pour un secteur d'exploitation déterminé. Elles s'appuient sur les travaux préparatoires du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières. Elles n'aperçoivent pas en quoi la désignation de zones d'extraction justifie en tant que telle l'utilité publique. Elles sont d'avis que l'affirmation que ces exploitations sont indispensables à l'économie wallonne ne repose sur aucun élément objectif et elles n'aperçoivent pas en quoi les facteurs économiques ayant justifié l'adoption de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique sont encore pertinents.

Elles proposent de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 7 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières [et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement] viole-t-il l'article 16 de la Constitution, combiné ou non à l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, en tant qu'il autorise l'expropriation et l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation d'une carrière, alors qu'il est constant qu'aucun facteur économique actualisé et pertinent ne justifie actuellement une telle mesure exorbitante du droit commun de la propriété ? ».

Elles font valoir que si le Conseil d'État estime qu'il y a un facteur pertinent et que les carrières sont indispensables à la vie économique de la Région wallonne, la disposition génère une différence de traitement injustifiée avec les autres secteurs d'activité pouvant être considérés comme utiles. Elles proposent de poser alors la question préjudicielle suivante :

« L'article 7 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières [et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 16 de la Constitution, et l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, en tant qu'il autorise l'expropriation et l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation de carrières, et crée ainsi un régime d'habilitation générale bénéficiant uniquement aux exploitations de carrières, à l'exclusion d'autres exploitations susceptibles de satisfaire les conditions d'expansion économique, placées dans les mêmes circonstances ? ».

47.2. En tout état de cause, elles estiment que les auteurs de l'acte attaqué font une application *in concreto* erronée de la notion d'utilité publique, sachant qu'il importe d'être particulièrement rigoureux lorsque l'expropriation est poursuivie au bénéfice d'une entreprise privée. Elles tirent de la motivation de l'acte attaqué que la notion d'utilité publique est liée à celle d'expansion économique et repose sur le postulat que la poursuite du projet commercial de la troisième partie intervenante justifie l'utilité publique. Elles soutiennent que l'industrie de la chaux est en plein déclin. Elles relèvent que le projet est en lien avec la phase à chaud de la sidérurgie. Elles assurent qu'il n'est pas démontré en quoi le site d'Aisemont est indispensable à la poursuite des activités de la troisième partie intervenante ni en quoi le projet d'une nouvelle carrière à Hemptinne constitue le seul moyen de maintenir les activités sur ce site. Elles reprochent à l'autorité de ne motiver l'utilité publique sur la seule considération, à court terme, de l'expansion économique de la troisième partie intervenante, sans mettre en balance les conséquences de l'exploitation de carrières avec d'autres considérations d'intérêt général qui s'apprécient de manière concrète, en fonction du projet envisagé.

B. Le mémoire en réplique

48. Elles estiment que les motifs liés aux expropriations à des fins d'expansion économique invoqués par la partie adverse ne peuvent pas être transposés au régime de l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 précité. Elles voient une différence entre la création d'un parc d'activités économiques destiné à favoriser le développement d'une multitude d'entreprises et une expropriation, telle celle en l'espèce, qui profite à une bénéficiaire exclusive.

Elles relèvent que la partie adverse ne conteste pas que l'autorité délivrante devait procéder, malgré la présomption de l'article 7 précité, à une analyse approfondie de la nécessité du recours à l'expropriation au regard de l'utilité publique et que la critique exposée dans la requête vise à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard. Elle conteste l'argument de la partie adverse selon lequel la révision du plan de secteur implique forcément que l'exploitation des gisements concernés est d'intérêt public.

C. Le dernier mémoire

49. Elles insistent sur l'interprétation restrictive qui doit être réservée à la dispense de saisine de la Cour constitutionnelle par la voie préjudicielle en application de l'article 26, § 2, alinéa 3, § 4, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

50. Sur la première question préjudicielle qu'elles proposent de poser à la Cour constitutionnelle, elles soulignent que d'autres juridictions font une application plus restrictive de la notion d'utilité publique. Par opposition avec l'habilitation octroyée par le décret du 4 juillet 2002 précité, qu'elles estiment très large et (presque) non conditionnée, elles mettent en exergue, en dehors des causes générales d'utilité publique, d'autres habilitations législatives spéciales, plus restrictives et présentant toutes une dimension collective indubitable, s'agissant de l'article 14 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, du décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques, des articles D.42 et D.46 du Code wallon du Patrimoine, de l'article 6*bis*, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 92 et 134 du Code de l'habitation durable, et des articles D.44, § 2, D.53-11, § 1^{er}, et D.171 du Code de l'eau. Elles considèrent que le secteur carrier ne peut être comparé à ces différentes causes qui disposent indubitablement d'un fondement collectif et d'une portée générale.

