

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.939 du 10 mars 2026

A. 241.970/XIII-10.367

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
Comité Régional Anti-Carrière,**
2. **F.V.,**
ayant toutes deux 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^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

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 le 22 mai 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2024 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la société anonyme (SA) Carmeuse un permis unique ayant pour objet l'ouverture et l'exploitation d'une carrière, ainsi que la construction et l'exploitation des dépendances, installations d'expédition et voies d'accès dans un établissement sis au lieu-dit « La Bataille », à Florennes.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 24 juillet 2024, la SA Carmeuse a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 mars 2026.

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

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Romain Vincent, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 15 décembre 2011, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision de la planche 47/5 du plan de secteur Philippeville-Couvin pour inscrire une nouvelle zone d'extraction à Hemptinne, sur le territoire de la commune de Florennes. Le but est de maintenir l'alimentation en roches calcaires du four à chaux d'Aisemont à Fosses-la-Ville, installation propriété de la SA Carmeuse.

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

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

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

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

La demande, qui a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement, consiste à :

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

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

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

La plupart des parcelles du projet sont reprises en zone d'extraction au plan de secteur de Philippeville-Couvin, les autres étant en zones agricole ou forestière.

5. Une enquête publique se tient du 18 mai au 18 juin 2015 sur le territoire de la commune de Florennes. Elle donne lieu au dépôt de 1394 réclamations.

D'autres enquêtes publiques sont organisées, à la même époque, dans les entités de Philippeville et Walcourt et donnent lieu à des oppositions similaires.

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

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

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

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

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

11. Le 24 octobre 2016, le ministre de l'Environnement et l'Aménagement du territoire octroie 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).

12. Le 4 juillet 2019, la SA Carmeuse adresse au fonctionnaire technique compétent sur recours un document intitulé « Validation des recommandations environnementales relatives au projet "Carrière de HEMPTINNE" », réalisé par un bureau d'étude.

13. Le 20 août 2019, le fonctionnaire délégué délivre à la société anonyme de droit public (SADP) Infrabel un permis d'urbanisme ayant pour objet le rééquipement en voie ferrée de la ligne de chemin de fer 136, défermée en 1986 mais non désaffectée, pour la raccorder à la ligne 132 existante, sur un bien sis sur le territoire des communes de Walcourt et Florennes.

Le 20 décembre 2019, sur recours administratif, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme précité.

Cet arrêté ministériel est annulé par l'arrêt n° 258.185 du 11 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.185).

14. Le 29 août 2019, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

15. Le 25 septembre 2019, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la SA Carmeuse un permis unique ayant pour objet l'ouverture et l'exploitation d'une carrière ainsi que la construction et l'exploitation des dépendances, installations d'expédition et voies d'accès au niveau du lieu-dit « La Bataille » à Florennes.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le n° A. 229.634/XIII-8.828.

16. Le 26 mars 2024, les ministres décident de retirer l'arrêté ministériel du 25 septembre 2019 et de délivrer à nouveau le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Par l'arrêt n° 259.375 du 3 avril 2024 le Conseil d'Etat constate que le retrait de l'arrêté ministériel du 25 septembre 2019 étant définitif, le recours en annulation à l'encontre de celui-ci n'a plus d'objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.375).

IV. Intervention

18. La requête en intervention introduite par la SA Carmeuse, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

19. Le premier moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 19 et 23 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), des articles 2, 81, 95 et 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 « adoptant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin (planche 53/5) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne), du plan de secteur de Namur (planche 47/5) en vue de l'inscription d'une zone d'espaces verts et d'une zone agricole sur le territoire de la commune de Sambreville (Falisolle), d'une zone agricole, d'une zone forestière et d'une zone naturelle sur le territoire de la commune de Fosses-la-Ville (Le Roux), du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort (planche 53/3) en vue de l'inscription d'une zone agricole, d'une zone forestière d'intérêt paysager, d'une zone forestière et d'une zone d'espaces verts sur le territoire de la commune d'Anhée et du plan de secteur de Huy-Waremme (planche 41/6) en vue de l'inscription d'une zone forestière, d'une zone agricole, et de deux zones naturelles sur le territoire de la commune de Wanze (Moha) », et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

20. Les parties requérantes résument le moyen comme suit :

« L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 adoptant définitivement la révision partielle du plan secteur de Philippeville-Couvin pour l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes comporte une mesure d'aménagement consistant en la réalisation d'un remblai agricole de 20 ha au Nord-Est de la zone d'extraction. Le permis unique délivré ne prévoit pas la réalisation de cette condition en violation de l'arrêté du 15 décembre 2011.

Les conditions de réalisation du merlon Nord-Est ne permettraient d'ailleurs pas la réalisation de cette condition tant en ce qui concerne la superficie requise que son délai d'exécution.

Les modalités de la constitution de ce merlon ne sont par ailleurs pas justifiées ».

21. Elles relèvent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, qui adopte définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes, prescrit, en raison de l'impact de cette révision sur les terres agricoles existantes, une mesure d'aménagement suivant laquelle des terrains d'une superficie de 20 hectares, compris dans le remblai (merlon) à établir dans la partie Nord-Est de la zone

d'extraction, doivent être restitués à l'agriculture, dans les dix premières années de l'exploitation.

Elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas comprendre la mesure d'aménagement de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité et de se limiter à imposer que « l'exploitant réserve en permanence à l'activité agricole un minimum de 20 ha des terrains concernés par le présent permis unique ». Elles sont d'avis qu'une telle condition n'équivaut pas à l'imposition du merlon agricole.

22. Elles soutiennent que les caractéristiques du projet rendent impossible la réalisation d'un merlon restitué à l'agriculture pour une superficie d'au moins 20 hectares et ce, dans les 10 ans de l'exploitation.

D'une part, s'agissant des superficies restituées à l'activité agricole sur le merlon Nord-Est, elles rappellent que la demande de permis unique prévoyait la création d'un merlon agricole d'environ 35 hectares de zone de remblais (10 hectares de plateau sommital ; 13 hectares au Nord-Est ; 12 hectares au versant Ouest). Elles considèrent que le versant Ouest du remblai n'est pas apte à l'agriculture au vu de sa pente abrupte. Elles soutiennent que le réaménagement spécifique prévu pour les 13 hectares du versant Nord-Est, soit la création d'un verger, ne consiste pas en un retour du sol vers une zone cultivable au bénéfice des agriculteurs, privés de leurs terres agricoles, ce que relevaient les fonctionnaires technique et délégué dans leur rapport de synthèse. Elles font valoir que les compensations doivent porter, en cas de restitution de superficies, à des terrains propres aux mêmes cultures (céréales, colza, betteraves, pommes de terre), ce que n'est pas la transformation en verger d'un terrain agricole. Elles en déduisent que la superficie destinée à la présence d'un verger ne peut être retenue pour assurer le respect de la condition édictée à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, ce que reconnaît le permis unique du 24 octobre 2016. Elles concluent que seul le plateau sommital de 10 hectares est concrètement restitué à l'agriculture.

D'autre part, s'agissant du délai de 10 ans, elles constatent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité rappelle qu'il faudra plusieurs années pour que les terres restituées puissent réacquérir une qualité propre à l'agriculture, ce que confirment tant le rapport de synthèse précédant l'acte attaqué, que l'acte lui-même. Elles relèvent qu'en toute hypothèse, le tableau II-1 de l'étude d'incidences sur l'environnement précise que ce n'est qu'à partir de la vingtième année d'exploitation qu'au moins 20 hectares de terres agricoles seront générés.

En tout état de cause, elles font valoir que le maintien, en permanence, de minimum 20 hectares destinés à l'agriculture sur l'ensemble du site de la carrière ne

peut être conforme à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité que si ces surfaces sont situées dans la partie Nord-Est. Elles estiment qu'un tel objectif ne peut être assuré avant le terme de l'exploitation puisque le merlon Nord-Est est utilisé pour le dépôt des stériles jusqu'en phase finale du projet, en 2051.

23. Elles considèrent que la technique de constitution du remblai est inadéquate dès lors qu'en son versant Ouest, il est formé d'une pente forte et inculte. Elles s'étonnent que les pentes prévues dans la demande de permis et autorisées par l'acte attaqué sont de 35° du côté interne et 30° du côté externe, alors que les fonctionnaires technique et délégué considéraient que les pentes devaient être limitées à 15°. Elles reprochent à l'acte attaqué d'autoriser ainsi des pentes plus importantes à ce qui est préconisé, sans que ses auteurs ne s'en expliquent.

