

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 236.996 du 10 janvier 2017

A. 213.940/XIII-7135

En cause :

1. **BERNARD** Hugues,
2. **PROM** Laurence,
3. **DENIS** Laurent,
4. **GODTS** Michel,
5. **SCHOER** Sandra,
6. **GREGOIRE** Stéphane,
7. **HANOSSET** Christophe,
8. **MICHEL** Mylène,
9. **LAURENT** Yves,
10. **HEINEN** Monique,
11. **PROM** Marcel,
12. **BRUNEL** Yvette,
13. **THOMAS** Roland,
14. **WEBER** Eric,
15. **WEBER** Muriel,

ayant tous élu domicile chez
Mes Michel DELNOY et
Sophie CHARLIER, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

contre :

1. **la Commune de Martelange,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 2014 par Hugues BERNARD, Laurence PROM, Laurent DENIS, Michel GODTS, Sandra SCHOER, Stéphane GREGOIRE, Christophe HANOSSET, Mylène MICHEL, Yves LAURENT,

Monique HEINEN, Marcel PROM, Yvette BRUNEL, Roland THOMAS, Eric WEBER et Muriel WEBER qui demandent l'annulation "d'une part, [de] l'arrêté du ministre wallon de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité du 17 juillet 2014 approuvant le plan communal d'aménagement révisionnel de la commune de Martelange dit «Fockeknapp-Tannerie» et le plan d'expropriation y annexé et, d'autre part, [de] la décision du conseil communal de la commune de Martelange du 27 mars 2014 d'adopter définitivement ce plan communal d'aménagement et le plan d'expropriation y annexé";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 les derniers mémoires des première partie adverse et des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 29 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2016 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. CHARLIER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me C. HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour les première et seconde parties adverses;

Entendu, en son avis, 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. Par un arrêté du 27 mai 2009, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne adopte la liste des projets de plans communaux d'aménagement visée à l'article 49bis, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), parmi lesquels le plan communal d'aménagement révisionnel (P.C.A.R.) "Fockeknapp-Tannerie", destiné à réviser le plan secteur du

Sud-Luxembourg adopté par un arrêté du 27 mars 1979. Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 17 juillet 2009.

2. Par un arrêté du 17 février 2010, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité autorise l'élaboration du P.C.A.R. "Fockeknapp-Tannerie" et fixe le périmètre du P.C.A.R. Cet arrêté prévoit, en son article 7, que le P.C.A.R. "Fockeknapp-Tannerie" sera adopté définitivement par le conseil communal de Martelange dans un délai de trois ans.

3. Le 8 janvier 2013, le conseil communal de Martelange adopte l'avant-projet de P.C.A.R.

4. Le 24 septembre 2013, le conseil communal de Martelange adopte provisoirement le P.C.A.R. et donne instruction au collège communal d'organiser les mesures particulières de publicité.

5. Une enquête publique est organisée du 7 octobre au 5 novembre 2013, au cours de laquelle cinquante réclamations sont déposées.

6. Le 27 mars 2014, le conseil communal de Martelange adopte définitivement le P.C.A.R. Il s'agit du second acte attaqué.

7. Le 17 juillet 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité approuve le P.C.A.R, ainsi que le plan d'expropriation y annexé, et déclare d'utilité publique l'acquisition des parcelles figurées au plan d'expropriation.

Il s'agit du premier acte attaqué qui est publié par mention au Moniteur belge du 6 août 2014;

Considérant, sur la recevabilité des recours et la compétence du Conseil d'Etat, que les requérants exposent dans la requête, sans être contredits, qu'ils sont propriétaires d'immeubles situés dans le périmètre des actes attaqués, si bien qu'ils justifient ainsi de leur intérêt à demander leur annulation;

Considérant que la commune de Martelange a saisi la Justice de paix de requêtes en expropriation dirigées contre plusieurs des requérants; qu'il ressort de la décision du Juge de paix d'Arlon-Messancy, siège d'Arlon, prononcée le 29 avril 2016, que ces requêtes ont été déposées au greffe de la Justice de paix les 12 mars et

21 mai 2015; que le jugement précité a dit les demandes d'expropriation recevables et fondées;

