

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.745 du 25 juin 2015

A. 212.709/XIII-7007

En cause : **d'OULTREMONT** Antoine,
ayant élu domicile chez
Mes R. SAMII et
F. STANDAERT, avocats,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 juin 2014 par Antoine d'OULTREMONT qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} mars 2012 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Liège (planches 34/6, 34/7, 41/4, 41/8, 42/1, 42/5) en vue du développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée (Moniteur belge du 15 mai 2012, p. 28.206 et err., Moniteur belge du 13 juin 2012, p. 32.766 et Moniteur belge du 6 août 2012, p. 46.153);

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 mai 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 18 juin 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. STANDAERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Y. TOURNAY, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. P. DEBROUX, 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 sont adéquatement synthétisés comme suit par la partie adverse :

" Le 19 juillet 2007 est adopté un arrêté du Gouvernement wallon révisant le plan de secteur de Liège (planches 41/s, 41/8n, 41/8s, 42/1n, 42/1s et 42/5n) et adoptant l'avant-projet de révision de plan en vue du redéploiement des forces armées à Liège-Bierset et de l'octroi aux communes d'Ans et de Saint-Georges de compensations planologiques réservées dans le cadre de la révision du plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement d'activités aéroportuaires de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée [...].

Le 24 août 2007, la CRAT [commission régionale de l'aménagement du territoire] marque son accord sur le contenu proposé pour l'étude d'incidences du plan de secteur et émet son avis relatif à l'avant-projet de révision du plan de secteur de Liège en vue du redéploiement des forces armées à Liège-Bierset et de l'octroi aux communes d'Ans et de Saint-Georges de compensations planologiques réservées dans le cadre de la révision du plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée [...].

Le 20 décembre 2007 est adopté un arrêté du Gouvernement wallon confirmant l'avant-projet de révision du plan de secteur de Liège (planches 41/4s, 41/8n, 41/8s, 42/1n, 42/1s, 42/5n) adopté le 19 juillet 2007 et adoptant l'avant-projet de révision des planches 34/6 et 34/7 sur le territoire des communes de Bassenge et de Visé en vue d'inscrire les compensations planologiques complémentaires [...].

Le 25 janvier 2008, la CRAT transmet son avis relatif à l'avant-projet de révision du plan de secteur de Liège en vue de l'inscription de compensation planologique sur le territoire de la commune de Bassenge et de Visé [...].

Le 21 février 2008 est adopté un arrêté du Gouvernement wallon décidant de faire réaliser une étude d'incidences sur l'avant-projet de révision du plan de secteur de Liège (planches 34/6, 34/7, 41/4s, 41/8n, 41/8s, 42/1n, 42/1s et 42/5n) adopté par arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 confirmé et complété par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 [...].

Le 10 mars 2009, la CRAT émet un avis relatif à la première phase de la révision du plan de secteur de Liège en vue du redéploiement des forces armées à

l'aéroport de Bierset et en vue de l'inscription de compensations planologiques à Ans et à Saint-Georges-sur-Meuse réservées dans le cadre du développement aéroportuaire de Liège-Bierset [...].

Le 7 mai 2009 est adopté un arrêté du Gouvernement wallon adoptant provisoirement le projet de révision du plan de secteur de Liège (planches 34/6, 34/7, 41/4, 41/8, 42/1 et 42/5) en vue du développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée, du redéploiement des forces armées à Liège-Bierset et des compensations planologiques qui y sont liées [...].

Le projet fait l'objet d'enquêtes publiques sur les territoires des communes concernées [...].

Le 17 décembre 2009, la CRAT transmet son avis [...].

Le CWEDD [Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable] transmet également son avis le 7 janvier 2010 [...].

La D.G.A.R.N.E. [Direction Générale Opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement] transmet son avis le 5 janvier 2010 [...].

Le 1^{er} mars 2012, est adopté un arrêté.