24. Elles font valoir que les conditions imposées par l'acte attaqué sont imprécises et que la motivation de celui-ci est inadéquate s'agissant des recommandations du rapport de synthèse sur l'aménagement du merlon.

Elles critiquent les pentes admises par les conditions de l'acte attaqué.

Elles contestent la solution retenue pour le stockage des stériles qui consiste à aménager un merlon dans la partie Nord-Est du site. Elles précisent que cette modalité permet de stocker 6.600.000 m³ – soit deux fois plus que ce qui avait été estimé dans le cadre de la révision du plan de secteur, avec un impact conséquent sur la hauteur du dépôt – sur une superficie de l'ordre de 35 hectares avec une cote maximale de plus de 288 mètres côté Ouest et plus de 285 mètres côté Est et d'une hauteur maximale de 40 mètres par rapport au niveau actuel et de 35 mètres hors phase 5. Elles considèrent que les conditions et modalités prévues dans l'acte attaqué à cet égard sont incompatibles avec l'obligation de restitution du merlon à l'usage agricole dans les délais et pour les superficies imposés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, dès lors que l'étude d'incidences sur l'environnement reconnaît que la création d'un remblai agricole en limite Nord-Est du site implique des travaux qui s'étendront jusqu'à la phase 5, soit 2050, et que le planning des travaux indique qu'à l'échéance des 10 années d'exploitation, seuls 7,49 hectares de terres agricoles auront été générés. Elles sont d'avis que ces conditions et modalités sont imprécises, puisqu'aucun délai précis n'est défini pour le respect définitif de la hauteur de 20 mètres. Elles critiquent le fait que l'autorité compétente renvoie à l'examen de solutions alternatives sur propositions de l'exploitant, laissées à l'appréciation de celui-ci.

B. Le mémoire en réponse

25. La partie adverse se prévaut de passages de l'étude d'incidences sur l'environnement et de l'acte attaqué relatifs à l'impact du projet sur l'activité agricole, à la gestion des stériles, aux merlons, aux paysages et aux réaménagements.

Elle relève que l'une des conditions assortissant l'acte attaqué consiste à réserver en permanence à l'activité agricole un minimum de 20 hectares des terrains concernés par le projet. Elle pointe que cet acte prévoit également que, durant les trois premières phases de l'exploitation, l'exploitant maintient la disponibilité pour l'usage agricole des parties non utilisées par la carrière et qu'« en fin d'exploitation, la hauteur du merlon Est est limitée à 20 mètres ».

Elle soutient que si l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité fait référence à une superficie de 20 hectares qui doit être restituée à l'agriculture dans les 10 premières années d'exploitation en partant du postulat que, dès le début de cette exploitation, l'intégralité de l'emprise du projet ne pourra plus être affectée à l'agriculture, tel n'est pas le cas en l'espèce au regard du tableau des superficies affectées à l'agriculture qu'elle reproduit.

Elle estime que l'acte attaqué, en imposant le maintien de l'activité agricole dès les premières phases, l'affectation en permanence de 20 hectares minimum et un retour immédiat à une affectation agricole sans attendre la fin de l'exploitation, va au-delà de ce que requiert l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, de sorte que les caractéristiques du projet permettent d'atteindre l'objectif poursuivi par cette disposition.

Elle soutient que le verger que l'exploitant s'est engagé à constituer sur le remblai agricole constitue à l'évidence une activité agricole.

Elle tire de schémas du remblai en phase 1 et de l'étude d'incidences sur l'environnement que les conditions de stabilité de l'ouvrage seront respectées.

Par ailleurs, elle considère que les conditions de l'acte attaqué relatives au réaménagement du site ne sont pas imprécises dès lors qu'il y est prévu qu'en fin d'exploitation, la hauteur du merlon ne peut dépasser 20 mètres. Elle est d'avis que la condition qui prévoit que le volume des stériles excédentaires devra être replacé en fond de fosse tout en respectant les recommandations du ministère de la Défense est admissible.

Elle expose que, si l'acte attaqué permet à l'exploitant de proposer un mode de gestion alternatif concernant le volume excédentaire de stériles, cela ne signifie pas que l'exploitant est autorisé à faire autre chose que ce qui est imposé dans l'acte sans modification préalable de celui-ci. Elle fait valoir que la faculté pour l'exploitant de proposer un mode de gestion alternatif de l'excédent de stériles constitue un rappel des actions possibles concernant le permis d'environnement en application des articles 64 et suivants du décret du 11 mars 1999 précité.

Elle indique que le délai de réaménagement du site renseigné dans la demande est d'un an, tandis que ce réaménagement doit, conformément à l'acte attaqué, être conforme aux indications de la demande, sous réserve de certaines conditions qui sont sans rapport avec le délai.

C. La requête en intervention

26. La partie intervenante résume ses arguments comme suit :

« Sur le premier grief, les requérantes sont dépourvues de l'intérêt requis au moyen. L'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 doit être interprété de manière téléologique. L'interprétation des requérantes est infondée.

Sur le deuxième grief, les requérantes sont dépourvues de l'intérêt au moyen en ce qui concerne la localisation précise, au sein du site d'extraction, des terres à affecter à l'agriculture. L'exploitation d'un verger constitue une activité agricole, de manière telle que la superficie du verger peut être intégrée dans les surfaces affectées à l'agriculture en fin d'exploitation. Il n'existe aucun revirement d'attitude dans le chef de l'autorité. L'acte attaqué impose en permanence une affectation de 20 hectares de terres à des fins agricoles.

Sur le troisième grief, les requérantes se méprennent sur l'inclinaison du remblai agricole orienté vers Saint Aubin. Les fonctionnaires technique et délégué se sont appropriés la note de calcul déterminant l'inclinaison des pentes du remblai.

Sur le quatrième grief, les conditions de réaménagement ne sont pas contraires au plan de secteur. La condition de réaménagement n'est pas davantage irrégulière ».

D. Le mémoire en réplique

27. S'agissant du grief tenant à la méconnaissance de la mesure d'aménagement de la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin, elles répliquent qu'en rappelant les caractéristiques de cette mesure, elles ne l'interprètent pas. Elles font valoir que c'est en raison du fait que l'alternative de délimitation retenue par le Gouvernement wallon emporte une emprise plus importante sur les terres agricoles existantes que fut prescrite cette mesure d'aménagement, et qu'il s'agit donc bien de compenser l'emprise sur les terres agricoles.

Elles contestent que l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité ait été adopté sur la base du postulat erroné suivant lequel, dès le début de l'exploitation de la carrière, l'intégralité de l'emprise du projet ne peut plus être affectée à l'agriculture. Elles estiment que le Gouvernement wallon était parfaitement conscient de ce que l'exploitation serait progressive. Se prévalant de la motivation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, elles soutiennent que celui-ci appréhendait conjointement, et donc cumulativement, la mesure d'aménagement prescrite et la possibilité d'une poursuite de l'exploitation.

Elles sont d'avis que la condition imposée par l'acte attaqué de réserver en permanence à l'activité agricole un minimum de 20 hectares ne concerne que les superficies agricoles temporairement disponibles pendant l'exploitation, lesquelles sont susceptibles de varier en localisation géographique et en superficie au regard de l'exploitation de la carrière. Elles en infèrent que cette condition ne revient pas à imposer, dans les dix premières années d'exploitation, la restitution permanente, stable et pérenne à l'activité agricole d'une superficie de 20 hectares de surfaces créées sur le merlon Nord-Est.

28. Sur le grief tenant à l'impossibilité de se conformer à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, elles réitèrent que le verger prévu sur le remblai agricole ne leur paraît pas adéquat au regard de la mesure d'aménagement de terres agricoles en faisant valoir que la compensation implique que les nouvelles terres libérées aient une même valeur qualitative à vocation agricole, ce qui n'est pas le cas, à leur estime, du verger concerné.

Elles soutiennent que les conditions et modalités tenant à la modification de hauteur du merlon et à son arasement au terme de l'exploitation sont incompatibles avec l'obligation de restitution de celui-ci à l'usage agricole pour les superficies et dans les délais imposés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, dès lors que l'utilisation du merlon de manière provisoire pour y stocker les stériles avant de les réutiliser soit en fond de fosse soit via un processus alternatif implique que le merlon ne pourra être aménagé définitivement avant la fin de l'exploitation, soit bien après le délai de 10 ans imparti pour assurer la restitution des terrains à l'agriculture.