Considérant que, quand la procédure judiciaire est engagée par l'autorité expropriante, le Conseil d'Etat devient incompétent pour connaître du recours introduit par le propriétaire ou le tiers intéressé habilité à faire valoir ses prétentions devant le juge judiciaire de l'expropriation;

Considérant que cette exclusion de la compétence du Conseil d'Etat ne porte toutefois que sur l'acte de l'administration décidant concrètement l'expropriation de telle parcelle; que, en l'espèce, ce ne sont pas des décisions concrètes d'exproprier qui sont visées par la requête, mais le plan communal d'aménagement et le plan d'expropriation;

Considérant, en outre, que les requérants exposent dans leur dernier mémoire, qu'ils demeurent soit propriétaires de biens sis dans le périmètre du P.C.A.R et non repris dans le périmètre d'expropriation, soit propriétaires de biens sis dans le périmètre d'expropriation, mais non visés par la procédure d'expropriation qui a donné lieu au jugement du Juge de paix du 29 avril 2016, précité;

Considérant, toutefois, que ce dernier mémoire ne précise pas la situation du requérant Yves LAURENT au regard des actes attaqués alors que l'expropriation de celui-ci est décidée par le jugement précité;

Considérant qu'il s'ensuit que l'intérêt actuel du requérant Yves LAURENT n'est pas établi; que la requête est irrecevable en ce qu'elle émane de ce requérant; qu'elle est recevable pour le surplus;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen "de la violation des articles 33 et 159 de la Constitution, des articles 47 et 49bis du CWATUPE, de l'arrêté adopté par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité en date du 17 février 2010 autorisant l'élaboration [du] plan communal d'aménagement dit «Fockeknapp-Tannerie», du principe de la hiérarchie des normes et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir";

que, dans une première branche, ils observent que l'arrêté ministériel du 17 février 2010 prévoit, en son article 7, que le P.C.A.R. "Fockeknapp-Tannerie" doit être adopté définitivement par le conseil communal de Martelange dans un délai de trois ans, expirant donc le 17 février 2013; qu'ils notent que le P.C.A.R. litigieux a été

adopté définitivement par le conseil communal par une décision du 27 mars 2014, soit postérieurement à l'échéance du délai fixé par l'arrêté ministériel;

qu'ils font valoir que l'acte attaqué est pris en application de l'article 49bis du CWATUPE, qui attribue au Gouvernement wallon une compétence de tutelle d'autorisation; qu'ils soutiennent que, contrairement à l'approbation, qui doit être pure et simple, l'autorisation de tutelle peut être temporaire, que, pour autant que de besoin, l'article 47, alinéa 1^{er}, du CWATUPE confirme que, dans l'exercice de la tutelle d'autorisation qui lui est confiée par l'article 49bis, le Gouvernement peut imposer au conseil communal un délai pour l'adoption du P.C.A.R. en cause et que si l'autorisation requise n'a pas été préalablement donnée, l'acte de l'organe décentralisé est inexistant ou, à tout le moins, est un acte entaché d'une nullité qui ne peut pas être couverte par une approbation ou par une ratification intervenant après son adoption;

qu'ils constatent que la commune n'a pas adopté le second acte attaqué dans le délai qui lui était imparti conformément à l'article 47 du CWATUPE; qu'ils prétendent qu'elle ne pouvait donc pas se prévaloir de l'autorisation du Gouvernement prescrite au titre de l'article 49bis, alinéa 2, du CWATUPE et qu'elle était sans compétence pour adopter définitivement le P.C.A.R. litigieux, si bien que, dans ces conditions, la décision du conseil communal du 27 mars 2014 est illégale;

qu'ils en infèrent qu'en approuvant une décision illégale, le premier acte attaqué est lui-même illégal;

Considérant que, dans les mémoires en réponse, les parties adverses ne contestent pas que l'article 49bis du CWATUPE "attribue au Gouvernement une compétence de tutelle d'autorisation du plan communal d'aménagement révisionnel";

qu'elles soutiennent que l'arrêté ministériel du 17 février 2010 autorisant l'élaboration du plan communal d'aménagement en vue de réviser le plan de secteur du Sud Luxembourg, qui prévoit en son article 7 que le plan communal d'aménagement devra être adopté définitivement par le conseil communal de Martelange dans un délai de 3 ans, "doit être lu à la lumière de l'article 55 du CWATUPE";

qu'elles rappellent que ce texte précise ce qui suit :