Elles contestent que le projet carrier litigieux profite finalement à l'ensemble de la collectivité. Elles exposent que l'utilisation de chaux ou de calcaire est destinée à des usages précis au sein de secteurs bien particuliers qui sont cités dans l'acte attaqué et que le calcaire extrait par la bénéficiaire des expropriations est transformé par quelques secteurs industriels en produits commercialisés.

Elles écrivent que les expropriations visant des zones spécifiques du plan de secteur, au contraire des celles relatives aux carrières, concernent une pluralité de personnes ou d'entreprises, non définies *a priori* et dans un but global de développement économique local et régional. Elles ajoutent qu'il n'en va pas de même pour celles relatives aux périmètres de reconnaissances.

Si elles concèdent que les usages des produits calcaires sont susceptibles d'être au service d'une partie indéfinie de la collectivité, elles soulignent qu'il en va de même de toute une série d'autres biens de consommation qui ne disposent pas pour autant de telles habilitations à exproprier. Elles ajoutent qu'il existe d'autres matières premières dont la ressource est rare, mais qui ne font pas l'objet de telles habilitations.

Elles exposent que la seule particularité du secteur carrier semble tenir au peu de possibilités de développement territorial dès lors que la ressource est rare. Elles ne perçoivent toutefois pas les spécificités de ce secteur par rapport à d'autres soumis aux mêmes contraintes, tels celui de la production d'électricité.

51. Elles estiment que la deuxième question préjudicielle envisagée est pertinente en réitérant des arguments à l'appui de la première question préjudicielle proposée.

VI.2. Examen

52.1. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. 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 est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

52.2. L'article 16 de la Constitution dispose comme suit :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est rédigé comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle.

53. L'article 7 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est rédigé comme suit :

« La Région, les provinces, les communes et les personnes de droit public désignées par le Gouvernement peuvent procéder à l'expropriation et à l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation, à l'aménagement de leurs voies d'accès ou aux travaux complémentaires d'infrastructure, et pour autant que les réserves de gisement faisant l'objet de l'expropriation ne soient pas nécessaires à la continuation de l'activité industrielle ou à l'amortissement satisfaisant des installations d'une entreprise similaire voisine qui les détenait ».

54.1. L'article 26, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est libellé comme suit :

« § 1^{er}. La Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à :

1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions ;

2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 134 de la Constitution émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif ;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des articles du titre II "Des Belges et de leurs droits", et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

4° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution.

[...]

§ 2. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur cette question.

Toutefois, la juridiction n'y est pas tenue :

1° lorsque l'affaire ne peut être examinée par ladite juridiction pour des motifs d'incompétence ou de non-recevabilité, sauf si ces motifs sont tirés de normes faisant elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle ;

2° lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique.

La juridiction, dont la décision est susceptible, selon le cas, d'appel, d'opposition, de pourvoi en cassation ou de recours en annulation au Conseil d'État, n'y est pas tenue non plus si la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1^{er} ou lorsque la juridiction estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, « lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution ». L'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, dispose toutefois que, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, « l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée ».

54.2. Il convient de déterminer si, conformément à l'article 26, §§ 2 à 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, les questions préjudicielles préconisées par les parties requérantes doivent être posées à la Cour constitutionnelle.

54.3. Par la première question préjudicielle proposée, les parties requérantes sollicitent que la Cour constitutionnelle soit interrogée quant à savoir si l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 précité viole l'article 16 de la Constitution, éventuellement combiné à l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il autorise l'expropriation et l'acquisition pour cause d'utilité publique des

immeubles nécessaires à l'exploitation d'une carrière « alors qu'il est constant qu'aucun facteur économique actualisé et pertinent ne justifie actuellement une telle mesure exorbitante du droit commun de la propriété ».

Les travaux préparatoires propres à l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 renvoient au commentaire du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières (*Doc. parl.*, Parl. wall., CRW, session extraordinaire 1988, n° 52/1, pp. 4, 6, 8 et 9), dont il ressort ce qui suit :

« Compte tenu du morcellement de la propriété dans la Région wallonne, des données géologiques existantes, de la nécessité de disposer de surfaces suffisamment étendues pour entreprendre des exploitations rationnelles économiquement rentables, des impératifs d'urbanisation et d'environnement, de la destination future des zones d'extraction après exploitation, il importe de compléter les lois minières en permettant l'expropriation de terrains en vue de leur exploitation.

[...]

En résumé le projet de décret, qui cherche à permettre une valorisation maximum du sous-sol wallon vise dans ce but à satisfaire cinq objectifs :

- 1° élaborer en temps opportun des programmes d'extraction à court terme, moyen et long terme des quantités de masses minérales dont l'extraction correspond aux intérêts économiques de la Région, en définissant des sites d'extraction qui puissent s'inscrire selon une procédure déterminée dans les plans d'aménagement existants ou en révision ;
- 2° permettre l'exploitation et assurer des réserves de matières premières, à court, à moyen et long terme par expropriation de terrains tout comme cela a été imaginé pour réaliser des infrastructures régionales d'accueil d'industries, de l'artisanat et des services dans le cadre de la loi sur l'expansion économique ;
- 3° exiger la fourniture d'un cautionnement destiné à satisfaire aux obligations imposées par le permis d'extraction pendant et après l'exploitation dans le cadre de réaménagement des terrains exploités ou affectés par l'exploitation en cas de défaillance du titulaire du permis ;
- 4° délivrer une seule autorisation qui tiendrait lieu à la fois de la permission d'exploiter ou de bâtir et de la permission de modifier le relief du sol prévue par l'article 41 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme ;
- 5° uniformiser le régime d'autorisation des exploitations des minières et des carrières.