À l'argument de la partie intervenante, selon lequel si elle choisit un mode alternatif de gestion concernant le volume de stérile, son intention devra être formalisée par une modification du permis unique conformément aux articles 65 et 67 du décret du 11 mars 1999 précité, elles répliquent que la possibilité de modifier ultérieurement les conditions d'exploitation d'un tel permis n'exempte pas l'autorité

qui le délivre d'examiner la validité du projet au jour où elle statue, de sorte que les conditions d'exploitation doivent, dès son octroi, être adéquates.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

29. La partie intervenante explicite la nature de la mesure d'aménagement, qui, à son estime, ne ressortit pas au zonage *sensu stricto*, de sorte qu'elle ne peut restreindre l'affectation de la zone au plan de secteur. Elle rapproche les enseignements jurisprudentiels sur les prescriptions supplémentaires de ceux à reconnaître pour les mesures d'aménagement.

Elle soutient que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité doit s'interpréter au regard du dossier administratif dont fait partie intégrante le rapport sur les incidences environnementales (RIE) et des motifs sur lesquels se fonde l'adoption de la révision du plan de secteur. Elle en infère que la « restitution » mentionnée dans la mesure d'aménagement doit s'entendre comme intervenant « à la fin des travaux de découverte », lesquels sont réalisés « au fur et à mesure de l'exploitation ».

Se prévalant de l'étude d'incidences sur l'environnement, elle soutient que le projet autorisé par l'acte attaqué s'inscrit dans ce cadre.

Elle estime qu'interpréter la mesure d'aménagement dans le sens préconisé par les parties requérantes implique de découvrir intégralement la carrière afin de procéder au dépôt des terres de découverte pour affecter une partie de la zone à l'agriculture, rendant impossible le dépôt des résidus de l'activité d'extraction. Elle fait valoir qu'une telle interprétation rend celle-ci incompatible avec la notion même de zone d'extraction au sens de l'article 32 du CWATUP, où sont admis l'exploitation des carrières et de leurs dépendances, ainsi que le dépôt des résidus de l'activité d'extraction, ce qui ne se peut. Elle tire du plan d'exploitation de la zone qu'il faudrait découvrir 49 hectares de terres en une phase afin de créer le remblai, ce qui rendrait impossible la poursuite en parallèle de l'activité agricole puisque l'ensemble de la zone concernée aurait fait l'objet des travaux de découverte, lesquels sont par définition progressifs en fonction de l'évolution de l'activité. Elle insiste sur le fait que l'alinéa 2 de l'article 32 du CWATUP permet des activités non conformes à la zone à titre temporaire au droit des zones non concernées par l'extraction ou le dépôt des résidus d'extraction « pour autant qu'ils ne soient pas de nature à mettre en péril l'exploitation future du gisement ».

Elle détaille l'analyse opérée quant à la restitution dans l'étude d'incidences sur l'environnement, durant l'exploitation et au terme de celle-ci.

Elle considère qu'en intégrant une obligation d'affectation permanente à l'agriculture d'une superficie de minimum 20 hectares, quelle qu'en soit la localisation, les auteurs de l'acte attaqué se conforment à la volonté du Gouvernement wallon exprimée lors de la modification du plan de secteur, laquelle est expliquée clairement dans l'étude d'incidences sur l'environnement accompagnant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité.

Dans l'hypothèse où l'interprétation de la mesure d'aménagement préconisée par les parties requérantes devait primer, elle soutient que le Conseil d'Etat devrait écarter l'application de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité sur pied de l'article 159 de la Constitution et d'analyser la légalité de l'acte attaqué en faisant abstraction de cette mesure d'aménagement, illégale. Elle expose que cette mesure est contraire aux articles 22 et 41 du CWATUP, porte en réalité une condition qui ressort de celles qu'un permis unique peut comporter en vertu de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 précité, confirmé par l'actuel article D.II.41, § 1^{er}, alinéa 3, du Code du développement territorial (CoDT). Elle est d'avis que l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité est dissociable du contenu de l'arrêté de révision du plan de secteur dès lors qu'il s'agit d'une mesure relevant de son contenu facultatif et qui ne touche pas à l'affectation de la zone.

Elle réfute que l'on puisse déduire de l'acte attaqué qu'il « ne fait que modéliser le maintien de l'exploitation des terres non découvertes et ajoute une condition imposant à l'exploitant de réserver en permanence une surface de minimum 20 hectares de terrains à l'activité agricole ». Elle expose que le maintien d'une zone de 20 hectares dédiée à l'agriculture qui sera « restituée » compte tenu de l'impact du projet sur les terres agricoles avoisinantes, imposé par l'acte attaqué, se fera progressivement par l'aménagement des « terrasses » du merlon agricole et le maintien de zone dédiée à l'agriculture. Elle estime que cette condition est conforme à la mesure d'aménagement telle qu'expliquée dans le RIE accompagnant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité. Elle pointe que la notion de « restitution » vise, en l'espèce, le fait que des zones « agricoles » aient été soustraites à cette affectation par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité. Elle est d'avis que le fait de préserver des parcelles à destination agricole pendant l'exploitation du site permet de restituer celles-ci à l'activité agricole au même titre que la réservation d'une partie du merlon à destination agricole. Elle relève que les parcelles faisant l'objet des travaux de découverte seront partiellement restituées sous la forme, d'une part, du maintien d'autres parcelles exploitables et, d'autre part, de l'aménagement du merlon.

Elle explicite le contenu de l'étude d'incidences sur l'environnement concernant la restitution des terres à l'agriculture qui seront maintenues à 20 hectares après dix ans d'exploitation.

S'appuyant sur les motifs de l'acte attaqué et les conditions l'assortissant, elle soutient qu'il ne dit pas autre chose que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité et respecte parfaitement la mesure d'aménagement qui est imposée par cet arrêté.

Elle relève que le tableau illustrant la superficie réservée à l'agriculture repris dans l'étude d'incidences sur l'environnement montre que cette superficie est constamment supérieure à 20 hectares. Elle relève qu'au terme de l'exploitation, la surface agricole disponible sera de 70,97 hectares sur les 115,45 hectares de départ. Elle conclut que la mesure d'aménagement est respectée.

Elle expose pourquoi elle estime que la circonstance qu'une partie de la superficie concernée par la restitution accueille un verger n'infirme pas le fait qu'il s'agisse d'une culture agricole. Elle relève que, selon l'étude d'incidences sur l'environnement, la superficie totale du remblai agricole est de 35,35 hectares, pour une superficie restituée à l'agriculture de minimum 23 hectares. Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de retrancher 10,25 hectares de la superficie de 23 hectares restitués à l'agriculture par le remblai agricole.

Elle pointe qu'en annexe à l'étude d'incidences, une note de calcul déterminant le coefficient de sécurité des pentes des merlons est reprise, dont elle détaille l'analyse. Elle en déduit qu'on trouve une réponse dans l'acte attaqué à cette problématique, lequel n'est affecté d'aucune erreur d'appréciation à cet égard.

Elle estime que la condition assortissant l'acte attaqué, offrant à l'exploitant la possibilité de proposer un mode alternatif de gestion des volumes excédentaires de stériles, n'est pas irrégulière sachant qu'elle n'offre pas la possibilité à l'exploitant de se départir de ses obligations telles qu'imposées par le permis. Elle expose que la condition portant sur l'aménagement du merlon Nord-Est en fin d'exploitation est précise sur la hauteur acceptée et sur la manière de stocker les stériles excédentaires. Elle souligne que le mode de gestion alternatif qui serait retenu devrait encore être accepté dans le respect des obligations visées aux articles 65 et 67 du décret du 11 mars 1999 précité.

Elle soutient que la condition portant sur le réaménagement du merlon Nord-Est est précise et ne laisse place à aucune appréciation dans son exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elle doit être exécutée.

Elle précise toutefois, qu'à titre subsidiaire, elle renonce à cette possibilité de sorte que les stériles seront replacées en fond de fosse en application de la condition précitée.

F. Le dernier mémoire de la partie adverse

30. La partie adverse soutient que les parties requérantes donnent à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité une portée qu'il ne peut avoir, la mesure d'aménagement prévue ne pouvant avoir pour effet une restriction ou un écart à l'affectation générale de la zone d'extraction.

