

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 167.905 du 15 février 2007

A. 177.314/XIII-4312

En cause : **SPEER Eddy,**
rue des Ecoles 185
7034 Obourg,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue des Gaulois 33
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme HOLCIM,
ayant élu domicile chez
Me Christine LESSOYE, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 2 octobre 2006 par Eddy SPEER, tendant à la suspension de l'exécution "de l'arrêté du ministre de l'Environnement du 1^{er} août 2006 déclarant irrecevable le recours (du requérant) contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons du 19 mai 2004 accordant à la société HOLCIM le permis d'extraction pour l'exploitation de la craie rue des Bruyères à Obourg";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la requête introduite le 18 octobre 2006 par laquelle la société anonyme HOLCIM, demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 novembre 2006 fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2006 à 10.00 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. BRUSSELMANS, avocat, comparaissant pour le requérant, Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me P. NEYENS, loco Me Ch. LESSOYE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons délivre à la S.A. HOLCIM, le 19 mai 2004, un permis d'extraction pour l'exploitation de la craie dans une carrière située rue des Bruyères à Obourg. La demande de permis avait été introduite le 19 novembre 2001 et avait fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement.

2. Selon un certificat établi le 24 mai 2006 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons, l'avis annonçant la décision du 19 mai 2004 aurait été affiché du 27 mai au 25 juin 2004, conformément à l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières.

La partie intervenante dépose toutefois un document intitulé "demande de mission", signé le 26 juin 2004, émanant du service de l'environnement de la ville de Mons, certifiant que les avis officiels annonçant la décision du 19 mai 2004 ont été affichés "aux valves du bureau de police ou de la maison communale", "sur le lieu d'exploitation, à la limite de la propriété, visible de la voie publique" et "à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé le long d'une voie carrossable ou de passage", du 27 mai au 25 juin 2004. Cette pièce figure également dans le dossier que le requérant joint à sa demande de suspension.

3. Le requérant demande à la ville de Mons, le 12 septembre 2005, par l'intermédiaire de son conseil, que lui parvienne, dans le mois, une copie des autorisations en vigueur dont disposerait la S.A. HOLCIM pour exécuter des travaux d'extraction "à cet endroit".

Ayant eu entre-temps connaissance du permis du 19 mai 2004, le conseil du requérant écrit à nouveau, le 6 décembre 2005, à la ville de Mons, pour demander une copie des pièces suivantes :

- " l'affiche ayant averti la population de la délivrance du permis d'extraction", le requérant précisant être en possession "d'un certificat d'affichage sans disposer des documents relatifs à l'affichage-même";
- " l'étude d'incidences complète et pas uniquement (le) résumé non technique qui (lui) a déjà été transmis";
- " le dossier complet de la demande de permis".

En l'absence de réponse, le requérant introduit un recours, le 16 janvier 2006, auprès de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement. Celle-ci enjoint à la ville de Mons de délivrer les pièces demandées, par une décision du 29 mars 2006.

Entre temps, la ville de Mons écrit, le 9 mars 2006, au requérant en lui annonçant qu'elle lui enverrait les pièces demandées moyennant le paiement préalable des frais de copie. En outre, la ville de Mons écrit ce qui suit :

- " En ce qui concerne l'affichage de la décision de délivrance du permis d'extraction, nous ne pourrions vous fournir qu'une copie de la demande de mission attestant que la décision a été affichée du 27/05/04 au 25/06/04. Nous ne sommes plus en possession de l'avis original qui a été affiché en son temps. Notre service a tenté de retrouver ce document via le suivi informatique mais sans succès".

4. Le requérant introduit, le 30 janvier 2006, un recours devant le Gouvernement wallon contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons du 19 mai 2004.

Il invoque les griefs suivants :

- "le non-respect des formes requises pour la publication de la décision";
- "les nuisances sonores nocturnes des activités";
- "la procédure est viciée par un résumé non technique insatisfaisant";
- "le permis ne met en oeuvre aucun périmètre ou dispositif d'isolement efficace, notamment de nature à obvier le bruit".

Le recours est reçu le 1^{er} février 2006.

5. Le rapport de synthèse est rédigé le 18 juillet 2006. Il propose de dire le recours irrecevable rationae temporis.

6. Le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme rejette le recours par une décision du 1^{er} août 2006. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé notamment comme suit :

" (...)

Considérant que le premier moyen du recours vise le non-respect des formes requises pour la publication de la décision du Collège échevinal; que selon le certificat fourni par l'administration communale, «... l'avis officiel du 26 mai 2004 annonçant la décision du collège des Bourgmestre et Echevins du 19 mai 2004 octroyant un permis d'extraction à la S.A. HOLCIM ayant pour objet l'exploitation d'un tronçon de la rue des Bruyères et la réexploitation de la carrière 2 à Obourg a été publiée du 27 mai au 25 juin 2004 et ce, conformément à l'Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 31 mai 1990 portant exécution du Décret du 27 octobre 1988 sur les carrières»; que la décision a été affichée pendant 30 jours; qu'il n'appartient pas à l'autorité appelée à statuer sur le recours de mettre en doute le contenu du certificat d'affichage; qu'aucune modalité de nature à entraîner un vice substantiel de procédure n'a été enfreinte;

Considérant que l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 susvisé dispose que : «Le recours visé à l'article 14, § 2, du décret est adressé à l'Exécutif, par lettre recommandée, dans les vingt jours suivant le premier jour de l'affichage prescrit par l'article 12»;

Considérant que, dans le cas d'espèce, le requérant disposait jusqu'au 16 juin 2004 au plus tard pour exercer régulièrement son droit de recours; que le recours envoyé par courrier recommandé du 30 janvier 2006 (cachet de la poste faisant foi) est donc tardif et doit être déclaré irrecevable;

(...)"

L'acte attaqué est notifié au requérant et à son conseil par lettres du 4 août 2006;

Considérant que par requête introduite le 18 octobre 2006, la S.A. HOLCIM demande à intervenir dans la procédure en référé; qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 20 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne et de la violation de l'article 57 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne; qu'il soutient que l'affichage du permis délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons devait se faire selon les modalités prévues par l'article 57 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, et non en application de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières; qu'il fait valoir que l'article 20 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne prévoit que "la prescription, par l'autorité compétente, de l'établissement d'une étude des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 10, § 4, a pour effet d'empêcher la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'enquête publique et aux mesures particulières de publicité contenues dans d'autres lois, décrets et règlements"; qu'il souligne que les règles de publicité prévues par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 susvisé prévoient "non seulement un affichage aux endroits habituels d'affichage, mais encore à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé, le long d'une voie publique carrossable ou de passage", ce qui n'est pas le cas des avis prévus par la législation sur les carrières et qu'en outre, les avis sont plus visibles (format plus grand et de couleur jaune);

Considérant que la partie adverse reconnaît qu'il y avait lieu d'appliquer en l'espèce les dispositions du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne et son arrêté d'exécution; qu'elle soutient que toutefois, l'affichage de la décision d'octroi du permis d'extraction a été réalisé "aux valves du bureau de police ou de la maison communale", "sur le lieu d'exploitation, à la limite de la propriété, visible de la voie publique" et "à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé le long d'une voie carrossable ou de passage", du 27 mai au 25 juin 2004 et que ces modalités d'affichage correspondent précisément aux exigences de l'article 57 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne et non à celles de l'article 12 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du

27 octobre 1988 sur les carrières; qu'elle affirme aussi que les affiches annonçant l'ouverture de l'enquête publique ont été "imprimées en noir sur fond jaune en format de 35dm² et placardées pendant un délai de 30 jours auprès du siège administratif de la ville de Mons, ainsi qu'à trois endroits proches du lieu de l'exploitation, le long d'une route carrossable"; qu'elle en conclut que, d'une part, que "non seulement dans les faits, mais encore d'après le certificat d'affichage de l'annonce de l'ouverture d'une enquête publique, c'est l'article 57 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne qui a été appliqué", et que, d'autre part, la référence à l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières est une erreur matérielle;

Considérant que la partie intervenante développe une argumentation identique à celle de la partie adverse et renvoie à la "demande de mission" émanant du service de l'environnement de la ville de Mons;

Considérant que l'article 20 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, modifié par le décret du 11 mars 1999, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002, dispose que "les demandes de permis ainsi que les recours administratifs organisés, introduits avant l'entrée en vigueur du présent décret, sont traités selon la procédure en vigueur au jour de l'introduction de la demande"; que la demande de permis ayant été introduite le 19 novembre 2001, elle était soumise au texte du décret du 11 septembre 1985 tel qu'il était en vigueur avant sa modification par le décret du 11 mars 1999;

Considérant que l'article 20 du décret du 11 septembre 1985 était rédigé de la manière suivante :

" La prescription, par l'autorité compétente, de l'établissement d'une étude des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 10, § 4, a pour effet d'empêcher la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'enquête publique et aux mesures particulières de publicité contenues dans d'autres lois, décrets et règlements";

Considérant qu'en l'espèce, une étude d'incidences ayant eu lieu, les mesures de publicité de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons délivrant le permis devaient obéir au prescrit de l'article 57 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, qui disposait comme suit :

- " Dans les quinze jours de la notification visée à l'article 56, et pendant trente jours, l'administration communale affiche des avis conformes au modèle figurant en annexe V :
- 1° aux endroits habituels d'affichage;
 - 2° à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé, le long d'une voie publique carrossable ou de passage.
- Les avis sont imprimés en noir sur papier de couleur jaune; ils ont au moins 35 dm². Pendant toute la durée de leur exposition, les avis doivent être parfaitement visibles et lisibles";

Considérant que le certificat d'affichage établi le 26 mai 2006 par le collège des bourgmestre et échevins doit être écarté pour avoir été rédigé tardivement pour les besoins de la cause; qu'il se réfère par ailleurs à des dispositions non applicables en l'espèce;

Considérant que cependant, selon le document intitulé "demande de mission" émanant du service de l'environnement de la ville de Mons, et signé le 26 juin 2004, les avis annonçant la délivrance du permis d'extraction ont été affichés "aux valves du bureau de police ou de la maison communale", "sur le lieu d'exploitation, à la limite de la propriété, visible de la voie publique" et "à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé le long d'une voie carrossable ou de passage", du 27 mai au 25 juin 2004; qu'une telle attestation apparaît suffisante pour établir la réalité de l'affichage conformément à l'article 57, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 31 octobre 1991 précité; que, toutefois, le dossier ne comporte pas le modèle de l'avis affiché; que rien n'établit que les affiches répondaient au prescrit de l'article 57, alinéa 2, qui impose un modèle d'affiche figurant en annexe V de l'arrêté et que les avis soient imprimés en noir sur papier de couleur jaune d'au moins 35 dm²; que, cependant, ce modèle, qui n'est pas prescrit à peine de nullité de l'affichage, tend seulement à indiquer qu'une étude d'incidences a eu lieu; qu'à supposer même que l'affiche ne répondait pas au prescrit de l'article 57 précité, le requérant n'établit pas qu'il n'aurait pas pu apercevoir l'affichage; que, dès lors, à ce stade de la procédure, il est à suffisance établi que l'affichage de la décision du 19 mai 2004 a été conforme à l'article 57 de l'arrêté du 31 octobre 1991 susvisé;

