

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 175.038 du 27 septembre 2007

A.156.496/XIII-3526

En cause : 1. **GILISSEN** Michel,
 2. **RENSON** Jean-Yves,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Mes Michel DELNOY
 et Anne WILQUET, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Pierre LAMBERT, avocat,
 avenue Defré 19
 1180 Bruxelles.

A.158.467/XIII-3603

En cause : **DUPONT** Gérard,
 ayant élu domicile chez
 Mes Michel DELNOY et
 Anne WILQUET, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 octobre 2004 par Michel GILISSEN et Jean-Yves RENSON qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du

22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Liège en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte et d'une zone d'activité économique industrielle sur le territoire de la commune d'Oupeye (Vivegnis et Hermée), en extension de la zone d'activité économique industrielle des Hauts Sarts et de l'inscription d'une zone d'espaces verts (planche 42/2 N) (affaire A.156.496/XIII-3526);

Vu l'arrêt n° 139.638 du 21 janvier 2005 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 4 mars 2005 par les requérants;

Vu la requête introduite le 20 décembre 2004 par Gérard DUPONT qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 précité (affaire A.158.467/XIII-3603);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure ;

Vu les ordonnances du 20 octobre 2005 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 17 novembre 2006, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 14 décembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. WILQUET, avocat, comparaisant pour les requérants, et Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les deux recours poursuivent l'annulation du même arrêté et développent les mêmes moyens; qu'il est de l'intérêt d'une bonne justice de les joindre;

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

1. Le 18 octobre 2002, le Gouvernement wallon adopte un arrêté décidant la révision du plan de secteur de Liège.

Le même jour, il adopte un avant-projet de modification du plan en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte et d'une zone d'activité économique industrielle sur le territoire de la commune d'Oupeye (Vivegnis et Hermée), en extension de la zone d'activité économique industrielle des Hauts Sarts (planche 42/2N). Cet arrêté du 18 octobre 2002 est publié par mention au Moniteur belge du 11 décembre 2002.

2. Une étude d'incidences est déposée en août 2003.

3. Le 18 septembre 2003, le Gouvernement wallon adopte le projet de révision du plan de secteur de Liège en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte, d'une zone d'activité économique industrielle et d'une zone d'espaces verts sur le territoire de la commune d'Oupeye (Vivegnis et Hermée), en extension de la zone d'activité économique industrielle des Hauts Sarts. Cet arrêté est publié par mention au Moniteur belge du 3 octobre 2003.

4. Une enquête publique se déroule du 28 octobre au 11 décembre 2003. A cette occasion, les requérants marquent leur opposition au projet. Une réunion de concertation se tient le 16 décembre 2003.

5. La commune d'Oupeye émet un avis favorable conditionnel sur le projet, le 15 janvier 2004.

Le projet fait en outre l'objet des avis suivants :

- le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD), le 4 mars 2004, qui estime l'étude d'incidences de qualité satisfaisante et donne un avis favorable sur l'opportunité du projet;
- la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donne, le 19 mars 2004, un avis favorable conditionnel.

6. Par un arrêté du 22 avril 2004, publié au Moniteur belge du 13 août 2004, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur de Liège en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte et d'une zone d'activité économique industrielle sur le territoire de la commune d'Oupeye (Vivegnis et Hermée), en extension de la zone d'activité économique industrielle des Hauts Sarts et de l'inscription d'une zone d'espaces verts (planche 42/2N). Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 3, § 1^{er}, et 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et des articles 159 et 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution; que, dans une première branche, les requérants soutiennent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2002 fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 46, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), modifié par le décret du 18 juillet 2002, et qui fonde l'arrêté attaqué, est illégal et que son application doit être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution, au motif que le projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, même sur la base de l'article 84, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que l'urgence invoquée pour justifier l'absence de consultation de la section de législation ne peut être admise; qu'ils observent à cet égard que l'urgence a été justifiée par la nécessité de mettre en oeuvre immédiatement le plan prioritaire d'affectation d'espace à l'activité économique, adopté en 2000, soit plus de deux années avant l'adoption de l'arrêté litigieux, par l'urgence de réviser les plans de secteur, qui n'est pas en elle-même motivée, et par l'"impossibilité de respecter la condition initialement fixée à l'article 46 du CWATUP dans le cadre de la révision thématique des plans de secteur envisagée", alors qu'il est seulement fait état dans les travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002 d'importantes difficultés, mais non d'impossibilité; qu'il s'ensuit, selon eux, que l'article 46, § 1^{er}, du CWATUP, tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002, n'était pas en vigueur au jour de l'adoption de l'acte attaqué, qui se trouve ainsi privé de fondement légal; que, dans une seconde branche, ils prétendent que l'article 46, § 1^{er}, du CWATUP, tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002, viole l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, dans la mesure où la nouvelle disposition est moins

protectrice de l'environnement que l'ancien article 46 du même Code; qu'ils proposent en conséquence de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

" Le nouvel article 46 du CWATUP, tel que celui-ci a été inséré par le décret du 18 juillet 2002 procédant à l'optimalisation du CWATUP, viole-t-il l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution interprété comme s'opposant à l'adoption de normes faisant régresser le droit à un environnement sain et de qualité (ou principe de standstill en matière d'environnement) dans la mesure où, alors que l'ancien article 46 du CWATUP imposait, à titre de condition de l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle, la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, le nouvel article 46 du CWATUP prévoit que l'inscription de telles zones peut intervenir si elle est accompagnée soit de la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, soit de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement ?";

Considérant qu'en ce qui concerne la première branche, la partie adverse répond "que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'apprécier l'urgence de mettre en oeuvre la politique d'aménagement du territoire, compte tenu de la situation économique", qu'une motivation formelle de l'urgence figure dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2002 et qu'il n'appartient pas à l'autorité d'énoncer les motifs des motifs; qu'en ce qui concerne la seconde branche, elle estime que le nouvel article 46 du CWATUP "renforce la protection de l'environnement, dès lors qu'il prévoit que l'inscription de telles zones peut intervenir si elle est accompagnée, soit de la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, soit de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement, alors que l'ancien article 46 imposait purement et simplement, à titre de condition de l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle, la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés";

Considérant qu'en ce qui concerne la première branche, les requérants ajoutent que "le retard aujourd'hui accumulé dans la mise en oeuvre des différentes zones d'activité économique en dernier lieu inscrites dans les différents plans de secteur, parmi lesquelles celle concernée par l'acte attaqué, confirme le caractère factice de l'urgence invoquée"; qu'en ce qui concerne la seconde branche, les requérants insistent sur le caractère alternatif des deux possibilités prévues par le nouvel article 46 du CWATUP : "alors qu'il s'imposait au préalable (...) de compenser l'inscription d'une telle zone par la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, le gouvernement pourra désormais se limiter à adopter des mesures dites favorables à l'environnement", notion fort large et ne fixant aucun degré d'exigence;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse n'aperçoit pas en quoi l'article 46 du CWATUP tel qu'il a été modifié pourrait contrevenir au principe de standstill; qu'elle affirme qu'il va de soi que l'utilisation des termes "compensé" avant le décret modificatif et "accompagné" après celui-ci, ne traduit pas des différences dans le degré de protection de l'environnement; qu'elle relève que les deux termes n'étant pas définis, une telle déduction ne pourrait pas s'opérer;

Considérant, sur les deux branches du moyen, que la première d'entre elles revient à poser la question de savoir si le Gouvernement wallon peut exécuter une disposition décrétable qui serait dépourvue de force obligatoire, parce que l'arrêté qui fixe l'entrée en vigueur de cette disposition décrétable serait frappé d'illégalité; qu'avant de répondre à cette question, se pose une question préalable relative à la constitutionnalité de la disposition décrétable en cause;

Considérant qu'avant sa modification par le décret du 18 juillet 2002 procédant à l'optimisation du CWATUP, l'article 46, alinéa 2, point 3, de ce Code disposait comme suit :

- " 3. l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle est globalement compensée par la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés dans les cinq ans de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur";

Considérant qu'à la suite de sa modification par le décret précité, l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, du CWATUP dispose comme suit :

- " 3^o l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle est accompagnée soit de la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, soit de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement";

Considérant que, s'il s'avérait que la disposition précitée, tel que modifiée par le décret du 18 juillet 2002 précité, viole l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, comme le prétendent les requérants dans la seconde branche de leur premier moyen, la question de sa force obligatoire ne se poserait pas; qu'au surplus, le fondement de la seconde branche permettrait d'obtenir une annulation de l'acte attaqué aux effets plus étendus, puisque celui-ci se verrait privé de base légale; qu'il y a dès lors lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sollicitée par les requérants et adaptée comme suit dans le dispositif de l'arrêt, et de réserver l'examen de la première branche du premier moyen, ainsi que des autres moyens dont le caractère éventuellement bien fondé ne pourrait conduire à une annulation aux effets aussi étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A.156.496/XIII-3526 et A.158.467/XIII-3603 sont jointes.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

" L'article 46, § 1^{er}, du CWATUP, tel que modifié par l'article 25 du décret du 18 juillet 2002, viole-t-il l'article 23 de la Constitution et la règle de standstill qui s'y attache, dans la mesure où, alors que l'ancien article 46 du CWATUP imposait, à titre de condition de l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle, la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés dans les cinq ans, le nouvel article 46 du CWATUP prévoit que l'inscription de telles zones peut intervenir si elle est accompagnée soit de la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, soit de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement ?".

Article 4.

A la réception de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général établira un rapport complémentaire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-sept septembre deux mille sept par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.