Elle considère que la restitution doit nécessairement intervenir à la fin des travaux de découverte étant entendu qu'en réalité, ceux-ci auront lieu au fur et à mesure de l'exploitation, comme cela ressort du tableau reprenant le planning des besoins progressifs en terrains nécessaires à l'exploitation de la carrière.

Elle estime être la mieux placée pour interpréter ce qu'elle a voulu exprimer et elle assure qu'elle a entendu viser une restitution qui doit se faire à la fin des travaux de découverte.

Elle considère que faire droit au moyen reviendrait à admettre que la clause d'aménagement assortissant la modification du plan de secteur pourrait être elle-même incompatible avec la destination générale de la zone, ce qui ne se peut.

Elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État quant à l'argumentation de la partie intervenante afférente à l'écartement de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité en application de l'article 159 de la Constitution, tout en faisant valoir qu'elle estime qu'une interprétation conciliante de cette disposition, conforme à l'acte attaqué, implique de ne pas la priver d'effet.

Elle est d'avis qu'il est évident et conforme à l'étude d'incidences sur l'environnement que la notion de restitution implique que les zones agricoles avant la modification du plan secteur voient leur affectation modifiée après l'adoption de ce plan. Elle considère qu'il tombe sous le sens que la question de savoir si la « restitution » agricole est suffisante au regard de ce qui a été envisagé au moment de la modification du plan doit être appréhendée au regard de la situation factuelle en fin d'exploitation.

Elle estime que l'annexe 4 de l'étude d'incidences sur l'environnement et l'acte attaqué expliquent les pentes du merlon.

G. Le dernier mémoire des parties requérantes

31. Concernant le grief pris de la méconnaissance par l'acte attaqué de la mesure d'aménagement de la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin, elles précisent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité prévoit que le merlon agricole, à réaliser au Nord-Est, remplit la double fonction de constituer un « dispositif d'isolement » pour le village voisin de Saint-Aubin et d'être une mesure de « compensation » de la soustraction de terres à l'exploitation agricole. Elles soutiennent qu'au regard des impacts importants du projet, le Gouvernement wallon a précisé la temporalité de la réalisation de ce dispositif en requérant que la mesure d'aménagement soit réalisée « rapidement », « dans les premières années de l'exploitation » et dans les « +/- 3-4 ans ». Elles estiment qu'imposer une restitution seulement « à la fin de l'exploitation de la carrière » méconnaît de manière frontale la temporalité de cette condition de réaliser ces aménagements dans « les dix premières années d'exploitation ».

En réponse à la partie intervenante, elles font valoir que la condition litigieuse visée à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité n'est pas illégale et constitue une « mesure d'aménagement » au sens de l'article 23 du CWATUP. Elles considèrent que l'établissement d'un merlon périphérique à une zone d'extraction ne méconnaît pas l'affectation de cette zone. Elles exposent que le fait que les modalités précises de l'établissement d'un tel merlon soient définies dans un permis unique n'empêche pas un arrêté de révision partielle d'en prévoir la réalisation et les caractéristiques essentielles. A titre surabondant, elles soutiennent qu'à supposer que l'article 6 précité soit irrégulier, ce qu'elles contestent, il ne doit pas être écarté, dès lors que l'invocation d'une exception d'illégalité partielle de l'arrêté de révision du 15 décembre 2011 précité présente le même biais qu'une demande d'annulation partielle de cet arrêté, lorsque la disposition querellée forme un tout indissociable avec les autres dispositions de l'arrêté, ce pour quoi le Conseil d'Etat est sans compétence. Elles soutiennent que la mesure d'aménagement litigieuse est une condition essentielle de l'admissibilité de l'inscription de la zone d'extraction et ce, au regard des impacts importants du projet sur l'activité agricole et sur le village de Saint-Aubin. Elles en déduisent que si l'article 6 précité devait être jugé irrégulier, son illégalité rejaillirait sur l'ensemble de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, en manière telle que l'inscription de la zone d'extraction à Florennes (Hemptinne) serait elle-même illégale, impliquant par là même l'illégalité de l'acte attaqué sur la base de cette révision partielle.

32. Concernant le grief pris de l'impossibilité de se conformer à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, elles précisent que la superficie de 10,25 hectares prévue pour la création d'un verger a été remise en

cause non seulement dans le rapport de synthèse de 2016 des fonctionnaires technique et délégué, mais aussi dans les recommandations de l'étude d'incidences sur l'environnement. Elles reprochent l'absence de motivation adéquate dans l'acte attaqué permettant de justifier cette appréciation divergente et le revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse.

Sur les pentes du merlon, elles estiment que la condition préconisée dans le rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué était claire, de sorte qu'il appartenait à l'autorité compétente d'exposer pourquoi elle a estimé pouvoir s'en départir.

V.2. Examen

V.2.1. Sur la recevabilité

32. L'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie intervenante, prise du défaut d'intérêt au moyen, vise l'interprétation qui doit être retenue de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité. Une telle exception est liée au fond du moyen, de sorte qu'elle est examinée conjointement au fondement de celui-ci.

V.2.2. Sur le fond

33. Conformément à l'article 19, § 1^{er}, du CWATUP, alors applicable, le plan de secteur a valeur réglementaire en ses prescriptions graphiques et littérales, de sorte que l'autorité administrative qui délivre un permis unique est tenue de les respecter.

L'article 32 du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« De la zone d'extraction

La zone d'extraction est destinée à l'exploitation des carrières et de leurs dépendances ainsi qu'au dépôt des résidus de l'activité d'extraction, dans le respect de la protection et de la gestion parcimonieuse du sol et du sous-sol, ainsi qu'au dépôt des résidus de l'activité d'extraction.

Dans les zones ou parties de zone d'extraction non encore exploitées, d'autres actes et travaux peuvent être autorisés à titre temporaire pour autant qu'ils ne soient pas de nature à mettre en péril l'exploitation future du gisement.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'exploitation l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation ».

L'article 23, alinéa 2, 3°, du CWATUP, alors applicable, prévoit que le plan de secteur peut notamment comporter d' « autres mesures d'aménagement ».

Il ressort des travaux préparatoires ce qui suit :

- « 1. La portée des “mesures d'aménagement” (article 23, alinéa 1^{er}, 1°), qui sont des éléments des plans de secteur dont la présence est obligatoire, est incertaine face aux deux autres catégories de mentions obligatoires des plans de secteur (affectations et tracés, article 23, alinéa 1^{er}, 2° et 3°), et ce, d'autant plus que les définitions des zones sont aujourd'hui établies par décret.

Que le plan de secteur puisse comporter des mesures d'aménagement demeure utile pour pouvoir appréhender des situations qui ne seraient pas réglées de manière satisfaisante par la création d'une zone (avec périmètre ou prescription supplémentaire) ou l'établissement d'un tracé d'infrastructures principales de communication.

L'énoncé des besoins à l'article 23, alinéa 1^{er}, 1°, est redondant par rapport à l'article 1^{er} du Code.

Les mesures d'aménagement doivent devenir une mention facultative des plans de secteur dont l'objet n'est plus spécifié. En réponse à l'avis du Conseil d'Etat, il est précisé que les mesures d'aménagement pourraient ressortir à l'aménagement opérationnel ou à la politique foncière. Ainsi, une mesure d'aménagement pourrait consister à prescrire l'assainissement ou la rénovation d'un site avant toute délivrance de permis ou une gestion active d'un élément du territoire. Ce pourrait aussi être une manière de fixer certaines mesures d'accompagnement de la création de nouvelles zones d'activité économique (voir le commentaire de l'article 46) » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2001-2002, n° 309/1, pp. 22 et 23).

L'auteur d'une révision d'un plan de secteur dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prévoir des mesures d'aménagement en application de l'article 23, alinéa 2, 3°, du CWATUP. Une mesure d'aménagement est incompatible avec l'affectation au plan de secteur lorsque les impositions en termes d'aménagement opérationnel ou de politique foncière qu'elle comporte ont pour conséquence de s'écarter des prescriptions générales du plan de secteur en restreignant de manière manifestement disproportionnée la ou les destinations admises dans la zone concernée du plan. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à cet égard à celle de l'autorité administrative, ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes des parties adverse et requérante.