[...]

COMMENTAIRE DES ARTICLES

[...]

Article 9

L'article 30 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique prévoit que dans l'ensemble du territoire, l'État, les provinces, les communes et les personnes du droit public désignées par le Roi peuvent procéder à l'expropriation et à l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'aménagement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou de services à l'aménagement de leurs voies d'accès ou à des travaux complémentaires d'infrastructure.

Le projet de décret qui est présenté a pour but de mettre à jour les lois sur les minières et carrières en étendant les principes de la loi sur l'expansion économique au bénéfice des exploitations de minières et carrières. Il est évident que des zones d'extraction étant désignées, il doit être possible de les exploiter.

Ainsi, il sera possible à l'avenir de prévoir les champs d'exploitation en fonction de la localisation des gisements existants, en tenant compte des impératifs d'une politique coordonnée en matière économique et urbanistique, d'assurer les réserves de matières premières à moyen et long terme et d'approvisionner les dépendances des exploitations indispensables à la vie économique de la Région Wallonne ».

L'acte attaqué expose que le législateur décréteil a justifié la création de l'habilitation prévue à l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 par la volonté d'étendre les principes de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique et par la nécessité de rendre possible l'exploitation des zones d'extraction reprises en zone d'extraction et en zone de dépendances d'extraction au plan de secteur.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il est admis que les législateurs puissent interpréter largement la notion d'utilité publique (C. const., n° 129/2012 du 25 octobre 2012, B.4.2. à B.10. ; n° 186/2011 du 8 décembre 2011, B.10.2. à B.15. ; n° 16/1997 du 25 mars 1997, B.4.2.). Liée aux besoins de la société ou à un problème d'intérêt général, l'« utilité publique » d'une mesure privative de propriété se rapporte à la légitimité du but poursuivi par cette mesure et à l'examen de questions politiques, économiques et sociales (CEDH, grande chambre, 25 octobre 2012, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, § 106).

Il ne résulte par des développements des parties requérantes que sortent de la large marge d'appréciation dont dispose le législateur décréteil, telle qu'admise par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les motifs avancés dans les travaux préparatoires pour pouvoir qualifier l'exploitation d'une carrière de cause d'utilité publique de nature à justifier une expropriation. En réalité, les parties requérantes tentent de substituer leur propre appréciation de ce qui devrait pouvoir limitativement être considéré comme relevant d'une cause d'utilité publique à ce qu'a apprécié en opportunité le législateur décréteil en promulguant l'article 7 du décret du 4 juillet 2002. Ainsi, il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que seules des exploitations « indispensables à la vie économique » ou encore ayant « une dimension collective indubitable » peuvent être prises en compte par les législateurs pour considérer qu'une activité économique relève de l'utilité publique. Elles formulent encore une critique en pure opportunité lorsqu'elles contestent la pertinence économique actuelle du secteur carrier, qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'État.

Il s'ensuit que l'article 16 de la Constitution, lequel a une portée analogue à l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel précité – invoqué par les parties requérantes –, n'est manifestement pas violé par l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 « en tant qu'il autorise l'expropriation et l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation d'une carrière, alors qu'il est constant qu'aucun facteur économique actualisé et pertinent ne justifie actuellement une telle mesure exorbitante du droit commun de la propriété ». Partant, en vertu de l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la première question préjudicielle proposée.

54.4. Concernant la seconde question préjudicielle suggérée, pour pouvoir invoquer de manière admissible la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, encore faut-il que la partie requérante opère, dès la requête, la démonstration claire et précise de l'existence d'une différence ou d'une identité de traitement, laquelle implique que soit opérée une comparaison concrète entre deux catégories de personnes ou, à l'inverse, soit exposée en quoi concrètement il ne peut être fait une distinction catégorielle.

La seconde question préjudicielle préconisée repose sur l'affirmation que le régime d'habilitation générale bénéficie uniquement aux exploitations de carrières, à l'exclusion d'autres exploitations susceptibles de satisfaire les conditions d'expansion économique placées dans les mêmes circonstances. Ce faisant, les parties requérantes ne déterminent pas clairement la catégorie d'exploitations qui subirait une discrimination en comparaison du traitement réservé aux exploitations de carrière, alors que cette catégorie-ci reprend notamment les zones d'extraction.

