CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 67.126 du 27 juin 1997

A.72.351/III-22.780
A.72.634/III-22.834

En cause :

1. **la Commune d'Oupeye**,
2. **BOTTY** Marie-Elisabeth,
3. **SPIRLET** François,
4. **AUGUSTIN** Maurice,
5. **BEENKENS** Françoise,
6. **BENIN** Hubert,
7. **BODSON** Louise,
8. **BODSON** Marc,
9. **BONHOMME** Joseph,
10. **BONHOMME** Suzanne,
11. **BOTTY** Josianne,
12. **BOUDRU** Marc,
13. **COLLARD** Lisette,
14. **DECKERS** Pierre,
15. **DEFRAIGNE** Jean-Marie,
16. **DELANDE** Pierre,
17. **GOFFARD** Yves,
18. **GUILLAUME** Lucien,
19. **HEINE** Marie-Paule,
20. **HENSEN** Michel,
21. **HERTOGEN** Roger,
22. **HORION** Jeanne,
23. **JOCKIN** Gilles,
24. **JURDAN** Jules,
25. **KERFF** Fabien,
26. **LESOINNE** Eugène,
27. **LHOEST** Guy,
28. **LIBEN** Annie,

29. **MICHEELS** Vincent,
30. **NAVAL** Joseph,
31. **NAVETTE** Jean,
32. **PIRSOOL** Roger,
33. **RIKIR** Henri,
34. **SPELTE** Willy,
35. **STASSEN** Joseph,
36. **TOPPETS** Joseph,
37. **VALOIR** Henri,
38. **VANDERLINDEN** Octave,
39. **WAUTERS** Jean-Louis,

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 Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme SOTRACA,

ayant élu domicile chez
Me Maximilien HOGE, avocat,
En Féronstrée 23/013
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, III^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 5 décembre 1996 par la Commune d'Oupeye, qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 1996 adoptant définitivement la modification partielle de la planche 34/6 du plan de secteur de Liège portant sur

l’inscription d’une zone d’extraction en extension de la zone d’extraction située au lieu-dit "Boyou" à Oupeye;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l’annulation du même acte;

Vu la demande introduite le 27 décembre 1996 par Marie-Elisabeth BOTTY, François SPIRLET, Maurice AUGUSTIN, Françoise BEENKENS, Hubert BENIN, Louise BODSON, Marc BODSON, Joseph BONHOMME, Suzanne BONHOMME, Josianne BOTTY, Marc BOUDRU, Lisette COLLARD, Pierre DECKERS, Jean-Marie DEFRAIGNE, Pierre DELANDE, Yves GOFFARD, Lucien GUILLAUME, Marie-Paule HEINE, Michel HENSEN, Roger HERTOGEN, Jeanne HORION, Gilles JOCKIN, Jules JURDAN, Fabien KERFF, Eugène LESOINNE, Guy LHOEST, Annie LIBEN, Vincent MICHEELS, Joseph NAVAL, Jean NAVETTE, Roger PIRSOOL, Henri RIKIR, Willy SPELTE, Joseph STASSEN, Joseph TOPPETS, Henri VALOIR, Octave VANDERLINDEN et Jean-Louis WAUTERS, qui tend à la suspension de l’exécution immédiate de l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 1996 adoptant définitivement la modification partielle de la planche 34/6 du plan de secteur de Liège portant sur l’inscription d’une zone d’extraction en extension de la zone d’extraction située au lieu-dit "Boyou" à Oupeye;

Vu la requête introduite simultanément par Marie-Elisabeth BOTTY et François SPIRLET, qui tend à l’annulation du même acte;

Vu la requête introduite le 21 janvier 1997 par laquelle la société anonyme SOTRACA demande à être reçue en qualité de partie intervenante (dans l’affaire A.72.351/III-22.780);

Vu les notes d’observations et les dossiers administratifs de la partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 24 avril 1997 fixant les affaires à l'audience du 16 mai 1997;

Vu la notification du rapport et des ordonnances de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me SAMBON, avocat, comparaissant pour les requérants, Me WEINSTOCK, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me HOGE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ GUFFENS, auditeur;