34. Le préambule à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité prévoit ce qui suit :

- « Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 adoptant provisoirement la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne) ;

Considérant que, par cet arrêté, le Gouvernement a décidé de retenir l'alternative de délimitation proposée par l'étude d'incidences ; que suivant l'auteur de l'étude, cette alternative permet :

- d'éviter de porter atteinte au vallon du ruisseau d'Hubiessau ;
- de concentrer les nuisances (installations de traitement, essentiellement concassage, et stockage des stériles) et de transporter les stériles par bande vers les lieux de stockage ;
- de maintenir un accès, à partir du village d'Hemptinne, aux terres agricoles situées au-delà de la ligne de chemin de fer ;
- de réduire les nuisances qui auraient été occasionnées au quartier du Franc Bois, par la manipulation des stériles (bruit, poussières) ;
- de ne pas déplacer la canalisation de l'OTAN ;
- de conférer au site d'exploitation un caractère plus homogène ;
- de réduire la consommation de terres agricoles de qualité, bien que le périmètre alternatif propose 122 hectares au lieu de 111 initialement ;
- de réaffecter rapidement à l'activité agricole les terres de découverte, pour une superficie de 20 hectares ; ces terres permettront de constituer un merlon au nord-est de l'exploitation, en direction du village de Saint-Aubin ;
- de limiter les nuisances dans le temps (période de découverte et de constitution du merlon) pour le village de Saint Aubin (note complémentaire, point 2.2.a) ;

[...]

Que le résumé non technique confirme que “aucune zone d'extraction inscrite actuellement au plan de secteur ne répond aux objectifs de l'avant-projet.

Le site de l'avant-projet constitue, parmi toutes les alternatives envisagées, en zone d'extraction et en dehors, le meilleur emplacement pour l'implantation d'une exploitation de calcaire de cette ampleur. Indépendamment de la qualité du gisement, qui a été étudiée et reconnue, bien que des accidents locaux soient imprévisibles, le projet permettrait en effet la poursuite d'une activité locale (à Aisemont), en limitant les nuisances pour les riverains de la nouvelle carrière par l'absence d'installations de calcination et de lavage (uniquement concassage primaire et criblage) et par la possibilité d'effectuer le transfert des matériaux par chemin de fer” (RNT, p. 19-20 ; voy. également EI, Phase I, p. 65) ; Que cela est relevé par la CRAT (avis de la CRAT, p. 17) ;

Qu'aucune alternative de localisation pour l'approvisionnement de l'usine d'Aisemont n'a donc pu être trouvée (EI, Phase I, p. 53) ; que par contre, deux alternatives de délimitation ont été proposées par l'auteur de l'étude d'incidences (RNT, p. 28 ; voy. également EI, Phase II, p. 40) ; qu'il indique que ces alternatives sont complémentaires et non exclusives l'une de l'autre ;

Qu'il s'agit, premièrement, d'une double modification qui comprend d'une part, le retrait du périmètre de la rue de la Bataille et de tout ce qui se trouve à l'ouest de celle-ci et d'autre part, l'ajout d'une superficie de 30,77 hectares au nord-est de la zone ;

Que cela permet de préserver le ruisseau d'Hubiessau et évite ainsi sa canalisation ;

Que cette extension dans la zone agricole vers le nord, malgré un impact agricole non négligeable, présente de nombreux avantages : caractère plus compact de la zone, plus d'emprise sur la canalisation OTAN, facilités de transport des stériles, lesquels seront mieux dissimulés par rapport à l'extérieur ;

Que cette modification doit, suivant l'auteur de l'étude, s'accompagner des mesures suivantes :

- création d'un remblai agricole au nord-est, avec les terres de découverte ;
- rendu à l'agriculture dès la fin des travaux (délai estimé : 3 ans) ;

- placement des stériles au fur et à mesure de l'exploitation, en appui sur le remblai agricole, selon une configuration à déterminer par une étude paysagère ;
- établissement d'une zone tampon sur la majeure partie du périmètre, consistant en un remblai planté à l'est et au sud, en des plantations au sud-ouest et à l'ouest et à l'absence de tout travaux dans le vallon d'Yves (RNT, p. 28 ; voir. également EI, Phase II, p. 92) ;

Que cette alternative augmente la surface de 30,78 ha au nord-est et la diminue de 17,30 ha dans le vallon d'Hubiessau, soit un solde de + 13,48 ha ;

Qu'au terme des travaux de découverture, 20 ha seront rendus à l'agriculture, ce qui compense partiellement la perte supplémentaire engendrée par l'alternative ;

Qu'il s'agit, deuxièmement, de l'agrandissement (2,51 ha) de la zone d'extraction vers le Nord, dans la partie Ouest, de façon à inclure la voie de chemin de fer dans le périmètre afin de permettre des interventions de l'autre côté (support de l'installation de chargement) ;

Que cette alternative augmente la consommation de sol de 2,51 ha ;

Qu'ainsi, la nouvelle zone a une contenance de 121,90 ha (augmentation de 15,95 ha) ;

Que, l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 adoptant provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne) faisait état de ce que :

“ Considérant que, bien que cette alternative conduise à réviser le plan de secteur pour 122 hectares au lieu des 111 initiaux, il en résulte une réduction de la consommation de terres agricoles de qualité ; qu'en effet, cette alternative permet de réaffecter rapidement à l'activité agricole les terres de découverture, et ce pour une superficie de 20 hectares ; que ces terres constitueraient un merlon au Nord-Est de l'exploitation, en direction du village de Saint-Aubin ;

Considérant que l'alternative implique toutefois des nuisances plus importantes pour le village de Saint-Aubin pendant la période de découverture et de constitution du merlon à réaffecter à terme à l'agriculture au Nord-Est du site d'extraction ; que ces nuisances sont cependant limitées dans le temps ; qu'elles pourront être rencontrées par les conditions auxquelles serait délivré le permis ;

Considérant dès lors qu'au regard des avantages et inconvénients relatifs de l'avant-projet et de son alternative de délimitation proposée par l'étude d'incidences, le Gouvernement wallon estime qu'il y a lieu de retenir ladite alternative” ;

Considérant qu'après analyse, le Gouvernement confirme sa position et adopte par conséquent les deux alternatives de délimitation proposées par l'auteur de l'étude d'incidences ;

[...]

Considérant que l'alternative suggérée par l'auteur de l'étude d'incidences ne compense pas complètement l'accroissement de la superficie concernée, d'une part, parce que les terres récupérées à Hubiessau ne présentent pas les mêmes qualités que celles qu'on retire au Nord-Est, et, d'autre part, parce que les terrains restitués mettront plusieurs années à acquérir une qualité suffisante pour l'agriculture ;

Considérant que le CWEDD a remis un avis favorable sur le projet, mais a d'ores et déjà fait remarquer que des points devront faire l'objet d'une attention particulière telle que notamment la vérification de la transition entre les différentes affectations pour les activités agricoles ;

Considérant que toutes les parcelles du projet ne seront pas exploitées en même temps ; qu'en effet, la découverte ne sera effectuée qu'au fur et à mesure des besoins d'extraction ; que de cette manière, les agriculteurs pourront jouir le plus longtemps possible de l'exploitation des terres non découvertes ;

[...]

Qu'en toute occurrence, toutes les terres ne seront pas soustraites à l'agriculture au départ de l'activité d'extraction ; que les agriculteurs concernés seront informés au fur et à mesure de l'avancement des fronts, et qu'une coordination entre leurs activités et celle de la carrière sera organisée ».

La déclaration environnementale préalable à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité expose, quant à elle, ce qui suit :

« 3. Considérations environnementales

[...]

12. Perte de terres agricoles

Bien que l'alternative adoptée par le Gouvernement conduise à modifier le plan de secteur pour 122 hectares au lieu des 111 présentés dans l'avant-projet de révision, il en résulte une réduction de la consommation de terres agricoles de qualité. En effet, cette alternative permet de réaffecter rapidement à l'agriculture les terres de découverte, et ce, pour une superficie de 20 hectares au terme des travaux de découverte. Une mesure d'aménagement est mise en place pour ce faire.

Par ailleurs, Carmeuse a prévu de restituer sur son site d'Aisemont, des terrains destinés à l'usage agricole. Il s'agit d'une superficie de 12 hectares dont la moitié a déjà pu être mise à la disposition d'un agriculteur en 2010.

Enfin, toutes les parcelles du projet ne seront pas exploitées en même temps. En effet, la découverte ne sera effectuée qu'au fur et à mesure des besoins d'extraction. De cette manière, les agriculteurs pourront jouir le plus longtemps possible de l'exploitation des terres non découvertes ».