Par ailleurs, le but poursuivi par l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 précité est d'étendre les principes d'un système existant au profit d'autres exploitations. Les parties requérantes n'identifient pas, aux termes de leur requête, une exploitation confrontée aux mêmes contraintes et qui ne pourrait pas bénéficier d'un système similaire aux exploitations de carrière.

Dans ces circonstances particulières, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la seconde question préjudicielle suggérée.

55.1. Concernant les griefs exposés quant aux erreurs commises dans l'application *in concreto* de la notion d'utilité publique, il y a d'emblée lieu de relever que le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur la nécessité ni sur l'opportunité d'une expropriation pour cause d'utilité publique, le contrôle de la légalité de l'arrêté d'expropriation attaqué se limitant à vérifier sa légalité interne et

externe. Dans ce cadre, seule l'erreur d'appréciation qui est manifeste peut être censurée.

55.2. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Quant à l'utilité publique en l'espèce

Considérant que la S.A. CARMEUSE est une société spécialisée dans la production de chaux, calcaire et produits dérivés, qui sont utilisés dans une grande variété d'applications ; que le site d'exploitation d'Aisemont (Fosses-la-Ville) constitue son plus important siège chauxfournier d'Europe ; que les réserves de pierre de ce site ne permettent toutefois plus d'assurer à court terme son alimentation en matière première ;

Considérant que le projet de la S.A. CARMEUSE à Hemptinne est indispensable pour assurer la continuité de l'activité sur le site d'Aisemont ; que l'activité d'extraction de pierres industrielles de la S.A. CARMEUSE se situe en amont de très nombreux secteurs de l'activité économique, dont notamment :

- l'industrie sidérurgique, la chaux étant utilisée comme produit chimique de base pour la transformation du minerai de fer en fonte ainsi que pour l'élimination des impuretés de l'acier dans les convertisseurs ;
- l'industrie des métaux non ferreux, la chaux étant utilisée comme séparateur entre les différents sets métalliques et pour réduire les impuretés de l'or, de l'argent, du nickel,
- l'industrie chimique proprement dite puisque la chaux est le constituant chimique de base le plus couramment utilisé, notamment pour la production de gélatine et d'engrais ;
- la construction : la chaux et la pierre calcaire sont utilisées pour la fabrication de tous types de béton et la construction de routes mais également pour la fabrication de briques silico-calcaires et de plafonnages ; de même, des calcaires broyés micronisés sont utilisés pour la fabrication de carrelages, de béton architectonique et de briques de parement, des calcaires moulus le sont pour la coloration des briques et la fabrication des fibres de verres, et des chaux moulues le sont dans la fabrication des produits composites ;
- l'industrie sucrière, la chaux étant utilisée pour la précipitation des impuretés minérales et organiques qui sont mélangées au sucre dans le liquide extrait de la betterave ;
- en matière de charge, des calcaires micronisés et de la chaux vive micronisée étant utilisées pour la fabrication des colles, plastiques, polymères, tapis, caoutchoucs, peintures, pigments, vernis et enduits ;
- l'industrie du papier, des carbones de calcium précipités étant utilisés dans la fabrication des pâtes à papier ;
- en matière d'environnement, des calcaires et de la chaux servant dans le traitement des eaux, boues, fumées et déchets ménagers ou industriels ;

Considérant que le gisement situé dans la zone considérée est repris à l'inventaire des ressources du sous-sol réalisé par le Laboratoire d'analyse litho- et zoostratigraphiques du Département de Géologie de l'Université de Liège ; qu'il présente les caractéristiques en termes d'épaisseur, de continuité et de qualité de la pierre autorisant son exploitation pour la fabrication de chaux ; que les gisements calcaires de la qualité requise pour la production de chaux ne représentent pas plus de 3 % des gisements calcaires de Wallonie ;

Considérant que l'incidence socio-économique du projet ici en cause a été réalisée par l'UCLouvain, dont on peut extraire les passages suivants :

- “ - Il existe une tradition en Wallonie du travail de la pierre qui se traduit par un savoir-faire dans l’exploitation parcimonieuse de la pierre. En conséquence de quoi, la Région wallonne peut s’enorgueillir d’héberger les deux leaders mondiaux de production de la chaux.
- La chaux bien qu’utilisée proportionnellement en quantité limitée constitue néanmoins un composant indispensable aux processus de production d’industries majeures et diversifiées en Région wallonne, notamment la sidérurgie, l’industrie du papier, la construction, l’agriculture,
- Le marché de la chaux est un marché régional, car les utilisateurs exigent des sources d’approvisionnement de proximité (dans un rayon de 300 km environ).
- La structure du marché de la chaux est caractérisée par des possibilités de transport restreintes et des possibilités de substitution limitées. En conséquence, une limitation de l’approvisionnement pourrait avoir un impact sur les prix et donc sur la compétitivité des industries en aval” (Etude des impacts socio-économiques liées à l’ouverture d’une carrière d’extraction de pierres calcaires à Hemptinne, p. 58) ;