Considérant que le requérant prend un second moyen d'une insuffisance quant aux motifs, de la violation du principe de sécurité juridique et du principe général de bonne administration; qu'il critique le considérant de l'acte attaqué qui affirme "qu'il n'appartient pas à l'autorité appelée à statuer sur recours de mettre en doute le contenu du certificat d'affichage", alors que le certificat d'affichage original n'est pas produit et qu'il est "fort aléatoire pour une administration communale d'affirmer deux ans après l'affichage que celui-ci a bien eu lieu conformément aux dispositions de l'arrêté du 31 mai 1990"; que, subsidiairement, "si la force probante particulière du certificat d'affichage était opposée, il serait fait recours à la procédure d'inscription en faux contre ce certificat

d'affichage qui puise manifestement son existence et son contenu dans l'imagination des fonctionnaires de la ville de Mons, plutôt que dans des preuves tangibles en leur possession et qui confirmeraient cet affichage dans les formes légales";

Considérant que la partie adverse estime que le requérant est sans intérêt au moyen, dans la mesure où une éventuelle annulation de l'acte attaqué ne serait pas de nature à modifier la conclusion suivant laquelle le recours administratif exercé par le requérant était tardif;

Considérant que la partie intervenante reconnaît que le certificat d'affichage ne peut être produit, mais que la "demande de mission" atteste que l'avis de délivrance du permis a été affiché entre le 27 mai et le 25 juin 2004;

Considérant que le certificat d'affichage de l'avis annonçant la délivrance du permis d'extraction n'est pas produit et semble ne pouvoir plus l'être; que la partie intervenante dépose toutefois un document intitulé "demande de mission", et signé le 26 juin 2004, émanant du service de l'environnement de la ville de Mons, certifiant que les avis officiels annonçant la décision du 19 mai 2004 ont été affichés "aux valves du bureau de police ou de la maison communale", "sur le lieu d'exploitation, à la limite de la propriété, visible de la voie publique" et "à trois endroits proches du lieu où le projet doit être réalisé le long d'une voie carrossable ou de passage", du 27 mai au 25 juin 2004; que cette pièce figure également dans le dossier que le requérant joint à sa demande de suspension; qu'à ce stade de la procédure, cette pièce semble démontrer la réalité et la régularité de l'affichage; qu'il s'ensuit que le requérant ne paraît pas avoir d'intérêt au moyen, puisqu'à supposer même que l'acte attaqué soit annulé, l'irrecevabilité du recours administratif paraît établie; que le second moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'au titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, le requérant expose ce qui suit :

- " Le demandeur est domicilié et réside rue des Ecoles, voirie parallèle à la rue des Bruyères qui est le lieu de l'exploitation autorisée par le permis d'extraction du 19 mai 2004.
La propriété du demandeur est dans une proximité telle avec l'exploitation en cause que ses occupants sont frappés de plein fouet par les nuisances qui accompagnent cette exploitation : bruit, poussières, vibrations, charroi, nuisances nocturnes. Ces nuisances sont déjà aujourd'hui une réalité pour la partie de la carrière en exploitation, et ne feront que s'accroître avec la mise en oeuvre progressive de l'autorisation du 19 mai 2004.
L'exploitation de la carrière étant par nature un processus évolutif, les préjudices visés ci-avant persistent à l'état de risque pour la partie du périmètre non encore exploité";

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; que l'article 8, alinéa 2, 5° de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dispose que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable; que pour satisfaire aux dispositions précitées, le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant que le requérant ne situe pas sur un plan l'endroit de sa résidence; que ses affirmations sont vagues et nullement étayées; qu'il ressort au contraire du rapport d'incidences que "les alignements d'arbres qui bordent la rue des Ecoles limitent fortement l'impact de la carrière" et que "l'entraînement des poussières par le vent est également un phénomène diffus, d'autant plus que les surfaces exposées au vent sont sèches"; que ce rapport indique aussi que les nuisances de bruit et de vibrations sont assez faibles; que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est dès lors en aucune façon établi;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme HOLCIM, dans la procédure en référé, est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 3.

Les dépens relatifs à la requête en intervention introduite par la société anonyme HOLCIM, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à la charge du requérant.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le quinze février deux mille sept par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{lle} WIAME,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.