L'article 6 à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité dispose comme suit :

« La révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visée à l'article 1^{er} est assortie d'une mesure d'aménagement, au sens de l'article 23, alinéa 2, du CWATUPE suivant laquelle, des terrains d'une superficie de 20 hectares compris dans le remblai à établir dans la partie nord-est de la zone d'extraction, devront être restitués à l'agriculture endéans les dix premières années d'exploitation ».

Par les motifs qui précèdent, le Gouvernement wallon expose retenir l'alternative de délimitation de la zone d'extraction suggérée dans l'étude d'incidences sur l'environnement car il estime que cette solution permet, d'une part,

de réduire la consommation de terres agricoles de qualité, et, d'autre part, de réaffecter rapidement à l'activité agricole les terres de découverte, pour une superficie de 20 hectares, qui permettront de constituer un merlon au Nord-Est de l'exploitation.

Il concède que l'alternative retenue a un « impact agricole non négligeable », raison pour laquelle celle-ci doit, comme le préconise l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement, s'accompagner de la création d'un remblai agricole au Nord-Est de l'exploitation, composé de terres de découverte. À cet égard, il relève que l'alternative retenue « ne compense pas complètement l'accroissement de la superficie concernée, d'une part, parce que les terres récupérées à Hubiessau ne présentent pas les mêmes qualités que celles qu'on retire au Nord-Est, et, d'autre part, parce que les terrains restitués mettront plusieurs années à acquérir une qualité suffisante pour l'agriculture ». Il souligne que, malgré cet accroissement de la superficie des terres agricoles intégrées dans la zone d'extraction, « toutes les parcelles du projet ne seront pas exploitées en même temps » dès lors que « la découverte ne sera effectuée qu'au fur et à mesure des besoins d'extraction », de sorte que « les agriculteurs pourront jouir le plus longtemps possible de l'exploitation des terres non découvertes » et qu'« en toute occurrence, toutes les terres ne seront pas soustraites à l'agriculture au départ de l'activité d'extraction ».

Il précise encore que l'alternative retenue n'est admissible que pour autant « [qu']au terme des travaux de découverte, 20 ha [soient] rendus à l'agriculture, ce qui compense partiellement la perte supplémentaire engendrée par l'alternative ».

S'il ressort de la déclaration environnementale que l'alternative retenue « permet de réaffecter rapidement à l'agriculture les terres de découverte, et ce, pour une superficie de 20 hectares au terme des travaux de découverte » et qu'« une mesure d'aménagement est mise en place pour ce faire », l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité précise toutefois que la restitution de 20 hectares « compris dans le remblai à établir dans la partie Nord-Est de la zone d'extraction » doit intervenir « endéans les dix premières années d'exploitation ».

35. La partie intervenante ne démontre pas que la mesure d'aménagement litigieuse a pour conséquence de rendre impossible la destination de la zone d'extraction litigieuse ou d'en restreindre la portée de manière manifestement déraisonnable.

Par ailleurs, une telle exigence pouvait être raisonnablement imposée par le Gouvernement wallon en tant que mesure d'aménagement au sens de l'article 23, alinéa 2, 3°, du CWATUP. Il s'ensuit que le régime de la prescription supplémentaire au sens de l'article 22 du CWATUP, qui ne fait pas double emploi avec le pouvoir

d'adopter une mesure d'aménagement, ne s'appliquait pas en l'espèce de sorte que l'objet de la mesure critiquée ne devait pas ressortir des hypothèses reprises à l'article 41 du même code.

Partant, l'illégalité de la mesure d'aménagement reprise à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité n'est pas établie.

Il s'ensuit que, sans devoir trancher la question de savoir si le Conseil d'Etat peut priver d'effet spécifiquement la mesure d'aménagement litigieuse en application de l'article 159 de la Constitution tout en maintenant applicables les autres prescriptions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, il y a lieu de constater que cette mesure d'aménagement, de valeur réglementaire, est régulière et s'impose au projet autorisé par l'acte attaqué.

36. En l'espèce, la plupart des parcelles du projet autorisé par l'acte attaqué sont reprises en zone d'extraction au plan de secteur de Philippeville-Couvin, les autres étant en zones agricole ou forestière.

La demande de permis indique, s'agissant du remblai agricole litigieux, ce qui suit :

« Dans le cadre du projet, les terres de découverte seront utilisées en priorité pour la constitution des merlons d'isolement et pour la réalisation d'un remblai en pente douce localisé au Nord-Est de la future zone d'exploitation. Dans la planification des opérations, ce remblai sera constitué dès la phase 0 (2016) et sera rendu progressivement pour l'exploitation à l'agriculture.

Le remblai sera installé en bordure orientale de zone d'extraction, du côté de l'extrémité Nord et Est de la zone d'extraction. Il servira à stocker l'ensemble des découvertures ne pouvant être valorisées (limon et argile avec débris pierreux).

La surface d'emprise au sol en fin d'exploitation sera de 35,35 hectares. La cote maximale du remblai sera de 288 mètres sur la partie occidentale, 285 mètres du côté orientale. La surface du plateau sommital sera de ± 10 hectares. Le volume total de stériles (découvertures + pierres sales) ainsi stockés sera de quelques 6.600.000 m³.

[...]

Dès la mise en place du projet (phase 0), des travaux d'aménagement des abords du site seront envisagés en limite Nord-Est, à proximité du village de Saint-Aubin. Les aménagements se poursuivront tout au long de l'exploitation jusqu'à la phase 5. Les aménagements prévus sont les suivants :

- la création d'un remblai agricole en limite Nord-Est du site dont les travaux s'étendront de la phase 0 à la phase 5. Ce remblai sera progressivement restitué à l'agriculture. Le volume du remblai sera de l'ordre de 6.600.000 m³ pour une emprise de 35,35 hectares ;

[...]

Pour ce qui concerne le remblai agricole

La surface d'emprise au sol en fin d'exploitation sera de 35,35 hectares. La cote maximale du remblai sera de 288 mètres sur la partie occidentale, 285 mètres du côté orientale. La surface du plateau sommital sera de ± 10 hectares. Le volume total se stériles (découvertes + pierres sales) ainsi stockés sera de 6.600.000 m³.

La constitution du remblai sera réalisée par couches de 50 cm compactés en permanence par un pousseur et par le passage des engins de transport de la terre (dumper articulé). Le compactage permettra de diminuer le foisonnement des matériaux et améliorera la stabilité du remblai. La pente des talus seront de 15° à 20° côté externe (côté village de Saint-Aubin) et de maximum 35° côté interne (côté carrière). La pente naturelle de stabilité pour ces matériaux meubles est de 35°. La pente naturelle de stabilité ne sera donc pas dépassée. Ce remblai sera rendu à l'agriculture ».

Le complément à la demande de permis précise ce qui suit :

- « Le réaménagement porte sur la verdurisation et la plantation de baliveaux sur la face latérale Est du remblai agricole. La surface concernée est de 10,25 ha.

[...]

La face extérieure du remblai agricole sera boisée à l'aide d'un réseau de baliveaux (arbres de 1 à 1,2 m de haut) avec un maillage de 8 m sur 8 m ».

L'étude d'incidences sur l'environnement accompagnant la demande présente le remblai agricole comme suit :

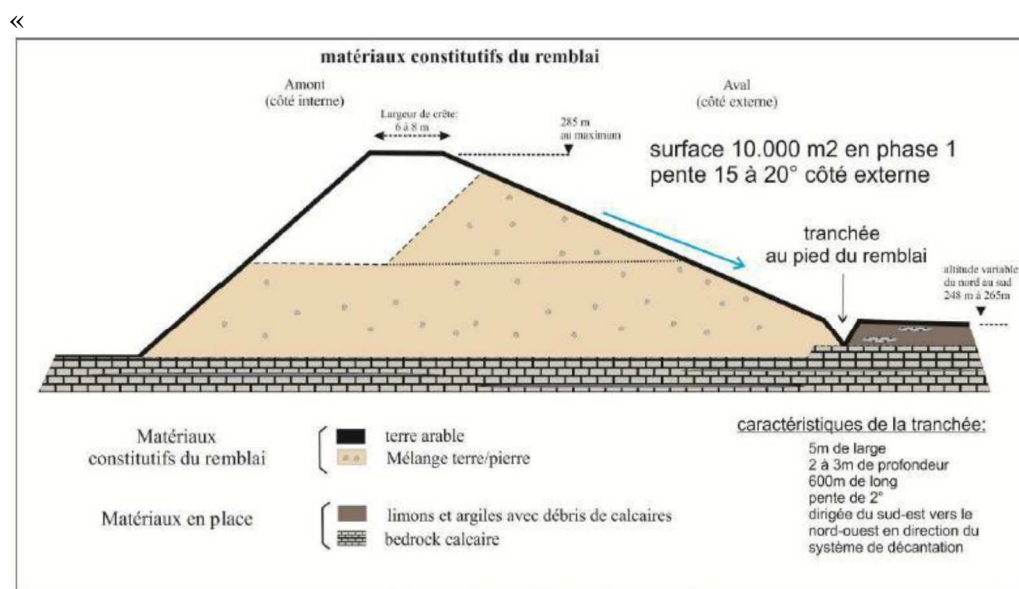


Figure VI-6 : Matériaux constitutifs du remblai

».

