CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.662 du 27 février 2013

A. 200.868/XIII-5928

En cause : 1. **HENNOT** Jacques,
2. **DELCOURT** Brigitte,
3. **SCHILTZ** Guy,
4. **PONTEGNIE** Marie-Paule,
5. **DRABBE** Paulette,

ayant tous élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme HOLCIM,
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT et
Laurence de MEEUS, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 juin 2011 par Jacques HENNOT, Brigitte DELCOURT, Guy SCHILTZ, Marie-Paule PONTEGNIE et Paulette DRABBE qui demandent l'annulation de :

"- l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 février 2011 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planche 37/7) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut sur le territoire d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur) (M.B., 11 avril 2011);

ainsi que des actes préparatoires à cet arrêté que sont :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er avril 2010 adoptant provisoirement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planche 37/7) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut, sur le territoire des communes d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur) (M.B., 20 avril 2010)
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2009 décidant de faire réaliser une étude d'incidences l'avant-projet de révision en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut, sur le territoire des communes d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur) (M.B., 5 mai 2009)
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 décidant la mise en révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planche 37/7) et adoptant l'avant-projet de révision en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut, sur le territoire des communes d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur) (M.B., 19 février 2009)";

Vu la requête introduite le 27 janvier 2012 par laquelle la société anonyme (S.A.) HOLCIM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 6 février 2012 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que les derniers mémoires des parties requérantes et intervenante;

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me F. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. NIKIS, premier 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 se présentent comme suit :

1. Le 12 septembre 2008, la société anonyme (S.A.) HOLCIM, partie intervenante, introduit un dossier de demande de révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, auprès des communes d'Antoing, de Mons et de Tournai.

Ce projet a pour objet :

" - l'affectation en zone d'extraction de près de 158 hectares de terrains principalement affectés actuellement en zone agricole (dont quelques 10 ha seront réservés à l'aménagement de zones tampons) représentant une réserve globale de roches calcaires et dolomitiques de près de 374 millions de tonnes;

- l'inscription au plan de secteur du passage d'un transporteur (transporteur Nord) sur des terrains situés en zone agricole, en ZACC et en zone d'habitat (± 1,5ha);

- l'inscription au plan de secteur du passage d'un transporteur (transporteur CBR) sur des terrains situés en zone agricole (± 0,3ha);

- l'affectation comme zone industrielle au plan de secteur d'un terrain d'un peu moins de 1 hectare situé en zone verte naturelle, permettant l'extension du Quai de Bruyelle sur l'Escaut;

- l'inscription d'une zone de réservation au plan de secteur pour le déplacement des lignes à Haute Tension (lignes 150/50 et 70/52)".

2. Une réunion d'information préalable du public est organisée le 2 octobre 2008.

3. Le conseil communal d'Antoing donne un avis favorable conditionnel sur le projet le 25 septembre 2008 et l'avis du conseil communal de Mons est réputé favorable. Le conseil communal de Tournai donne un avis défavorable sur le projet.

4. La demande de révision du plan de secteur est adressée au Gouvernement par la S.A. HOLCIM le 13 novembre 2008, sur la base de l'article 42bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

5. Le 19 décembre 2008, la partie adverse adopte un arrêté du Gouvernement wallon qui décide la mise en révision de la planche 37/7 du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut sur le territoire des communes d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et Tournai (Saint-Maur) et adopte, conformément au plan annexé à cet arrêté, l'avant-projet de révision de la planche 37/7 du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz. Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 18 février 2009.

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

6. La commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donne un avis favorable sur l'avant-projet et sur le projet de contenu de l'étude d'incidences le 10 février 2009.

Le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne un avis le 13 février 2009.

7. Le 27 mars 2009, est adopté un arrêté du Gouvernement wallon qui décide de faire réaliser une étude d'incidences sur l'avant-projet de révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz adopté le 19 décembre 2008 (planche 37/7) portant sur l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut, sur le territoire des communes d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur). Cet arrêté est publié par extrait au Moniteur belge du 5 mai 2009.

Il s'agit du troisième acte attaqué.

8. Une étude d'incidences est réalisée par la S.A. ARIES CONSULTANTS.

9. Le 23 juillet 2009, la cellule aménagement environnement du Service public de Wallonie (S.P.W.) donne un avis défavorable "en l'état du dossier" en ce qui concerne les deux premières phases de l'étude d'incidences.

Le 24 septembre 2009, la CRAT prononce un avis relatif à la première phase de l'étude d'incidences. Son avis sur la deuxième phase de cette étude est donné le 3 décembre 2009.

10. Le 1er avril 2010, un arrêté du Gouvernement wallon adopte provisoirement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planche 37/7). Cet arrêté est publié par extrait au Moniteur belge du 20 avril 2010.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

11. Une enquête publique est organisée du 7 mai au 21 juin 2010.

12. La direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement du Service public de Wallonie, le conseil communal d'Antoing, celui de Tournai, le CWEDD et la CRAT donnent chacun un avis favorable conditionnel sur le projet.

La commission de gestion du parc naturel des plaines de l'Escaut et la cellule des accidents majeurs du S.P.W. émettent chacune un avis sur le projet.

13. Le 17 février 2011, est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planche 37/7) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction destinée à permettre l'exploitation d'un nouveau gisement de calcaire en rive gauche de l'Escaut sur le territoire d'Antoing (Calonne et Bruyelle) et de Tournai (Saint-Maur). Cet arrêté est publié intégralement au Moniteur belge du 11 avril 2011.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cet arrêté fait l'objet d'un avis affiché du 26 avril au 10 mai 2011 à la maison communale de Tournai et à celle d'Antoing;

Considérant que l'intervenante estime que les trois derniers actes attaqués sont des actes préparatoires qui concourent exclusivement à la préparation de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur et que le recours est irrecevable quant à ces actes;

Considérant que la décision de mettre un plan de secteur en révision, ainsi que l'arrêté du Gouvernement adoptant le projet de révision du plan de secteur ne constituent pas des actes susceptibles de recours, parce qu'ils ne modifient pas l'ordonnancement juridique et ne font pas grief en tant que tels; qu'un recours

introduit contre ces actes attaqués est par conséquent irrecevable; que, pour les mêmes raisons, il doit en aller de même en ce qui concerne un arrêté du Gouvernement wallon décidant de faire réaliser une étude d'incidences; que l'irrecevabilité du recours direct contre ces actes ne fait pas obstacle à ce que des vices affectant un acte préparatoire soient invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte causant définitivement grief au requérant;

Considérant que le recours est irrecevable en ce qu'il vise les deuxième, troisième et quatrième actes attaqués;

Considérant que l'intervenante oppose à la requête une fin de non recevoir prise de la tardiveté du recours; qu'elle soutient qu'un arrêté de révision d'un plan de secteur doit faire l'objet d'une publication au Moniteur belge en vertu de l'article 44, alinéa 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); qu'elle estime que l'alinéa 6 de ce même article, qui prévoit le dépôt de l'arrêté à l'administration communale, ne constitue pas un mécanisme de publicité auquel serait attaché une force obligatoire semblable à celle de la publication au Moniteur belge, dès lors que cette publication est une publication complète et non plus une publication par extrait, depuis l'entrée en vigueur, le 1er mars 1998, du décret du 27 novembre 1997, modifiant le Code;

Considérant que les requérants exposent, dans leur requête, que l'acte attaqué a été affiché du 26 avril 2011 au 10 mai 2011 et que, lorsque des modalités de publicité sont prévues, le délai d'introduction d'un recours en annulation ne prend cours que par l'exécution complète de celles-ci; qu'ils en infèrent que leur requête, introduite le 27 juin, l'a été dans le délai de soixante jours à partir de l'affichage;

Considérant que l'article 44 du CWATUPE dispose notamment comme suit :

" Dans les douze mois qui suivent l'adoption du projet de plan, le Gouvernement arrête définitivement le plan.
Lorsque le Gouvernement s'écarte de l'avis de la Commission régionale, sa décision est motivée. En outre, le Gouvernement produit une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, réclamations et observations émis en application des § § 2, 2bis, 3 et 4 de l'article 43 ont été pris en considération ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées.
L'arrêté du Gouvernement est publié au Moniteur belge, lequel reproduit, en même temps, l'avis de la Commission régionale et la déclaration environnementale.
Lorsqu'il contient les éléments relatifs au périmètre de reconnaissance, l'arrêté du Gouvernement vaut périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Lorsque le plan vaut périmètre de reconnaissance, il est notifié au fonctionnaire dirigeant et à l'opérateur au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.
Dans les dix jours de la publication au Moniteur belge, des expéditions du plan et de la déclaration environnementale sont transmises à chacune des communes auxquelles il s'étend, lesquelles informent le public, par voie d'affiches, qu'il peut être pris connaissance du plan et de la déclaration à la maison communale.
Le plan et la déclaration environnementale sont transmis à la Commission régionale et au Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et, le cas échéant, aux autres personnes et instances et à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement";

Considérant que l'article 44, précité, a été introduit dans le Code par le décret du 27 novembre 1997; que ce texte a remplacé l'ancien article 8 du Code, rendu applicable au plan de secteur par l'article 11, qui disposait comme suit :

" L'arrêté de l'Exécutif entre en vigueur quinze jours après sa publication par extrait au Moniteur belge, lequel reproduit en même temps l'avis de la commission consultative. Dans le même délai, des expéditions du plan régional sont transmises par le gouverneur à chacune des communes auxquelles le plan s'étend.

Le gouverneur informe le public, par voie d'affiches, qu'il peut prendre connaissance du plan dans chaque maison communale";

Considérant que les articles 22 et 84 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 règlent le mode de publication et d'entrée en vigueur des arrêtés du Gouvernement;

que l'article 22 dispose comme suit :

" Aucun décret ou arrêté d'exécution n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la présente loi";

que l'article 84 dispose comme suit :

" La publication et l'entrée en vigueur des arrêtés des Gouvernements sont fixées comme suit :
1° Les arrêtés des Gouvernements sont publiés au Moniteur belge avec une traduction en néerlandais ou en français, selon le cas. Les arrêtés du Gouvernement wallon sont en outre publiés avec une traduction en langue allemande.
Néanmoins, lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, les arrêtés visés à l'alinéa premier peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés.
2° Les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.
Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à partir de leur notification ou de leur publication si elle lui est antérieure";

Considérant qu'un arrêté du Gouvernement qui adopte un plan de secteur ou qui procède à la révision d'un plan de secteur intéresse la généralité des citoyens; qu'en conséquence, le décret du 27 novembre 1997 impose désormais la publication

complète des plans de secteur et révisions de plans de secteur par arrêté du Gouvernement modifiant le plan de secteur au Moniteur belge (articles 44 et 46); que la publication intégrale du plan, y compris des cartes, au Moniteur belge ne pose plus de problème technique à l'époque contemporaine;

Considérant que la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a jugé que "[n]i la Constitution ni la loi spéciale du 8 août 1980 n'attribuent aux communautés et aux régions la compétence de régler la publication officielle de leurs textes" (C.A., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, motif B.8.);

Considérant qu'il s'ensuit que, depuis la modification du Code wallon par le décret du 27 novembre 1997, la publication intégrale au Moniteur belge constitue la modalité de publication du plan de secteur et que la force obligatoire de celui-ci dépend exclusivement de sa publication complète au Moniteur belge; que s'il est exact que sont également prévues des expéditions du plan aux communes et l'information du public, par voie d'affiches, qu'il peut être pris connaissance du plan et de la déclaration à la maison communale, ces expéditions et affichages ne sont pas un mécanisme de publicité auquel serait attachée une force obligatoire semblable à celle qui s'attache à la publication au Moniteur belge, mais sont des éléments d'information complémentaires à celle-ci; qu'une autre interprétation de l'article 44 du CWATUPE serait contraire à la loi spéciale précitée;

Considérant que l'acte attaqué a été intégralement publié au Moniteur belge du 11 avril 2011, y compris la carte de la révision;

Considérant que le délai de recours au Conseil d'Etat a pris cours le jour de cette publication de l'acte attaqué au Moniteur belge et non le jour de l'affichage à la commune; qu'il s'ensuit que la requête introduite le 27 juin 2011 l'a été plus de soixante jours après la publication de l'acte au Moniteur belge; qu'elle est tardive et, partant, irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens liquidés à la somme de 1.000 euros sont mis à la charge des requérants à concurrence 200 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-sept février deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.