Considérant que les auteurs de l’étude examinent également les options de développement possibles pour la S.A. CARMEUSE en Wallonie ; qu’ils précisent que “l’analyse détaillée de chaque scénario amène à la conclusion que seuls deux scénarii sont réalistes pour Carmeuse : l’ouverture d’une nouvelle carrière en Wallonie pour maintenir l’activité du site d’Aisemont ou la fermeture du site d’Aisemont” (Etude des impacts socio-économiques liées à l’ouverture d’une carrière d’extraction de pierres calcaires à Hemptinne, p. 59) ;

Considérant que ces considérations sont également retenues par l’auteur de l’étude d’incidences de 2014, jointe à la demande de permis unique et ayant fait l’objet d’une actualisation en 2019 ; qu’après avoir examiné l’évolution du contexte économique entre la réalisation de l’étude de l’UCLouvain et de l’étude d’incidences, il indique que “L’analyse des données économiques et leur évolution, confirme les conclusions de l’étude de 2008 en termes de perspectives socio-économiques positives en Région wallonne. La diversification mise en œuvre par la société grâce à une action importante en ‘recherche & développement’ et des investissements continus sont certainement parmi les raisons majeures qui ont permis à cette entreprise de surmonter la crise et de dégager de nouvelles perspectives au sein du tissu économique wallon” ;

Considérant qu’il en résulte que, pour éviter la fermeture du site d’Aisemont et poursuivre son développement en Région wallonne, la seule option pour la S.A. CARMEUSE consiste à ouvrir une nouvelle carrière à Hemptinne ; que la S.A. CARMEUSE a dès lors introduit une demande de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l’inscription d’une zone d’extraction à Hemptinne ; que, le 1^{er} avril 2004, le Gouvernement wallon a adopté provisoirement la révision du plan de secteur ; que l’adoption définitive de cette révision est intervenue le 15 décembre 2011 ;

Considérant qu’une demande de permis unique pour l’exploitation d’une carrière et de dépendances d’extraction a ensuite été déposée, laquelle a abouti à l’octroi d’un permis unique du 25 septembre 2019 ; qu’un permis d’urbanisme autorisant la remise en service de la ligne 136 desservant le site a été délivré en date du 20 décembre 2019 ;

Considérant que l’UCLouvain précise dans son étude de 2008 que 1.000 emplois directs dans le secteur de la chaux, génère 2.900 emplois indirects (industrie, service, construction et génie civil) et 1.950 emplois induits (commerce de détail et service) ; que le projet d’Hemptinne générera 40 emplois directs sur site en pleine activité ; qu’il permet, en outre, de garantir le maintien de l’emploi sur le site d’Aisemont (environ 100 équivalents temps plein dont un tiers chez la société co-exploitant le site avec la S.A. CARMEUSE) ;

Considérant qu'en ce qui concerne la réserve énoncée à l'article 7, alinéa 1^{er}, *in fine* du décret sur les carrières, les parcelles visées par la présente procédure sont indispensables à la poursuite des activités de la S.A. CARMEUSE alors qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune autre demande de permis d'extraction et qu'elles n'apparaissent ni nécessaires à la continuation de l'activité industrielle, ni à l'amortissement satisfaisant des installations d'une autre carrière ;

Analyse des alternatives de localisation

Considérant que selon ce qui est précisé dans la déclaration environnementale annexée à l'arrêté de révision du plan de secteur :

“ L'étude d'incidences a examiné toutes les alternatives possibles et a confirmé le choix du site de Hemptinne.

Le choix de localisation est lié notamment :

- à la proximité de l'usine d'Aisemont : le traitement à Aisemont permet d'éviter dès le départ de nombreuses incidences sur l'environnement d'Hemptinne. Elles seront reportées à Aisemont mais dans le prolongement de l'activité existante (pas d'augmentation) et pour laquelle des mesures adéquates sont prises depuis longtemps,
- à la bonne accessibilité du site (possibilité de transport par la voie de chemin de fer, beaucoup moins nuisible à l'environnement que le transport routier),
- et aux qualités intrinsèques du gisement présent (caractéristiques chimiques : la formation calcaire doit permettre la fabrication de chaux, épaisseur, bonne prédictibilité géologique).

Aucun autre site d'extraction existant en Région wallonne ne correspond aux objectifs de la révision. Aucun autre nouveau site d'extraction n'a pu être retenu non plus. Par conséquent, la zone Saint-Aubin/Hemptinne fut sélectionnée comme étant, sur le plan géologique la plus appropriée en Région wallonne. En outre, sur le plan économique, ce site bénéficie également de deux atouts importants (proximité de l'usine et liaison ferroviaire) permettant d'assurer une optimisation du transport du point de vue environnemental (limitation des rejets de CO₂).

Ce site est donc le seul répondant aux critères quantitatifs et qualitatifs recherchés, permettant l'évacuation des produits par le rail sans entraver ni perturber, par son charroi, la région de Florennes et offrant, par la structure de ses couches géologiques, le minimum d'emprise au sol et l'utilisation la plus parcimonieuse du sous-sol (possibilités d'exploitation en profondeur).

On peut dès lors considérer que ceci fait partie des considérations à prendre en compte dans le cadre d'une gestion et d'une utilisation parcimonieuse du sol et de ressources du sous-sol”

Considérant que l'absence d'alternative au projet ici en cause est également retenue par l'auteur de l'étude d'incidences de 2014, jointe à la demande de permis unique et ayant fait l'objet d'une actualisation en 2019 ».

55.3. Par les motifs qui précèdent, l'acte attaqué explicite en quoi, à l'estime de ses auteurs, l'utilité publique est rencontrée en l'espèce. La motivation de cet arrêté détaille l'incidence socio-économique du projet, notamment en relevant que l'activité d'extraction se trouve en amont de très nombreux autres secteurs de l'activité économique qu'elle énumère. Il en ressort aussi la qualité du gisement situé dans la zone considérée. L'acte attaqué est par ailleurs motivé quant à la localisation du projet par rapport au site d'exploitation d'Aisemont. Il y est fait état de l'affectation en zone d'extraction au plan de secteur du site litigieux, ainsi que des permis uniques et d'urbanisme délivrés. Les auteurs de l'acte attaqué évaluent encore les alternatives de

localisation envisagées pour observer que l'étude d'incidences sur l'environnement a confirmé le choix du site de Hemptinne. Il est donc erroné de soutenir que la présomption d'utilité publique est présentée comme irréfragable dans l'acte attaqué.

Quant aux développements des parties requérantes relatifs au déclin de l'industrie de la chaux, à la remise en cause du caractère indispensable de la poursuite des activités de la troisième partie intervenante et de l'opportunité du site d'exploitation d'Aisemont, à l'absence de mise en balance avec d'autres considérations d'intérêt général invoquées, à la non prise en compte des réserves de pierre calcaire de qualité de Florennes et à l'absence d'appréciation des coûts de l'expropriation avec les bénéfices économiques issus de l'exploitation projetée, ils visent à opposer leur propre appréciation en opportunité à celle des auteurs de l'acte attaqué, sans pour autant démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de ceux-ci. Il ne ressort pas des motifs critiqués de l'acte attaqué que l'autorité délivrante a commis non plus une erreur de fait.

La démonstration du caractère d'utilité publique du projet litigieux en vertu de l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 est à suffisance explicitée par l'acte attaqué et repose sur diverses analyses établies par des instances universitaires ou agréées.

S'agissant d'une demande d'expropriation, il n'était pas requis d'examiner les incidences environnementales du projet d'exploitation carrier.

Les griefs ne sont pas fondés.

56. En conclusion, le deuxième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles proposées.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

57. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides incompatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité.

58. Les parties requérantes assurent que le Conseil d'État est compétent pour juger que la mesure concernée est une aide d'État, qui est illégale en ce qu'elle a été mise en œuvre sans qu'il ait été procédé à la notification préalable à la Commission européenne prévue à l'article 108, § 3, du TFUE.

Elles soutiennent que l'acte attaqué constitue une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE dès lors que les cinq éléments nécessaires à une telle qualification sont rencontrés en l'espèce, s'agissant d'une « intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État » qui « confère un avantage » à « certaines entreprises ou productions » en « faussant la concurrence » et « affectant les échanges entre États membres ».

Elles estiment que le transfert de ressources d'État est établi par la circonstance que l'autorité expropriante met à la disposition son administration et de manière générale, « toute une structure » permettant la mise en œuvre et le suivi de la procédure d'expropriation au bénéfice de l'entreprise privée, supporte, dans la procédure d'expropriation, le coût de l'acquisition forcée, ainsi que les frais liés à un recours contre l'arrêté d'expropriation, comme dans le cadre de la présente procédure. Elles ajoutent que la procédure d'expropriation devant, à défaut de cession amiable, être approuvée par le juge judiciaire, l'autorité expropriante sera tenue de citer l'exproprié et de supporter les frais afférents à une telle procédure en justice.

Elles considèrent que l'avantage dans le chef de la troisième partie intervenante réside dans le fait de pouvoir bénéficier des services d'entités publiques usant de leurs prérogatives de puissance publique pour forcer des particuliers à céder leurs terrains à l'entreprise en question, s'agissant d'une faveur que d'autres entreprises n'ont pas.

Elles soutiennent que la sélectivité est rencontrée par la circonstance que l'aide est octroyée à une entreprise identifiée, à savoir la troisième partie intervenante, à l'exclusion d'autres entreprises.

Elles rappellent la condition de la restriction de la concurrence.

Elles assurent que le caractère transfrontalier est présent car les entreprises concurrentes de la troisième partie intervenante ne sont pas uniquement belges et son activité se déploie dans 20 pays.

Elles précisent que cette aide d'État n'est pas couverte par le règlement (UE) n° 651/2014 précité en tant qu'il déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

B. Le mémoire en réplique

59. En réponse à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, elles répliquent que « toute personne intéressée » peut faire valoir l'illégalité d'une aide d'État devant les juridictions nationales et que, conformément à l'article 1^{er}, h), du règlement n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, remplacé depuis par l'article 107 du TFUE, est intéressée toute personne dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide. Elles estiment que tel est leur cas.

60. Sur le fond, elles relèvent que la mesure est justifiée par la sécurité de l'approvisionnement du four à chaux d'Aisemont de la troisième partie intervenante. Elles observent que la notion d'aide d'État vise également les avantages indirects, telle que l'intervention des services de la partie adverse puisque la troisième partie intervenante est assurée, dès le stade de l'expropriation, d'en être l'exploitante unique. Elles exposent que le détour par la deuxième partie intervenante permet également d'éluder des charges propres aux entreprises privées et des démarches administratives coûteuses. Elles détaillent en quoi elles estiment que l'opération querellée consiste en une aide d'État. Elles ajoutent qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide. Elles font valoir qu'il appartient à la partie adverse de démontrer que les seuils européens ne sont pas dépassés pour bénéficier du régime d'exemption. Elles soutiennent qu'il faut tenir compte du fait que la troisième partie intervenante peut continuer à exercer grâce à cette aide des activités lucratives, ainsi que de l'ensemble des aides reçues sur trois exercices fiscaux. Elles en infèrent qu'on peut raisonnablement penser que le seuil *de minimis* est dépassé.

Elles indiquent que si le Conseil d'État devait ne pas être en mesure de trancher cette question, il y a lieu, comme le précise la communication de la Commission européenne relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales (2009/C85/01), en son point 13, de poser deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne, formulées comme suit :

- « 1. L'article 107 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'une mesure consistant en la mise à disposition de prérogatives de la puissance publique sous la forme d'aide administrative, financière, juridique, commerciale et logistique, ainsi que la réservation de terrains au profit exclusif d'une entreprise privée, telle que celle prévue par l'arrêté d'expropriation attaqué, constitue une aide d'État ?

Dans l'affirmative, cette mesure peut-elle être considérée comme illégale puisqu'elle n'a pas été notifiée conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE ?

2. L'article 107 TFUE doit-il être interprété en ce sens que la disposition visée à l'article 7 du décret wallon du 4 juillet 2002 relatif aux carrières, en vertu duquel la Région, les communes et les personnes de droit public désignées par le Gouvernement peuvent procéder à l'expropriation et à l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation, l'aménagement de leurs voies d'accès ou aux travaux complémentaires d'infrastructure, est une mesure sectorielle procurant un avantage concurrentiel au secteur carrier moyennant des ressources étatiques et constitue une aide d'État ?

Dans l'affirmative, la mesure sectorielle peut-elle être considérée comme illégale puisqu'elle n'a pas été notifiée conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE ? ».

VII.2. Examen

61. L'article 107, § 1^{er}, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose comme suit :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'article 107, § 1^{er}, précité, prohibe, en principe, les aides accordées aux entreprises ou aux productions par les États, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

L'article 108 du TFUE dispose que :

« 1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil. Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est

pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

Sur l'exigence de notification préalable de l'État membre à la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne juge ce qui suit :

« [...] l'obligation de notification constitue l'un des éléments fondamentaux du système de contrôle mis en place par le traité FUE dans le domaine des aides d'État. Dans le cadre de ce système, les États membres ont l'obligation, d'une part, de notifier à la Commission chaque mesure tendant à instituer ou à modifier une aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et, d'autre part, de ne pas mettre en œuvre une telle mesure, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, tel que précisé à l'article 2 du règlement n° 659/1999, aussi longtemps que cette institution de l'Union n'a pas adopté une décision finale concernant cette mesure (voir en ce sens, arrêts du 24 novembre 2020, *Viasat Broadcasting UK*, C-445/19, EU:C:2020:952, point 19 et jurisprudence citée, et du 28 octobre 2021, *Eco Fox e.a.*, C-915/19 à C-917/19, EU:C:2021:887, point 37 ainsi que jurisprudence citée) » (arrêt du 13 mars 2025, *Civiale SpA e.a.*, C-746/23 et C-747/23, ECLI:EU:C:2025:171, point 31).

La Cour de justice identifie les conditions de l'aide d'État comme suit :

« La qualification d'une mesure nationale d'"aide d'État", au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, requiert que toutes les conditions suivantes soient satisfaites. Premièrement, cette mesure doit constituer une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage sélectif à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence [arrêt du 19 septembre 2024, *Royaume-Uni e.a./Commission* (Imposition des bénéfices des SEC), C-555/22 P, C-556/22 P et C-564/22 P, EU:C:2024:763, point 91 ainsi que jurisprudence citée] » (*op. cit.*, point 33).