L'étude d'incidences précise ce qui suit :

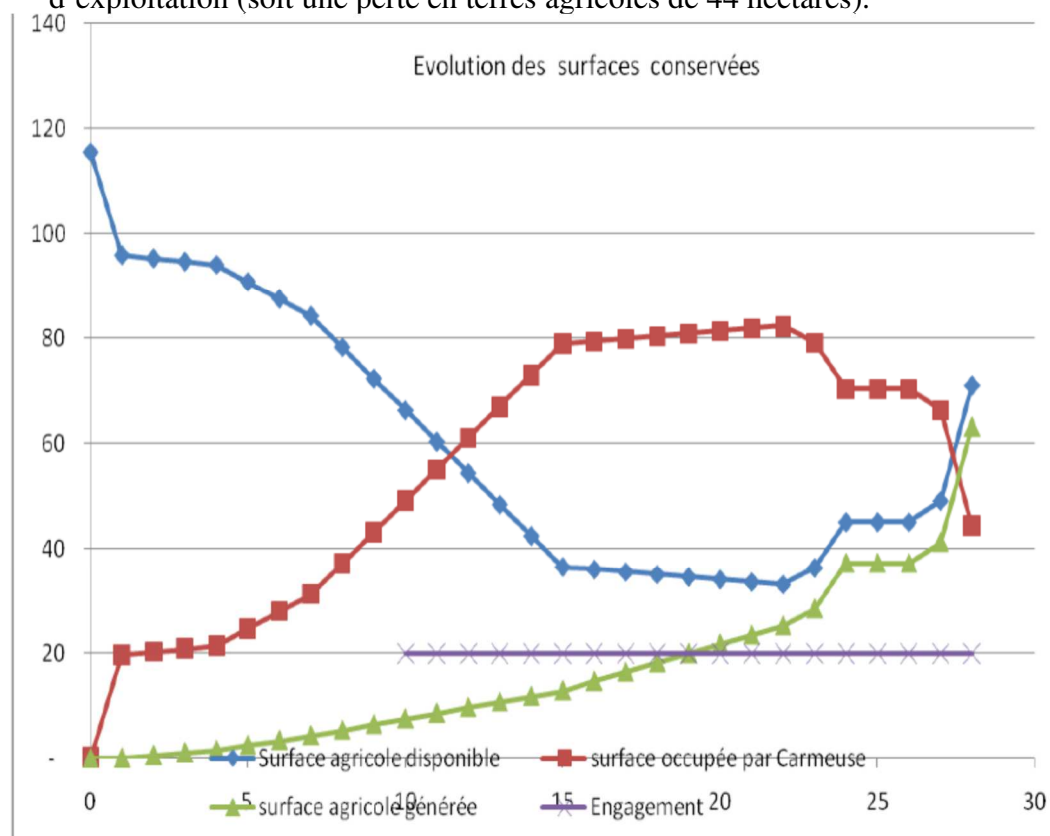
- « La constitution du remblai sera réalisée par couches de 50 cm compactés en permanence par un pousseur et par le passage des engins de transport de la terre (dumper articulé). Le compactage permettra de diminuer le foisonnement des matériaux et améliorera la stabilité du remblai. La pente des talus seront de 15° à 20° côté externe (côté village de Saint-Aubin) et de maximum 35° côté interne

(côté carrière). La pente naturelle de stabilité pour ces matériaux meubles est de 35°. La pente naturelle de stabilité ne sera donc pas dépassée.

[...]

La figure ci-dessous illustre l'évolution des surfaces dédiées à l'agriculture :

- les superficies occupées par CARMEUSE, donc soustraites à l'agriculture (en rouge) au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation ;
- les superficies agricoles générées par le projet (en vert) qui sont restituées à l'agriculture au cours du temps ;
- les superficies disponibles pour l'agriculture en permanence (en bleu), représentant 115 hectares en début d'activité extractive et 71 hectares en fin d'exploitation (soit une perte en terres agricoles de 44 hectares).



[...]

En guise de conclusions, on soulignera quelques-unes des mesures clés du projet pour s'inscrire dans une perspective de développement durable :

[...]

- Gestion du sol de manière à maintenir le maximum de terres agricoles et d'en réaffecter la majeure partie à l'agriculture : l'engagement de restituer 20 hectares de terres cultivables au terme des 10 premières années d'exploitation est effectif. Son mode opératoire permettra en effet de conserver pendant toute la période d'exploitation un minimum de 30 hectares de terres cultivées. A terme, la réaffectation agricole portera sur environ 70 hectares, dont une partie sur le "remblai agricole" construit par CARMEUSE avec les terres de découverte et les stériles d'extraction ».

Enfin, l'étude reprend un tableau de l'évolution des superficies affectées à l'agriculture par année et par phase :

«

	ANNÉE		SURFACE AGRICOLE DISPONIBLE [ha]	SURFACE OCCUPÉE PAR CARMEUSE [ha]	SURFACE AGRICOLE GÉNÉRÉE [ha]	ENGAGEMENT [ha]	EVOLUTION REMBLAI AGRICOLE [m³]
<i>Phase 0</i>	0	2015	115,45	0,00	0,00		
	1	2016	95,85	19,60	0,00		91.250
<i>Phase 1</i>	2	2017	95,25	20,20	0,51		144.917
	3	2018	94,64	20,81	1,02		198.583
	4	2019	94,03	21,42	1,52		252.250
<i>Phase 2</i>	5	2020	90,75	24,70	2,44		455.450
	6	2021	87,47	27,98	3,35		658.650
	7	2022	84,19	31,26	4,27		861.850
<i>Phase 3</i>	8	2023	78,23	37,22	5,34		1.272.475
	9	2024	72,26	43,19	6,41		1.683.100
	10	2025	66,29	49,16	7,49	20,00	2.093.725
	11	2026	60,32	55,13	8,56	20,00	2.504.350
	12	2027	54,36	61,09	9,63	20,00	2.914.975
	13	2028	48,39	67,06	10,71	20,00	3.325.600
	14	2029	42,42	73,03	11,78	20,00	3.736.225
	15	2030	36,46	78,99	12,85	20,00	4.146.850
<i>Phase 4</i>	16	2031	35,98	79,47	14,62	20,00	4.445.421
	17	2032	35,49	79,96	16,40	20,00	4.743.993
	18	2033	35,01	80,44	18,17	20,00	5.042.564
	19	2034	34,53	80,92	19,94	20,00	5.341.136
	20	2035	34,05	81,40	21,72	20,00	5.639.707
	21	2036	33,57	81,88	23,49	20,00	5.938.279
	22	2037	33,09	82,36	25,26	20,00	6.236.850
<i>Phase 5</i>	23	2038	36,29	79,16	28,46	20,00	6.351.850
	24	2039	45,04	70,41	37,22	20,00	6.466.850
	25	2040	45,04	70,41	37,22	20,00	6.581.850
	26	2041	45,04	70,41	37,22	20,00	6.696.850
	27	2042	49,08	66,37	41,25	20,00	6.811.850
<i>Phase 6</i>	28	2043	70,97	44,48	63,15	20,00	6.577.450

Tableau II-1

».