" A défaut pour le conseil communal de satisfaire dans le délai fixé à l'obligation visée à l'article 47 d'adopter un plan communal d'aménagement ainsi qu'en cas de refus d'un plan communal d'aménagement soumis à son approbation, le gouvernement peut se substituer au conseil communal pour élaborer ou réviser le plan communal d'aménagement";

qu'elles en infèrent que le dépassement du délai n'est pas sanctionné par la nullité de l'acte, mais par la possibilité pour le Gouvernement de se substituer au conseil communal pour décider l'élaboration ou même réviser le plan communal d'aménagement et que, en l'espèce, le conseil communal a bien décidé de procéder à la révision de son plan communal d'aménagement dans le délai de 3 ans de sorte que la première branche n'est pas fondée;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants constatent que les parties adverses ne contestent pas les principes selon lesquels, d'une part, l'autorisation de tutelle peut être temporaire et, d'autre part, les actes des organes décentralisés arrêtés en violation d'une telle autorisation sont frappés de nullité;

qu'ils exposent ensuite ce qui suit :

" [...]

2. Pour autant que de besoin, les requérants rappellent que la doctrine estime que dans les cas où l'exercice d'une compétence est facultatif, le délai qui s'y attache doit être considéré comme de rigueur. L'autorité administrative a dans ce cas la faculté d'exercer sa compétence dans le délai qui lui est imparti et au-delà duquel elle est purement et simplement dessaisie. En effet, «sans cela, pareil délai n'aurait aucune portée» (P. LEWALLE, avec la collaboration de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 1039; v. aussi D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 288).

Il n'est pas contestable que la compétence reconnue au conseil communal d'adopter un plan communal d'aménagement révisé ne constitue qu'une simple faculté.

Il s'ensuit que le délai dont est assorti l'arrêté ministériel du 17 février 2010 autorisant l'élaboration du P.C.A.R. «Fockeknapp-Tannerie» pour l'adoption définitive dudit P.C.A.R. par le conseil communal doit être considéré comme de rigueur.

3. A titre subsidiaire, la doctrine souligne encore que, lorsque l'exercice d'une compétence est obligatoire, un délai est de rigueur non seulement lorsque, selon la norme applicable ou son interprétation (CE., n° 107.819, du 13 juin 2002, A.S.B.L. Fonds de pensions complémentaires de la banque Bruxelles Lambert), des conséquences particulières sont attachées à son écoulement, mais aussi lorsqu'il concerne une dérogation à la répartition normale de compétence (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 385; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 80).

Il découle de ces principes que, même à supposer que l'exercice par le conseil communal de sa compétence d'adopter un P.C.A.R. constitue dans son chef une obligation - quod non - le délai de trois ans imparti en l'espèce par la première partie adverse au conseil communal de la seconde partie adverse pour adopter définitivement le P.C.A.R. attaqué constitue un délai de rigueur et ce, indépendamment des conséquences particulières qui pourraient être attachées au dépassement de ce délai.

En effet, c'est peu dire que la révision du plan de secteur par un plan communal d'aménagement constitue une dérogation aux règles normales de compétence. Dans son avis rendu le 25 février 2009 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, la section de législation de Votre Conseil a d'ailleurs estimé que «permettre qu'un plan communal modifie le plan de secteur conduit [...] à méconnaître de front la hiérarchie des normes» (Doc. Parl., wall, 972 (2008-2009), n° 1, p. 58).

C'est précisément pour «encadrer» cette dérogation aux règles normales de compétence que le législateur a spécifiquement prévu, à l'article 49bis du CWATUPE, l'adoption d'une liste des projets de [plan communal d'aménagement (P.C.A.)] qui pourraient réviser le plan de secteur, d'une part, et une autorisation gouvernementale au cas par cas pour élaborer un P.C.A. en vue de réviser le plan de secteur, d'autre part (Doc. Parl., wall, 972 (2008-2009), n° 1, p. 18).

L'interprétation que les parties adverses donnent des articles 47, alinéa 1^{er}, et 55 du CWATUPE, dont les libellés n'ont pas été modifiés par le décret du 30 avril 2009 instituant notamment le P.C.A.R., ne peut être suivie, à peine de priver d'effectivité les garanties instaurées par le législateur lors de l'adoption de ce décret.

4. Il découle de ce qui précède qu'en ce qu'il a été adopté postérieurement à l'échéance du délai de trois ans fixé à cet effet par l'arrêté ministériel du 17 février 2010, le second acte attaqué est illégal.

Il va par ailleurs de soi que la circonstance que, comme le soutiennent les parties adverses, le conseil communal aurait décidé de «procéder à la révision de son plan communal d'aménagement» dans le délai de trois ans fixé par l'arrêté ministériel pour l'adoption définitive du P.C.A.R. n'est pas de nature à modifier ce constat";

Considérant que, dans les derniers mémoires, les parties adverses précisent que le dépassement éventuel du délai imposé par le Gouvernement au conseil communal n'est pas sanctionné par l'article 47, alinéa 1^{er}, du CWATUP précité, ni par aucune autre disposition légale; qu'elles se réfèrent à la jurisprudence où elles lisent que le délai imposé à l'autorité pour statuer sur le recours est un délai d'ordre si la loi ou le règlement n'a pas établi de sanction ou dépassement du délai, sauf le cas du dépassement du délai raisonnable; qu'elles visent l'arrêt du 13 janvier 2016 A.S.B.L. CONSEIL CYNEGETIQUE DE GAUME, n° 233.462, et estiment qu'il découle de cette absence de sanction expresse que le délai visé en l'espèce est un délai d'ordre et non un délai de rigueur; qu'elles se réfèrent au rapport de l'auditeur dans une affaire, PAYGNARD et autres, et à l'arrêt du 14 janvier 2015, S.A. SOTRIM, n° 229.813; qu'elles concluent que la seule circonstance que la délibération du conseil communal de Martelange du 27 mars 2014 a été prise en dehors du délai de trois ans fixé par l'arrêté ministériel du 17 février 2010 est sans incidence sur sa légalité;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants ajoutent, à titre subsidiaire, que le délai global qui sépare l'arrêté ministériel du 17 février 2010

et l'arrêté d'approbation est déraisonnable et qu'aucun élément du dossier ne permet d'en expliquer la longueur;

Considérant que l'article 47, alinéa 1^{er}, du CWATUPE dispose que "soit d'initiative, soit dans le délai qui lui est imposé par le Gouvernement, le conseil communal adopte ou révisé un ou des plans communaux d'aménagement";

Considérant que le dépassement éventuel du délai imposé par le Gouvernement au conseil communal n'est pas sanctionné par cette disposition; que celle-ci doit cependant se lire en combinaison avec l'article 55 du CWATUPE, qui dispose comme suit :

" A défaut pour le conseil communal de satisfaire dans le délai fixé à l'obligation visée à l'article 47 d'adopter un plan communal d'aménagement ainsi qu'en cas de refus d'un plan communal d'aménagement soumis à son approbation, le Gouvernement peut se substituer au conseil communal pour élaborer ou réviser le plan communal d'aménagement";

Considérant qu'il en résulte que, dans le système du Code, le dépassement du délai imposé par l'arrêté ministériel a pour seule conséquence que le Gouvernement peut alors se substituer au conseil communal pour élaborer ou réviser un plan communal d'aménagement;

Considérant qu'il en découle que le délai visé en l'espèce est un délai d'ordre et non un délai de rigueur; qu'il s'ensuit que la seule circonstance que la décision du conseil communal de Martelange adoptant définitivement le plan communal d'aménagement litigieux a été prise en dehors du délai de trois ans fixé par le Gouvernement est sans incidence sur sa légalité (C.E., 9 novembre 2016, PAYGNARD et autres, n° 236.384);

Considérant que la décision ministérielle qui l'approuve n'est donc pas illégale pour la seule raison que la décision approuvée a été prise en dehors de ce délai;

Considérant que l'argument subsidiaire soulevé dans le dernier mémoire, pris du dépassement d'un délai raisonnable, n'est pas d'ordre public; qu'il n'est pas formulé dans la branche du moyen actuellement à l'examen; qu'en ce qu'il est pris dans le cours de l'examen de cette branche et sans préjudice de l'examen des autres développements de la requête, il est partant tardif et irrecevable;

Considérant que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant qu'en application du principe du double examen, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre au membre de l'Auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'examen de la requête,

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'examen de la requête.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

M ^{me} GUFFENS,	président de chambre,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.