L'acte attaqué est notifié aux communes concernées le 7 juin 2012. L'acte a été publié au Moniteur belge accompagné de la carte et de la déclaration environnementale s'y référant le 15 mai 2012 [...]" ;

Considérant, en ce qui concerne la recevabilité du recours quant au temps, que le requérant constate que, à l'article 44 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), un double mécanisme de publicité a été prévu : une publication au Moniteur belge, intervenue dans le cas d'espèce, le 15 mai 2012, et un affichage, intervenu dans le cas d'espèce en avril 2014; qu'il produit un reportage photographique dont il résulte qu'il a pris connaissance de l'affichage le 20 avril 2014; qu'il explique avoir interrogé la commune de Saint-Georges et observe que celle-ci n'apporte aucune précision quant à l'affichage de la décision finale et ne démontre pas qu'il a eu lieu avant le 20 avril 2014; qu'il soutient que son recours a été introduit dans le délai de 60 jours de la prise de connaissance de l'acte attaqué par le biais de l'affichage public;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité quant au temps; qu'elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle le point de départ du délai de recours de 60 jours est fixé en fonction de la publication au Moniteur belge et non de l'affichage; qu'elle cite les arrêts GODART et consorts, n° 226.501 du 20 février 2014, et MALICE et consorts, n° 226.138 du 21 janvier 2014;

qu'elle prétend que, depuis la modification du CWATUPE par le décret du 27 novembre 1997, la publication intégrale au Moniteur belge constitue la modalité de publication qui donne au plan de secteur sa force obligatoire et que l'expédition

des plans aux communes pour affichage n'est qu'un élément d'information complémentaire; qu'elle ajoute qu'une autre interprétation de l'article 44 du CWATUPE serait contraire à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

qu'elle soutient que le recours est tardif et, partant, irrecevable;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant conteste la régularité de la publication au Moniteur belge;

qu'il soutient que les cartes publiées "ne sont pas celles qui ont été signées par les Ministres compétents et ne sont donc pas celles de l'acte attaqué"; qu'il note que les cartes présentes dans le dossier administratif comportent les cachets des Ministres et leurs signatures (pièce 29 du dossier administratif) tandis que les cartes parues au Moniteur belge "ne reprennent pas ces garanties"; qu'il ajoute qu'"il est indubitable qu'il ne peut s'agir des mêmes documents"; qu'il relève que la partie adverse a précisé aux communes que les cartes publiées comportaient des erreurs et qu'un erratum serait publié (pièces 33 et s. du dossier administratif), ce qui a été fait le 6 août 2012; qu'il conclut que "la carte publiée le 15 mai 2012 n'était pas la carte annexée à l'arrêté et revêtue de la signature des Ministres compétents";

qu'il dénonce aussi une méconnaissance de l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui impose des traductions en néerlandais et en allemand des arrêtés du Gouvernement wallon; qu'il prétend que les annexes n'ont pas été traduites et ajoute que "les cartes n'ont pas été publiées à la suite des versions flamande et allemande"; qu'il rappelle que la publication doit être intégrale et que la jurisprudence du Conseil d'Etat considère les cartes comme parties intégrantes de l'acte attaqué;

qu'il conteste enfin la régularité de la publication en mettant en cause la lisibilité des cartes; qu'il fait valoir que la publication à des échelles réduites a été tolérée par le Conseil d'Etat, car "les outils technologiques permettent de zoomer à suffisance sur les documents électroniques"; qu'il fait la démonstration qu'un "zoom" opéré sur la carte publiée le 15 mai 2012 la rend illisible en raison de l'effet de pixellisation qui impose de "dézoomer", ce qui ne permet pas d'avoir une connaissance suffisamment détaillée de la carte;

qu'il conclut que la publication ne peut être considérée comme régulière et que l'acte attaqué n'a pas été publié adéquatement si bien que le recours est recevable ratione temporis;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant ajoute :

- que l'erratum publié au Moniteur belge du 6 août 2012 comprend la publication de la carte dans les trois langues, ce qui confirme l'existence de cette obligation;
- que l'usage qui consiste à ne pas publier au Moniteur belge les arrêtés signés ne permet pas de garantir la sécurité juridique alors que l'article 44 du CWATUPE prescrit la publication de l'arrêté "du Gouvernement";
- que la qualité de la publication des cartes ne permet pas au citoyen une lecture aisée et limpide du document publié et qu'il en donne la preuve par les copies qu'il produit des extraits saisis après avoir "zoomé" ou non;
- qu'une telle publication est irrégulière et ne peut faire courir le délai de recours au Conseil d'Etat, alors qu'elle aurait dû être corrigée par des documents papiers accessibles dans les bureaux communaux des différentes zones;

qu'il conclut que la requête est recevable;