Quant à la notion d'aide d'État au regard de la condition de l'avantage obtenu, la Cour de justice précise ce qui suit :

« [...] toute mesure étatique qui, quels qu'en soient la forme et les objectifs, est susceptible de favoriser directement ou indirectement une ou plusieurs entreprises, ou qui accorde à celles-ci un avantage qu'elles n'auraient pas pu obtenir dans des conditions normales de marché constitue un avantage, au sens de la jurisprudence rappelée au point 33 du présent arrêt (arrêt du 17 novembre 2022, *Volotea et easyJet/Commission*, C-331/20 P et C-343/20 P, EU:C:2022:886, point 107 et jurisprudence citée).

Ainsi, les avantages consentis peuvent ressortir des prestations positives, telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise (arrêt du 27 janvier 2022, *Sătiș-S*, C-238/20, EU:C:2022:57, point 42 et jurisprudence citée) » (*op. cit.*, points 40 et 41).

Si la question de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur relève d'une mission attribuée en propre à la Commission européenne, sous le contrôle du Tribunal et de la Cour de justice, de telle sorte que le Conseil d'État n'est pas

compétent pour en connaître, il en va différemment du point de savoir si la mesure visée par l'acte attaqué doit être considérée comme contraire à l'article 108, § 3, du TFUE au motif qu'elle constitue la mise en œuvre d'une aide d'État qui n'a pas été notifiée auparavant à la Commission européenne (CJUE, arrêt du 18 juillet 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, point 38).

62. En l'espèce, l'acte attaqué a pour seul effet d'autoriser la troisième partie intervenante à procéder à l'expropriation des biens concernés dans le but d'utilité publique d'exploiter un gisement calcaire, conformément à l'affectation au plan de secteur. Un tel acte, s'il peut être un préalable à diverses mesures qui pourraient être considérées comme des aides au sens de l'article 107, § 3, du TFUE, n'est pas, par lui-même, un acte d'exécution de telles aides et l'éventuel défaut de notification à la Commission européenne de la mesure d'aide postérieure n'affecte pas la validité de l'expropriation elle-même.

Enfin, les coûts relatifs à la procédure d'expropriation ne sont pas exposés au bénéfice de l'entreprise privée concernée mais ils relèvent des missions de puissance publique à la charge de la partie adverse en application de l'article 7 du décret du 22 novembre 2018 précité.

Au vu de ces éléments, il n'est pas démontré que l'acte attaqué procure à la troisième partie intervenante un avantage susceptible de constituer une aide d'État, de nature à imposer l'obligation de notification visée à l'article 108, § 3, du TFUE.

63. L'article 267 du TFUE dispose comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais ».

En application de la jurisprudence *Cilfit* (C.J.C.E., 6 octobre 1982, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, point 21) et *Conorzio* (C.J.U.E., gr. ch., 6 octobre 2021, ECLI:EU:C:2021:799, points 33 et s.), une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit n'est pas tenue de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elle si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige.

Par ailleurs, une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour, « pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité » (CJUE, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, point 56 ; C-561/19, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 61).

En l'espèce, outre que la formulation de la question préjudicielle au stade du dernier mémoire est tardive – et partant irrecevable –, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour de Justice de l'Union européenne dès lors qu'il n'est pas établi que l'acte attaqué impliquait de procéder à la notification préalable visée l'article 108, § 3, du TFUE.

64. Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

65. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 2, 7 et 17 du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et du principe de motivation interne des actes administratifs.

66. Les parties requérantes soutiennent que l'expropriation est autorisée afin de permettre la mise en œuvre du permis unique du 25 septembre 2019 délivré à la troisième partie intervenante. Elles font valoir que dès lors que ce permis unique est illégal, l'arrêté d'expropriation attaqué est dépourvu d'un fondement licite.

VIII.2. Examen

67. Conformément à l'indépendance des polices administratives, la légalité d'un acte administratif, tel celui intervenu dans le cadre de la police de l'expropriation, doit en principe s'apprécier par rapport à cette dernière et non en fonction de considérations relevant d'une autre police administrative.

L'article 18 du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation dispose que l'arrêté d'expropriation peut être adopté avant la délivrance des autorisations administratives nécessaires à la réalisation du but d'utilité publique. Il s'ensuit que la légalité des autorisations administratives nécessaires au projet est sans incidence sur celle de l'arrêté d'expropriation.

68. En l'espèce, la circonstance que le permis unique du 25 septembre 2019 a été retiré est sans effet sur la légalité de l'arrêté d'expropriation attaqué.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Confidentialité

69. La troisième partie intervenante dépose à titre confidentiel, en vue de protéger le secret des affaires, la convention conclue avec la deuxième partie intervenante (pièce annexée à son mémoire en intervention).

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de maintien de la confidentialité des pièces qualifiées comme telles par la troisième partie intervenante.

X. Indemnité de procédure

70. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

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 des parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.050 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laurence Vancrayebeck,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay