

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.501 du 20 février 2014

A. 205.120/XIII-6249

En cause :

1. **GODART** Charles,
2. **GUFFENS** Gisèle,
3. **l'Association sans but lucratif**
COMITE REGIONAL ANTI-CARRIERE,
en abrégé "**CRAC**",
ayant tous élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme
CARMEUSE,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 juin 2012 par Charles GODART, Gisèle GUFFENS et l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) COMITE REGIONAL ANTI-CARRIERE, en abrégé "CRAC", qui demandent l'annulation des actes suivants :

- " - 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);

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2007 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) en ce qu'il confirme la décision du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 et adoptant provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Namur en vue de l'inscription d'une zone d'espaces verts 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 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 en vue de l'inscription d'une zone d'espaces verts, d'une zone agricole et d'une zone naturelle sur le territoire de la commune de Wanze (Moha);

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 décidant et adoptant l'avant-projet de modification des plans de secteur de Namur-Dinant-Ciney-Rochefort et de Huy-Waremme en vue de l'inscription de compensation planologiques déterminant des compensations alternatives liées à l'adoption du projet de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin visant l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne);

- 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);

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2001 adoptant l'avant-projet de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin";

Vu la requête introduite le 31 juillet 2012 par laquelle la société anonyme CARMEUSE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 août 2012 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 les derniers mémoires des parties requérantes et intervenante;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 janvier 2014 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 Célia HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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. Par un courrier du 4 avril 2000, la société anonyme (S.A.) CARMEUSE introduit une demande de modification partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin pour l'inscription d'une zone d'extraction d'environ 111 hectares sur le territoire de la commune de Florennes.

Le site concerné par le projet était inscrit en zone agricole et en zone forestière au plan de secteur.

2. Le 3 décembre 2001, l'avant-projet de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin est élaboré. Il s'agit du cinquième acte attaqué.

3. Le 1^{er} avril 2004, le Gouvernement wallon adopte provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne). Cet arrêté, dont il est fait mention au Moniteur belge du 12 mai 2004, constitue le quatrième acte attaqué.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du décret de relance économique et de simplification administrative (RESA) du 3 février 2005, le Gouvernement wallon adopte, le 22 décembre 2005, l'arrêté décidant et adoptant l'avant-projet de révision partielle des plans de secteur de Namur, Dinant-Ciney-Rochefort et Huy-Waremme en vue de l'inscription de compensations planologiques et déterminant des compensations alternatives liées à l'adoption du projet de révision du plan de secteur

de Philippeville-Couvin visant l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes. Cet arrêté, publié au Moniteur 18 janvier 2006, constitue le troisième acte attaqué.

5. Le 22 novembre 2007, le Gouvernement wallon adopte provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne) en ce qu'il confirme la décision du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 et adopte provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Namur en vue de l'inscription d'une zone d'espaces verts 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 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 en vue de l'inscription d'une zone d'espaces verts, d'une zone agricole et d'une zone naturelle sur le territoire de la commune de Wanze (Moha). Cet arrêté, publié au Moniteur du 18 janvier 2008, constitue le deuxième acte attaqué.

6. Le 15 décembre 2011, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (Hemptinne), du plan de secteur de Namur 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 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 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). Cet arrêté, publié au Moniteur du 26 mars 2012, constitue le premier acte attaqué;

Considérant que les parties adverse et intervenante soutiennent que le recours est irrecevable *ratione temporis* dans la mesure où celui-ci a été introduit plus de 60 jours après la publication intégrale du premier acte entrepris au Moniteur belge;

que, s'agissant des autres actes attaqués, elles font valoir, en se référant à un arrêt WIESE-KÜSTERS, n° 203.836 du 10 mai 2010, qu'ils ne sont en réalité que des actes préparatoires, si bien que le recours est également irrecevable à leur égard;

Considérant que, dans la requête et le mémoire en réplique, les parties requérantes soutiennent que leur requête est recevable ratione temporis étant donné qu'elle a été formée dans les 60 jours qui ont suivi l'affichage à la commune de l'avis portant à la connaissance des tiers qu'il pouvait être pris connaissance des expéditions du plan et de la déclaration environnementale relatives à la révision du plan de secteur attaquée; qu'elles insistent sur le fait que le législateur a, lors de la révision du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) du 27 novembre 1997, maintenu deux modalités de publicité distinctes, à savoir l'affichage et la publication au Moniteur belge, de sorte qu'il convient de donner à l'une et à l'autre un effet de droit;

que s'agissant de la recevabilité du recours en tant qu'il porte sur les arrêtés des 22 novembre 2007, 22 décembre 2005, 1^{er} avril 2004 et 3 décembre 2001, les parties requérantes s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants ne peuvent se rallier au raisonnement tenu par le Conseil d'Etat dans l'arrêt n° 222.662 du 27 février 2013, en cause HENNOT et consorts, où il a été jugé que, depuis le décret du 27 novembre 1997, le législateur a réglé la publication intégrale du plan, y compris des cartes du plan de secteur, au Moniteur belge, et que cette publication fait désormais courir le délai de recours au Conseil d'Etat;

Considérant qu'ils estiment que la publication du premier acte attaqué au Moniteur belge n'est ni adéquate ni complète en ce que les prescriptions graphiques n'ont pas été publiées à l'échelle 1/10.000; qu'ils exposent ce qui suit :

" A cet égard l'on rappellera que l'article 23, alinéa 4, du CWATUPE dispose que «le Gouvernement peut déterminer la présentation graphique du plan de secteur». En application de cette disposition, un arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 détermine la légende relative à la présentation graphique des projets de plans et des plans de secteur (M.B., 28 mai 1999) en précisant la «légende relative à la présentation graphique des projets de plans et des plans de secteur (pour l'échelle 1/10.000^e)» avec un «Fond de carte I.G.N. 1/10.000»";

qu'ils notent qu'en vertu de la loi programme du 24 décembre 2002, la version du Moniteur belge qui fait foi est l'exemplaire qui est conservé auprès du Ministre de la Justice en tant que gardien du sceau de l'Etat et que cet exemplaire est imprimé sur une version papier 24 cm x 33 cm dont la surface de publication correspond à 105 % du format A4;

que, selon eux, une publication intégrale et in extenso implique une publication à l'échelle du plan d'aménagement concerné, ce qui n'est pas réalisé par la publication au Moniteur belge, compte tenu des dimensions des pages du Moniteur belge;

qu'ils estiment, en conséquence, que l'article 44 du CWATUPE conserve toute sa portée en ce qu'il requiert la transmission aux communes d'expéditions du plan "à l'échelle réglementaire" de 1/10.000^{ème} et la publication par voie d'affichage de cette publicité;

qu'ils concluent que la publication au seul Moniteur belge est irrégulière et que le recours est recevable ratione temporis;

Considérant qu'ils dénoncent aussi une atteinte au principe de sécurité juridique et de légitime confiance; qu'ils font valoir que l'arrêt HENNOT constitue une modification de la jurisprudence qui s'écarte des thèses admises jusque là; qu'ils en infèrent que l'on ne peut dès lors exiger d'eux qu'ils s'écartent de la compréhension commune de l'article 44 du CWATUPE et que leur erreur de droit est exonératoire en raison de son caractère invincible;

Considérant qu'ils ajoutent avoir eu les plus grandes difficultés à accéder au dossier et qu'ils n'ont pu le consulter effectivement que le 57^{ème} jour après la publication au Moniteur belge;

Considérant qu'en ses deuxième, troisième, quatrième et cinquième objets, la requête vise des actes qui ne modifient pas l'ordonnancement juridique, sauf circonstance particulière non démontrée en l'espèce, et ne font pas grief en tant que tels; qu'en ses deuxième, troisième, quatrième et cinquième objets, la requête est irrecevable;

Considérant que le premier acte entrepris a fait l'objet d'une publication intégrale, en ce compris les cartes de révision, au Moniteur belge du 26 mars 2012, tandis que l'affichage communal a débuté le 11 avril 2012;

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;

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 que, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", le Code wallon reproduisait, à l'article 8, précité, le texte de la loi tel qu'il était en vigueur au moment de la régionalisation et continuait, à défaut de toute intervention législative proprement régionale, à imposer la publication des plans selon la double modalité de l'extrait au Moniteur belge et du dépôt dans les communes; que cette double modalité réglée par la loi assurait alors une publication complète;

Considérant que le législateur wallon a décidé de régler lui-même la publication du plan de secteur, de l'avis de la commission régionale et de la déclaration environnementale;

Considérant 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 la publication intégrale du plan, y compris des cartes, au Moniteur belge ne pose plus de problème technique à l'époque contemporaine;

que le mode de publication informatisée permet de faire à l'écran et à l'impression les agrandissements souhaités; que la qualité de l'information procurée par la lecture de la carte au Moniteur belge n'apparaît pas sensiblement différente de la qualité de l'information fournie par la consultation des plans déposés dans les communes;

Considérant qu'en soutenant que la publication au Moniteur belge du 26 mars 2012 n'est pas conforme à un arrêté du Gouvernement wallon, les requérants méconnaissent la répartition des compétences ainsi établie et la portée donnée par son auteur lui-même à cet arrêté; que, en effet, dans le préambule de cet arrêté du 29 avril 1999, le Gouvernement énonce ce qui suit :

" Considérant que le présent projet n'a aucune portée réglementaire en ce qu'il a pour seul objet la présentation graphique des zones et périmètres visés aux articles 26 à 40 du Code précité";

que, partant, l'arrêté du 29 avril 1999 est dépourvu de valeur réglementaire; que, en fondant leur argumentation sur l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999, les requérants cherchent à conférer à ce dernier une portée qu'il n'a pas; que cet arrêté n'impose pas la publication d'une carte du plan de secteur au 1/10.000^{ème};

Considérant que le principe de confiance légitime et de sécurité juridique ne peut permettre d'écarter des lois et des règlements; que, en outre, l'arrêt n° 227.662 du 27 février 2013 se borne à transposer, en droit wallon, l'enseignement d'un arrêt prononcé en droit bruxellois dans un domaine identique (C.E., 2 juillet 2008, société anonyme IMMO-SCHUMAN, n° 185.132), et que l'erreur invincible n'est pas établie;

Considérant que si les requérants n'ont pu consulter de manière satisfaisante le dossier administratif avant d'introduire leur recours, cette circonstance n'est pas de nature à interrompre le délai de recours; qu'il est en effet admis que des moyens nouveaux soient présentés dans le mémoire en réplique quand la possibilité de les formuler n'est apparue qu'à la consultation du dossier administratif déposé par la partie adverse au cours de la procédure au Conseil d'Etat;

Considérant que l'acte attaqué a été intégralement publié au Moniteur belge du 26 mars 2012; que le délai de recours au Conseil d'Etat a pris cours à cette date et non le jour de l'affichage à la commune de sorte que la requête introduite le 5 juin 2012 l'a été plus de soixante jours après la publication de l'acte au Moniteur belge; qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué, elle est donc tardive et, partant, irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge des requérants.

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

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.