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

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir la demande en intervention introduite par la société anonyme SOTRACA;

Considérant que les recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que l'arrêté attaqué modifie partiellement le plan de secteur de Liège en ce qui concerne le site du Boyou, situé dans l'entité de Heure-le-Romain faisant partie de la commune d'Oupeye; qu'il étend la zone d'extraction initiale, d'une superficie d'un hectare, à ce qui étaient des zones agricole, à rénover, et d'habitat à caractère rural, pour la porter à une superficie de 12 ha;

Considérant que, le 23 mars 1990, la société anonyme SOTRACA a introduit une demande de modification partielle du plan de secteur de Liège "afin de transformer la zone concernée par notre demande d'exploitation de zone agricole en zone d'extraction"; que ladite société avait renoncé à cette demande à la suite d'un avis négatif donné le 3 avril 1992 par la direction générale de l'aménagement du territoire; qu'à l'appui d'une nouvelle demande en ce sens, introduite le 10 août 1993, la société a fait valoir le "caractère vital pour (l')entreprise de cette modification", ajoutant notamment ce qui suit :

" Cette modification nous permet d'occuper une quinzaine d'ouvriers, de machinistes-opérateurs et de chauffeurs et l'extension sollicitée permettra non seulement à notre entreprise de poursuivre son activité durant de nombreuses années mais également d'augmenter de façon sensible le nombre de personnes employées.
Par ailleurs, le volume de craie encore disponible en cours d'exploitation s'avère être trop faible pour les besoins futurs prévus au cours des prochaines années.
Or, nous disposons depuis le début de notre exploitation d'un commanditaire pour tous les volumes à extraire y compris dans le cadre de l'extension de notre exploitation";

que, sur l'avis favorable de la commission régionale d'aménagement du territoire, le Gouvernement wallon a décidé, le 6 avril 1995, la mise en révision partielle du plan de secteur de Liège, notamment pour les motifs suivants :

" Considérant que depuis plusieurs années, la S.A. SOTRACA exploite une carrière de craie à Heure-le-Romain, sur la commune d'Oupeye;

Considérant que le volume de craie encore disponible dans les terrains en cours d'exploitation est très faible pour les besoins à court terme de l'entreprise, dans la mesure où la hauteur de craie exploitable s'amenuise du fait de l'inclinaison générale des bancs, au fur et à mesure de la progression de l'exploitation vers l'ouest;

Considérant par ailleurs que la teneur en silice de la craie issue du gisement actuellement exploité est désormais trop faible pour les applications industrielles, de sorte qu'il serait nécessaire d'y adjoindre un

produit plus riche en silice, disponible sur les terrains voisins du site d'extraction actuel;

Considérant que ces préoccupations d'ordres quantitatif et qualitatif sont à l'origine du dossier introduit par la S.A. SOTRACA visant à obtenir une révision partielle du plan de secteur de Liège en vue d'inscrire en zone d'extraction lesdites parcelles voisines, d'une superficie d'un peu plus de 6 ha;

Considérant que les parcelles en cours d'exploitation sont inscrites en zone agricole au plan de secteur de Liège;

Considérant que cette exploitation est couverte par les permis d'exploiter délivrés par la députation permanente du conseil provincial de Liège en dates des 30 avril 1981 et 20 août 1987 et, partiellement, par le permis de modifier le relief du sol délivré par le collège des bourgmestre et échevins en date du 29 août 1990;

Considérant que le décret du 23 décembre 1993 complétant l'article 41 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et modifiant le décret du 27 octobre 1988 sur les carrières impose à la S.A. SOTRACA d'obtenir un permis de modifier le relief du sol pour les parcelles qui n'en sont pas pourvues;

Considérant que ceci suppose que les parcelles en cours d'exploitation soient inscrites en zone d'extraction;

Considérant que la même démarche s'applique aux parcelles voisines couvertes par le permis d'exploiter accordé le 19 février 1990 à la société Sphinx Céramique;

Considérant les retombées économiques de l'exploitation (emplois directs, actuellement au nombre d'une quinzaine, et emplois induits en amont et en aval, injection de revenus dans l'économie régionale, ...);

Considérant que la modification partielle du plan de secteur sollicitée revêt dès lors un caractère d'intérêt public";

Considérant que l'enquête publique, qui s'est déroulée du 2 octobre au 16 novembre 1995, a suscité plus de quatre cents réclamations; que, le 24 décembre 1995, le conseil communal d'Oupeye a émis à l'unanimité un avis défavorable, motivé notamment par le fait "que la notion d'intérêt public reprise par l'arrêté du Gouvernement

wallon du 6 avril 1995 ne s'applique qu'à un seul exploitant privé"; que, le 26 janvier 1996, la commission régionale d'aménagement du territoire a remis un avis favorable, notamment assorti de la constatation suivante :

" La CRAT constate que les permis d'exploiter des 30 avril 1981 et 20 août 1987 ainsi que le permis de modifier le relief du sol octroyé le 29 août 1990 ont été délivrés par les autorités compétentes. D'autres parcelles nécessitaient d'être régularisées en vertu du décret du 23 décembre 1993 complétant l'article 41 du CWATUP, en introduisant une demande de permis de modifier le relief du sol. L'octroi d'un tel permis est conditionné par l'inscription des parcelles concernées en zone d'extraction au plan de secteur";

que l'arrêté attaqué a été publié par extrait au Moniteur belge du 7 septembre 1996; que, le 7 octobre 1996, le texte complet dudit arrêté ainsi que les documents cartographiques y annexés ont été communiqués au collège des bourgmestre et échevins d'Oupeye qui a fait procéder à leur affichage le 4 novembre 1996;

Considérant que la commune d'Oupeye a décidé le 15 mai 1997 de se désister de sa demande de suspension; que rien ne s'oppose à ce que le désistement soit décrété;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que les requérants prennent un moyen unique notamment de la violation de l'article 40, § 1er, du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine; qu'ils contestent que l'acte attaqué vise la réalisation d'une opération d'intérêt public; qu'ils soutiennent que la société anonyme SOTRACA exploite

illicitement une carrière de craie, que l'arrêté attaqué a pour but de régulariser cette situation, que les considérations économiques invoquées sont inexactes, et que, de toute manière, des considérations économiques strictement locales ne répondent pas à l'exigence d'utilité publique;

Considérant que la partie adverse répond que le but poursuivi par l'arrêté contesté n'est pas de régulariser la situation de la S.A. SOTRACA même si cette régularisation en est un effet secondaire, mais bien de "permettre l'implantation, à un endroit adapté, de carrières d'extraction de craie et d'encourager l'implantation, à l'avenir, de nouvelles entreprises à cet endroit"; qu'elle fait valoir que ledit arrêté "démontre que le volume de craie encore disponible est très faible et ne suffira pas pour faire face aux besoins à court terme de l'entreprise" et "que les retombées économiques de l'exploitation seront importantes"; qu'elle ajoute que l'intérêt public résulte de "l'impérieuse nécessité d'utiliser ce sol particulièrement riche en craie et impossible à extraire sur tout autre sol de la commune";

Considérant que l'article 43, premier alinéa, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dispose comme suit :

" Le Roi peut décider la révision de tout ou partie d'un plan (...) de secteur (...), soit d'initiative par arrêté motivé, soit à la demande de l'association intercommunale ou de la commune intéressée";

que cette disposition a été reprise à l'article 40 du CWATUP; que, depuis sa modification par le décret du 6 mars 1985, le paragraphe 1er de l'article 40 est rédigé comme suit :

" Après avis de la commission consultative régionale, l'Exécutif décide, par arrêté motivé, la révision d'un plan régional ou de secteur.

Pour des opérations d'intérêt public, les plans régional ou de secteur peuvent faire l'objet d'une révision partielle.

Par opérations d'intérêt public, on entend :

1° les infrastructures de communication et de transport d'énergie, notamment les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et électriques;

2° les travaux et ouvrages dont l'utilité publique est reconnue par arrêté motivé de l'Exécutif régional wallon";

que le législateur décrétal a ainsi limité les possibilités de révision partielle d'un plan de secteur; que telle fut sa volonté; qu'en effet, l'auteur de la proposition qui est devenue le décret du 6 mars 1985 la justifiait en ces termes :

" Le présent projet introduit la notion de révision partielle d'un plan de région ou de secteur; une telle révision n'est pas interdite par les dispositions en vigueur mais il est proposé de limiter cette possibilité aux opérations d'intérêt public de façon à ne pas susciter des demandes qui viseraient sans plus à valoriser en principe des biens privés alors que, par exemple, les zones d'habitat sont déjà très importantes dans les plans de secteur en vigueur (Doc. conseil régional wallon, sess. ord. 1983-1984, n° 109/1, p. 2)";

que la proposition de décret a fait l'objet d'un amendement de l'Exécutif régional wallon, adopté par le conseil, qui a été justifié comme suit :

" L'Exécutif régional wallon estime que la notion d'"opérations d'intérêt public" est trop vague.

S'il est vrai que cette notion vise généralement les infrastructures de communication et de transport d'énergie telles que les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et électriques, elle vise toute une série d'autres travaux qu'il serait impossible d'énumérer exhaustivement dans le texte d'une proposition de décret, c'est pourquoi il appartiendra à l'Exécutif de les déterminer avec précision.

Néanmoins, on observera que l'inscription, dans les plans de secteur, d'infrastructures de communication ou de transport d'énergie qui n'y auraient pas été reprises, constitue la quasi totalité des éventuelles deman-

des de révision desdits plans (Doc. Conseil régional wallon, sess. ord. 1984-1985, nº 109/3, p. 2)";

que les travaux préparatoires de la disposition dont la violation est invoquée n'indiquent pas que la notion d'"intérêt public" devrait recevoir une interprétation particulière, s'agissant de la révision partielle des plans de secteur en région wallonne; qu'ils n'excluent pas que des travaux d'utilité publique soient entrepris par des personnes privées (Doc. Conseil régional wallon, sess. ord. 1984-1985, nº 109/5, p. 7); qu'il s'ensuit que le Conseil d'Etat doit vérifier si, en l'espèce, la notion légale d'"opérations d'intérêt public" a été respectée;

Considérant qu'en vertu de l'article 1er, alinéa 2, du code wallon, l'aménagement du territoire est "conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la Région wallonne et gérer avec parcimonie son sol"; que l'article 10, 2º, du même code porte que le plan de secteur comporte "les mesures d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux du secteur"; qu'il s'ensuit que l'utilité publique peut se justifier par des considérations économiques, pour autant qu'elles soient pertinentes, mais doit s'apprécier en fonction des besoins économiques de l'ensemble du secteur et non d'une commune ou d'une entreprise;

Considérant, en l'espèce, que les retombées économiques alléguées ne sont étayées par aucune pièce du dossier administratif; qu'au surplus, il n'est pas contesté que la S.A. SOTRACA n'exploite le site litigieux que par intermittence et n'y utilise qu'un seul travailleur, ce qui est également le cas pour l'autre société intéressée, la SPHINX CERAMIQUE; que ne sont pas plus étayées par le dossier administratif les affirmations selon lesquelles l'approvisionnement en craie ne pourrait être assuré que par l'extension de la zone d'extraction et relatives à la qualité exceptionnelle de la craie se

trouvant dans le sous-sol du site; que n’ont pas été contredites les allégations des requérants faisant état de l’existence, à proximité immédiate du site litigieux, de zones d’extraction ou d’extension d’extraction non encore exploitées, situées sur le territoire des communes d’Oupeye et Bassenge; que la partie adverse reconnaît que l’arrêté contesté vise "à régulariser une situation existante"; que le dossier ne révèle pas d’autre motif, qui serait légalement admissible, justifiant qu’il soit procédé à la modification partielle du plan de secteur; qu’une telle modification, entérinant le fait accompli ne peut être qu’exceptionnelle et doit être justifiée par des raisons sérieuses et graves, expliquant à la fois pourquoi la conception du bon aménagement du territoire qui avait prévalu lors de l’adoption du plan de secteur a cessé d’être valable et pourquoi le fait accompli en violation de celui-ci répond mieux au bon aménagement des lieux; que de telles raisons font défaut; qu’il n’est pas établi que l’arrêté attaqué correspond à la notion légale d’opération d’intérêt public; que le moyen est sérieux;

Considérant que la partie adverse conteste que l’exécution immédiate de l’acte contesté puisse causer aux requérants un préjudice grave difficilement réparable; qu’elle affirme que la modification du plan de secteur "constitue un préalable nécessaire mais non suffisant à la reprise de l’activité contestée", si bien que le préjudice allégué "ne résulte pas immédiatement de l’acte attaqué"; qu’elle soutient que le projet vise à régulariser une exploitation existante et que le préjudice vanté est dès lors déjà consommé; qu’elle ajoute que l’exploitation telle qu’elle est et sera réalisée n’est pas constitutive d’un préjudice grave difficilement réparable dès lors qu’après celle-ci, "le site sera rendu à sa vocation primitive, c’est-à-dire la culture, ou à toute autre destination, par exemple l’habitat, en accord avec les autorités compétentes"; qu’enfin, elle qualifie de purement hypothétique l’affirmation des requérants selon

laquelle l’exploitation va progressivement se rapprocher des maisons habitées;

Considérant que la circonstance que des autorisations doivent être délivrées en vue de permettre effectivement l’exploitation n’empêche pas de considérer que le préjudice des requérants a sa source dans le plan de secteur lui-même, dès lors que lesdites autorisations ne pourraient être refusées au cas où l’exploitation serait compatible avec la destination inscrite au plan; que le préjudice déjà réalisé résulte d’une situation infractionnelle qui ne saurait justifier qu’il soit encore aggravé; que les requérants affirment sans être contredits que la S.A. SOTRACA exploite une partie des parcelles cadastrées 83e et 97, dont la superficie globale est inférieure respectivement à 1,8 hectare et 0,4 hectare, et qu’une telle exploitation est sans commune mesure avec une révision partielle portant sur des parcelles d’une superficie d’environ 28 hectares; que les requérants affirment à raison que l’exécution de l’arrêté attaqué aura pour conséquence que leur cadre de vie sera bouleversé; que la gravité du préjudice n’est pas atténuée par la perspective que, dans un avenir indéterminé, la zone soit réaménagée, perspective au demeurant aléatoire dès lors qu’il existe sur le territoire d’Oupeye des sites qui n’ont pas été remis en état après leur exploitation; que la partie adverse n’a pas répondu aux craintes exprimées par les requérants à propos de la possibilité d’une réhabilitation dès lors que "l’exploitation si elle est permise s’effectuera sur une profondeur de 40 à 50 mètres (...) dans un endroit où la structure géologique condamne impérativement toute décharge comme le relève d’ailleurs la CRAT dans son avis"; que le préjudice est grave et difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l’article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le

Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires inscrites sous les nos A.72.351/III-22.780 et A.72.634/III-22.834 sont jointes.

Article 2.

La demande en intervention introduite par la société anonyme SOTRACA est accueillie.

Article 3.

Le désistement est décrété pour ce qui concerne la demande de suspension introduite par la commune d'Oupeye.

Article 4.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 1996 adoptant définitivement la modification partielle de la planche 34/6 du plan de secteur de Liège portant sur l'inscription d'une zone d'extraction en extension de la zone d'extraction située au lieu-dit "Boyou" à Oupeye.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la III^e^ chambre des référés, le vingt-sept juin 1900 nonante-sept par :

MM. GEUS, président de chambre,
HANOTIAU, président de chambre,
M^mes^ DAURMONT, conseiller d'Etat,
NOTEBAERT, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Chr. NOTEBAERT. J.-Cl. GEUS.