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 paragraphes 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);

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 CWATUPE par le décret du 27 novembre 1997, la publication intégrale au Moniteur belge constitue le mode 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 que confère 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 du 1^{er} mars 2012 a été publié au Moniteur belge du 15 mai 2012 comme suit :

- Texte français de l'arrêté, pp. 28.206 à 28.218;
- Texte français de la déclaration environnementale, pp. 28.219 à 28.225;
- Texte français de l'avis de la CRAT, pp. 28.225 à 28.227;
- Liste des réclamants, pp. 28.228 à 28.239;
- Trois cartes : n°1/3, 2/3 et 3/3, pp. 28.240 à 28.242;
- Texte allemand de l'arrêté, pp. 28.243 à 28.256 ;
- Texte allemand de la déclaration environnementale, pp. 28.257 à 28.264;
- Texte allemand de l'avis de la CRAT, pp. 28.264 à 28.266;
- Liste des réclamants, pp. 28.266 à 28.277;
- Texte néerlandais de l'arrêté, pp. 28.277 à 28.290;
- Texte néerlandais de la déclaration environnementale, pp. 28.291 à 28.297;
- Texte néerlandais de l'avis de la CRAT, pp. 28.298 à 28.300;
- Liste des réclamants, pp. 28.300 à 28.312;

Considérant que l'erratum publié au Moniteur belge du 13 juin 2012 est rédigé comme suit :

" Dans l'article 1^{er} de l'arrêté susmentionné, publié au Moniteur belge du 15 mai 2012, à la page 28.206, le dernier tiret sub «*sur le territoire de la commune de Grâce-Hollogne» doit être rédigé comme suit :

«- d'un périmètre de liaison écologique en surimpression de la nouvelle zone d'activité économique industrielle dite de 'Ferdoux'»";

que ce texte est publié dans les langues française, allemande et néerlandaise;

Considérant que l'erratum publié au Moniteur belge du 6 août 2012 est rédigé comme suit :

" La carte 1/3 annexée à l'arrêté susmentionné et publié au Moniteur belge du 15 mai 2012, à la page 28.240 doit être remplacée par la carte suivante";

que cette publication a lieu en langue française, allemande et néerlandaise; que chaque version linguistique est suivie d'une publication de la carte 1/3; que les mentions qui constituent l'en-tête de la carte et le pied de page sont en français dans tous les cas;

Considérant, sur le premier grief, qu'aucun texte publié au Moniteur belge, qu'il s'agisse d'une norme législative ou d'une norme réglementaire, ne comporte de signature manuscrite; qu'il est toutefois exclu que soit publié au Moniteur belge un autre texte d'un arrêté du Gouvernement wallon que celui qui a été promulgué par le Gouvernement;

que le requérant ne conteste pas que, après les errata, le texte publié, y compris les cartes, est le texte promulgué;

Considérant, sur le deuxième grief, que tous les textes ont été traduits; que le fait que les cartes n'aient pas toutes été publiées trois fois n'entraîne pas l'irrégularité de la publication; que les données graphiques sont identiques quelle que soit la langue du texte auquel elles sont annexées;

Considérant, sur le troisième grief relatif à la lisibilité des cartes, que le Conseil d'Etat a pu juger dans les arrêts cités par les parties, que "la publication intégrale du plan, y compris des cartes, au Moniteur belge ne pose plus de problème technique à l'époque contemporaine; 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 toutefois qu'il apparaît que la lisibilité des cartes publiées au Moniteur belge n'est pas constante; qu'une différence de qualité sensible s'observe en effet entre la carte 1/3 publiée au Moniteur belge du 15 mai 2012 et celle qui a été publiée avec l'erratum précité;

Considérant que les trois cartes publiées au Moniteur belge du 15 mai 2012 ne présentent pas un degré de lisibilité permettant au requérant de découvrir, en les consultant, la mesure exacte dans laquelle ses biens sont concernés par les modifications décidées;

Considérant que, pour cette raison, la publication au Moniteur belge de l'acte attaqué, n'a pas été complètement réalisée et n'a pu faire courir de délai de recours au Conseil d'Etat;

Considérant, partant, que la requête est recevable ratione temporis et qu'il y a lieu de rouvrir les débats pour la poursuite de l'instruction de la demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

M ^{me} S. GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} A.-Fr. BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} C. BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.