37. L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Plan de secteur

Considérant que l'autorité statuant sur une demande de permis unique est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement à valeur réglementaire en vigueur ;

Considérant dès lors que du point de vue de l'urbanisme, la demande doit être examinée sous l'angle de la compatibilité de l'exploitation avec la destination de la zone ;

Considérant qu’au plan de secteur de Philippeville-Couvin, approuvé par arrêté royal du 24 avril 1980 (*Moniteur belge* du 19 septembre 1980), tel que modifié par l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011, les parcelles ou parties de parcelles sur lesquelles se situe le projet, à propos duquel la demande de permis unique a été introduite, sont inscrites, en zone d’extraction à quelques exceptions près ;

Considérant que la zone d’extraction inscrite au plan de secteur couvre une superficie totale de l’ordre de 122 ha ; que l’exploitation visée par la présente demande concerne une superficie d’environ 113 ha, entièrement situés en zone d’extraction au plan de secteur, et répartis comme suit :

- ± 49 ha de fosse d’extraction qui évoluera globalement de l’Ouest vers l’Est ;
- ± 35 ha de zone de remblais (dont 10 ha de plateau et 13 ha de versant Nord-Est à réaffecter à l’agriculture) ;
- ± 10 ha de zone de dépendances (traitement des pierres et expédition) ;
- le solde (± 19 ha) étant dévolu aux zones tampons, aux aires de circulation et aux aménagements périphériques ;

[...]

Impact sur l’activité agricole

Considérant que dès le choix de la délimitation de la zone d’extraction au plan de secteur, le projet a été étudié pour réduire la consommation de terres agricoles de qualité ;

Considérant toutefois que les terres agricoles concernées sont majoritairement des sols de bonne qualité ; que la perte pour l’activité agricole est donc importante ; qu’il est nécessaire de mettre en place un plan de gestion et un comité d’accompagnement ;

Considérant l’article 6 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 adoptant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin, qui stipule que : ‘‘La révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visée à l’article 1^{er} est assortie d’une mesure d’aménagement, au sens de l’article 23, alinéa 2, du CWATUPE suivant laquelle, des terrains d’une superficie de 20 hectares compris dans le remblai à établir dans la partie nord-est de la zone d’extraction, devront être restitués à l’agriculture endéans les dix premières années d’exploitation’’ ;

Considérant que le plan d’exploitation prévu par CARMEUSE prévoit que 30 hectares des terres occupées seraient en permanence réservés à l’activité agricole ;

Considérant cependant la durée nécessaire à la restructuration des sols déplacés, soit 5 à 10 ans, avant de retrouver un sol comparable au sol initial ; qu’en outre le merlon Nord-Est sera utilisé pour le dépôt des stériles d’extraction jusqu’en phase finale du projet (2046) ;

Considérant toutefois qu’en ce qui concerne la restitution des terres à l’agriculture, l’expérience de Carneuse à Aisemont est un gage de sérieux ; qu’en effet, conformément à la charte de bonnes pratiques signée entre la fédération wallonne de l’Agriculture et la fédération des Industries extractives, Carneuse a prévu de restituer sur son site d’Aisemont des terrains destinés à l’usage agricole ; qu’une partie de ces terrains a déjà pu être mise à disposition d’un agriculteur en 2010 ; que l’aménagement a été réalisé après étude de l’UCL et de Gembloux sur la méthode à mettre en œuvre pour garantir un bon résultat ; que les conseils des facultés ont été scrupuleusement suivis et le résultat a satisfait l’agriculteur ; que dès la première année en 2010, il a réalisé une récolte de froment avec un très bon rendement ;

Considérant également que toutes les parcelles du projet ne seront pas exploitées en même temps ; qu'en effet, la découverte ne sera effectuée qu'au fur et à mesure des besoins d'extraction ; que de cette manière, les agriculteurs pourront jouir le plus longtemps possible de l'exploitation des terres non découvertes ; que les agriculteurs concernés seront informés au fur et à mesure de l'avancement des fronts, et qu'une coordination entre leurs activités et celle de la carrière sera organisée ;

[...]

Gestion des stériles - Merlons – Paysage

Considérant que les stériles sont constitués par l'ensemble des matériaux extraits du gisement mais non valorisés, y comprises les terres de découverte ;

[...]

Considérant en l'occurrence que Carmeuse a choisi d'utiliser les stériles pour la constitution de merlons dans la partie Nord-Est, Sud, Sud-Est et Sud-Ouest ;

Considérant que l'extraction et le traitement de la roche seraient accompagnés en parallèle par la constitution progressive de merlons périphériques et d'un remblai de 6.600.000 m³ au Nord-Est de la carrière au sommet duquel serait aménagé un plateau agricole de 10 ha ;

[...]

Considérant pour mémoire que dans le cadre de la révision du plan de secteur, le volume de stériles avait été estimé entre 3.000.000 m³ et 3.800.000 m³ ; que le merlon prévu au Nord-Est du site devait présenter une hauteur 20 mètres permettant de se raccorder au relief existant et de se fondre dans la topographie locale sans perturber le paysage ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse réalisée que la hauteur du merlon Nord-Est telle que sollicitée dans la présente demande n'est pas justifiée au regard des objectifs de protection des riverains ; que la constitution de ce merlon n'est pas un simple dispositif d'isolement mais qu'elle semble plutôt répondre à un besoin de stockage des stériles ;

Considérant que même s'il peut être réaménagé en plateau agricole après exploitation, le maintien en fin d'exploitation d'un merlon d'une hauteur de 40 mètres aurait un impact paysager notable sur le village de Saint-Aubin situé en contre-bas ;

Considérant dès lors que l'autorité compétente sur recours considère que la hauteur du merlon Nord-Est doit être limitée à 20 mètres en fin d'exploitation comme cela était prévu dans la révision du plan de secteur ;

Considérant que le volume de stériles excédentaires pourrait notamment être remplacé en fond de fosse ; que la profondeur du plan d'eau serait alors réduite à 30 m au lieu de 40 m ; que si cette alternative n'a pas été étudiée dans le cadre de la demande, l'usage de stériles pour remplir le trou d'excavation est spécifiquement visé dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 susvisé ; que cette solution ne crée pas de charroi externe supplémentaire ; que le Ministère de la Défense n'exclut pas cette opération dans le protocole d'accord signé le 2 septembre 2016 ; que l'autorité compétente sur recours impose donc cette condition ;

Considérant, toutefois, que l'exploitant peut proposer un mode de gestion alternatif concernant le volume excédentaire de stériles pour autant que les objectifs en termes de paysage, de biodiversité et de sécurité aérienne soient respectés ;

Considérant, qu'à cette fin, il convient de constituer un comité technique de suivi du réaménagement ».

L'acte attaqué est assorti des conditions relatives aux activités agricoles qui suivent :

- « 1. L'exploitant réserve en permanence à l'activité agricole un minimum 20 ha des terrains concernés par le présent permis unique ;
Dans les 12 mois de la mise en œuvre du présent permis, l'exploitant dépose un plan de gestion des terres agricoles (localisation, superficie, nature des cultures, ...) en fonction des phases d'exploitation.
2. Durant les trois premières phases de l'exploitation, l'exploitant maintient la disponibilité pour l'usage agricole des parties non utilisées par la carrière.
3. Il assure un suivi de la restitution progressive des terrains à l'activité agricole et du réaménagement du site, afin d'éviter des écarts éventuels par rapport aux dispositions de l'étude d'incidences ».

38. La condition assortissant l'acte attaqué selon laquelle l'exploitant réserve en permanence à l'activité agricole un minimum de 20 hectares des terrains concernés méconnaît la mesure d'aménagement visée à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 précité, qui s'imposait au projet litigieux, en ce qu'elle ne tient pas compte de la localisation précise des terrains d'une superficie de 20 hectares visée par la mesure d'aménagement, ni n'assure le respect de l'exigence temporelle de réalisation de la mesure de restitution à l'agriculture de l'ensemble de ces terrains dans les dix premières années de l'exploitation, cette exigence se cumulant avec celle de permettre aux agriculteurs de jouir le plus longtemps possible de l'exploitation des terres non découvertes.

Les auteurs de l'acte attaqué ne pouvaient se départir de la mesure d'aménagement précitée, de valeur réglementaire, même en estimant, en opportunité, que la condition imposée leur semblait être plus contraignante ou, à tout le moins, tout aussi pertinente que ce que cette mesure prévoit.

Le premier moyen est recevable et fondé dans la mesure qui précède.

VI. Indemnité de procédure

39. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Carmeuse est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 26 mars 2024 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement délivrent à la SA Carmeuse un permis unique ayant pour objet l'ouverture et l'exploitation d'une carrière, ainsi que la construction et l'exploitation des dépendances, installations d'expédition et voies d'accès dans un établissement sis au lieu-dit « La Bataille », à Florennes.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 mars 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux