CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 132.281 du 10 juin 2004

A.137.870/XIII-3025

En cause :

1. **BARBAY** Victor,
2. **COPPOLA** Renato,
3. **DURIEUX** Yvonne,
4. **LIEGEOIS** Monique,
5. **RUSSO** Gino,
6. **SANFILIPPO** Guiseppe,
7. **la Commune de Grâce-Hollogne,**
8. **L'HOEST** René,
9. **LEJEUNE** André,
10. **la Commune de Fexhe-le-haut-Clocher,**
11. **ROSY** Joseph,
12. **BORDONARO** Sarina,
13. **la Commune d'Awans,**
14. **GIMINNE** Liliane,
15. **MENTION** Daniel,

ayant tous élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
rue du Ruisseau 55
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement**,**

ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e^ CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 juin 2003 par Victor BARBAY, Renato COPPOLA, Yvonne DURIEUX, Monique LIEGEOIS, Gino RUSSO, Giuseppe SANFILIPPO, la commune de Grâce-Hollogne, René L'HOEST, André LEJEUNE et la commune de Fexhe-le-haut-Clocher, Joseph ROSY, Sarina BORDONARO, la commune d'Awans, Liliane GIMINNE et Daniel MENTION, tendant à la suspension partielle de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2003 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement de l'activité portuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui demandent l'annulation partielle du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu les lettres déposées à la poste le 6 août 2003 sous le bénéfice de la recommandation postale par lesquelles les mêmes requérants introduisent une "requête en extension" de la demande de suspension et une "requête en extension" de la requête en annulation; qu'ils sollicitent que les demande et requête soient étendues au permis unique temporaire de classe 2 visant à la construction et à l'exploitation d'un parking provisoire de 749 places pendant la durée de construction d'un nouvel aérogare à Grâce-Hollogne;

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2003 fixant l'affaire à l'audience du 30 septembre 2003 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour les requérants, Mes Francis HAUMONT et France GUERENNE, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSZKY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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 de suspension se présentent comme suit :

1. La Région wallonne a adopté une série de dispositions en vue de lutter contre le bruit généré par les aéroports et de régler la situation des riverains de ceux-ci. Un élément central du dispositif que tente de mettre en place la Région wallonne est le plan d'exposition au bruit. Il s'agit de délimiter, autour des aéroports de Liège-Bierset et de Gosselies, des zones d'exposition au bruit et de déterminer, pour chacune d'elles, des mesures spécifiques, qui peuvent, par exemple, consister, selon le cas, dans le rachat, par la Région, des immeubles d'habitation ou dans l'octroi de primes en vue de l'insonorisation des immeubles. Les zones d'exposition au bruit sont au nombre de quatre, dans l'ordre décroissant de la gravité des nuisances sonores : les zones A, B, C et D.

2. La base décrétale de ces mesures réside dans l'article 1er bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, y inséré par le décret du Conseil régional wallon du 1er avril 1999, et plusieurs fois modifié ensuite.

3. Par son arrêt nº 51/2003, du 30 avril 2003, la Cour d'arbitrage a annulé, dans l'article 1er bis de ladite loi :

a) le paragraphe 2, antépénultième alinéa, libellé comme suit : "La deuxième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée «zone B», est celle pour laquelle l'indicateur L_{dn} est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A)";

b) le paragraphe 3, alinéa 2, 2º , libellé comme suit : "2º est réputé compris dans la zone B tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur L_{dn} est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A)".

4. Plusieurs arrêtés ont successivement délimité les zones A et B de l'aéroport de Bierset et ont fait l'objet de recours en annulation et en suspension auprès du Conseil d'Etat. Sans qu'il soit besoin de relater ici le détail de ce contentieux, et pour s'en tenir aux développements les plus récents, il convient de rappeler qu'un arrêt nº 115.290, du 30 janvier 2003, suspend l'exécution des arrêtés du Gouvernement wallon du 18 avril 2002 délimitant les zones A et B de l'aéroport de Bierset. La procédure en annulation est, quant à elle, pendante.

5. A la suite de la modification de l'article 1er bis de la loi du 18 juillet 1973 par le décret du 19 décembre 2002, le Gouvernement wallon adopte, le 3 avril 2003, un arrêté délimitant une nouvelle fois la zone A du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (Moniteur belge, 13 juin 2003, 2ème édition). Cet arrêté abroge celui du 18 avril 2002. Toutefois, l'identité est totale entre les tracés délimités par les arrêtés délimités respectivement les 18 avril 2002 et 3 avril 2003.

6. D'autre part, le Gouvernement wallon a adopté divers arrêtés déterminant les mesures d'accompagnement relatives essentiellement aux zones A et B. On se limitera à rappeler que l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2000 fixant les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne a été annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat, no 111.888, du 24 octobre 2000. Les mesures qui avaient été adoptées consistaient, pour l'essentiel, dans un mécanisme de rachat, par la Région wallonne, des immeubles bâtis et non bâtis situés dans le périmètre concerné. S'agissant des autres zones, on ne mentionnera que l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux immeubles d'habitation situés dans la deuxième zone (zone B) du plan d'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne. Cet arrêté a fait l'objet de deux recours en annulation, l'un d'entre eux étant assorti d'une demande de suspension. La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt no 102.926, du 25 janvier 2002, la condition relative au risque de préjudice grave difficilement réparable n'étant pas remplie. Les mesures d'accompagnement consistent en des subventions en vue de l'isolation des immeubles. Enfin, il y a lieu de rappeler qu'ainsi que l'a décidé l'arrêt no 115.290 du 30 janvier 2003 il résulte du texte de l'article 1er bis de la loi du 18 juillet 1973 que dans la zone A de l'aéroport de Bierset, le Gouvernement "ne peut que procéder à l'acquisition des immeubles concernés et qu'il est tenu de le faire";

7. Le 30 novembre 2000**,** le Gouvernement wallon décide de "soumettre à révision, le plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement de l'activité aéroportuaire et de l'activité économique qui lui est liée", ainsi que d'en tirer les conséquences sur les zones urbanisables en fonction du plan d'exposition au bruit, sur les communes d'Ans, Awans, Flémalle, Grâce-Hollogne et Saint-Georges (Moniteur belge, 9 mars 2001, 2ème édition).

8. Le 20 septembre 2001, le Gouvernement wallon adopte provisoirement la révision du plan de secteur de Liège (Moniteur belge, 9 octobre 2001, 2ème édition).

9. Une première enquête publique est organisée sur le territoire des communes concernées, à savoir :

- Ans, du 25 octobre au 8 décembre 2001;
- Awans, du 26 octobre au 9 décembre 2001;
- Fexhe-le-Haut-Clocher, du 27 octobre au 10 décembre 2001;
- Flémalle, du 29 octobre au 12 décembre 2001;
- Grâce-Hollogne, du 30 octobre au 13 décembre 2001;
- Saint-Georges, du 31 octobre au 14 décembre 2001.

Chacun des conseils communaux a, au terme de l'enquête publique, donné son avis.

10. En date du 8 mai 2002, le Gouvernement wallon adopte un arrêté modifiant son arrêté du 20 septembre 2001 adoptant provisoirement la révision du plan de secteur de Liège (Moniteur belge, 22 mai 2002). L'objectif de cette modification est de tenir compte de la nouvelle délimitation des zones A et B du plan d'exposition au bruit, telle qu'elle résulte des arrêtés du Gouvernement wallon du 18 avril 2002. Ces arrêtés remplacent la délimitation qui avait été établie respectivement le 19 octobre 2000 (pour la première zone) et le 20 décembre 2000 (pour la deuxième zone).

11. Une nouvelle enquête publique est organisée sur le territoire des communes concernées :

- à Ans, du 13 mai au 26 juin 2002;
- à Awans, du 13 mai au 26 juin 2002;
- à Fexhe-le-Haut-Clocher, du 10 mai au 23 juin 2002;
- à Flémalle, du 11 mai au 24 juin 2002;
- à Grâce-Hollogne, du 11 mai au 24 juin 2002;
- à Saint-Georges, du 10 mai au 23 juin 2002.

A nouveau, les conseils communaux ont chacun remis leur avis.

12. La Commission régionale de l'aménagement du territoire a rendu deux avis, respectivement le 24 mai 2001 et le 25 octobre 2002, soit au terme de chacune des deux enquêtes publiques.

13. Le Conseil wallon de l'environnement pour l'environnement durable a donné un avis, respectivement les 22 avril 2002 et 28 octobre 2002 .

14. La S.C.R.L. POLY'ART a été chargée de réaliser l'étude d'incidences ainsi qu'un complément, à la suite de la modification apportée, en 2002, au plan d'exposition au bruit.

15. Le 6 février 2003, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur de Liège. Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée; il a fait l'objet d'une première publication au Moniteur belge du 21 mars 2003, 2ème édition. Une deuxième publication, plus complète a toutefois eu lieu le 9 avril 2003 (2ème édition). Le texte publié le 9 avril remplace celui paru le 21 mars 2003.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la demande en tant qu'elle est introduite par des particuliers déclarant agir au nom des communes de Grâce-Hollogne, Fexhe-le-Haut-Clocher et Awans, sur la base de l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale, et s'interroge également sur l'intérêt à agir des 8ème et 10ème requérants;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de trancher cette exception à ce stade de la procédure, la réponse à cette question n'étant pas indispensable à l'examen de la demande mue par les autres requérants;

Considérant qu'en vertu de 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 l'article 8, alinéa 2, 5° de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dispose que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner, pendant l'instance en annulation, des conséquences importantes se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments ainsi avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant qu'en substance, les parties requérantes exposent, au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable dû à l'exécution de l'acte attaqué, les éléments suivants :

a) l'allongement de la piste : l'allongement de la "zone aéroportuaire" de près de 500 mètres comporte la possibilité d'allonger la piste d'autant, ce qui permettrait aux avions gros porteurs, qui ne sont pas les moins bruyants, d'utiliser à pleine charge la piste de l'aéroport. Il en résulterait une translation du bruit, à une altitude inférieure, 500 mètres plus "en amont" et 500 mètres plus "en aval" de l'axe de la piste qu'aujourd'hui. Elles redoutent également un accroissement du risque d'accident, et ce en raison de l'insuffisance de la zone de dégagement. En outre, selon elles, certains avionneurs équilibrent les avions avec de l'uranium appauvri, ce qui présente des dangers en cas d'incendie de l'avion dont les moteurs seraient pleins. L'uranium appauvri serait pulvérisé dans l'atmosphère et, en raison de l'existence d'une ancienne sablière située presque en bout de piste, en cas d'accident, les polluants contenus dans l'avion seraient très rapidement mis en liaison avec une nappe phréatique qui alimente 300.000 personnes;

b) le développement de l'activité aéroportuaire : selon les parties requérantes , l'intitulé de l'acte attaqué énonce très clairement que l'objectif de celui-ci est de permettre le développement de l'activité aéroportuaire, et cela indépendamment de la question de l'allongement de la piste. Le risque existe d'un "ballet incessant de décollages et d'atterrissages", ce qui engendrerait une diminution drastique d'une qualité de vie déjà diminuée;

c) l'enclavement de certains demandeurs dans de nouvelles zones d'activités économiques industrielles (Z.A.E.I.) ou zones d'activités économiques mixtes (Z.A.E.M.) : dès lors que l'acte attaqué n'intègre pas un plan d'expropriation dans l'arrêté de révision du plan de secteur, il ne peut être exclu que ces deux zones soient mises en oeuvre de façon partielle, de sorte que certains requérants se verraient enclavés dans des zonings assez vastes sans aucune garantie de création de zones tampons puisque celles-ci ne sont prévues que pour isoler certaines Z.A.E.I. ou Z.A.E.M. des seules zones d'habitat les jouxtant;

d) Le risque de pollution atmosphérique et de dégradations urbanistiques dues à l'ajout de 470,8 hectares d'activités économiques et de l'inscription de deux tracés routiers : les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué affecte 4.700.800 m² à de nouvelles zones d'activités économiques. Une modification de zonage aussi importante constituerait un risque de préjudice grave difficilement réparable au niveau urbanistique et environnemental;

e) Le risque résultant de l'inscription du tracé d'une nouvelle route régionale et de son périmètre de réservation le long et au nord de la ligne TGV : selon les parties requérantes, les terres traversées étant de très haute valeur culturale, il y a atteinte au principe de l'utilisation parcimonieuse du sol. Il y a lieu d'avoir égard au risque de pollution des terres avoisinantes par les rejets hydrocarburés des véhicules utilisant ladite route;

f) Le risque de préjudice visuel particulier en cas de mise en oeuvre de la Z.A.E.M. *6 : ce préjudice visuel , qui serait subi par les demandeurs n^{os} 5 et 6, consiste dans la perte de vue sur un paysage dégagé et harmonieux. Est notamment visé ici le rideau arbustif situé en zone de crête et protégeant notamment les habitants de l'ancienne commune de Hollogne, tant du bruit de l'autoroute que de la vision des bâtiments qui seraient érigés sur la zone *6 et de la zone aéroportuaire;

g) Le risque de préjudice environnemental et urbanistique résultant de l'inscription de la Z.A.E.M. *5 : si la Z.A.E.M. est réservée aux activités ne générant qu'un charroi léger, d'autres pollutions sonores ne sont pas à exclure. Or aucune zone tampon n'est prévue en ce qui concerne cette Z.A.E.M;

h) le risque de préjudice grave causé à la nappe d'eau souterraine : la nappe d'eau souterraine alimente l'essentiel de la ville de Liège. Le plan de secteur ne juge pas utile de prendre une prescription complémentaire, alors que les produits de dégivrage, des résidus d'hydrocarbure et de kérosène sont actuellement reçus sur l'aéroport et évacués d'un façon largement incertaine, en partie vers le réseau hydrographique, en partie dans la nappe phréatique;

Considérant que les parties requérantes, font également valoir que l'inscription des nouvelles zones au plan de secteur ainsi que l'extension de la zone aéroportuaire sont en soi déjà de nature à causer un risque de préjudice grave difficilement réparable, sans qu'il faille attendre la délivrance des permis; que, selon elles, il en est d'autant plus ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat tend à écarter le risque de préjudice quand celui-ci est invoqué à l'égard d'actes individuels qui ne sont que la

conséquence logique de la mise en oeuvre d'un zonage qui n'a lui-même pas été attaqué devant le Conseil d'Etat; qu'elles soutiennent enfin que "la tendance générale, tant en droit communautaire qu'en droit interne, est de faire porter le contrôle politique et juridique le plus en amont possible de l'élaboration des règles d'aménagement du territoire";

Considérant que l'acte attaqué n'est pas de nature à causer immédiatement les différents éléments du préjudice vanté par les parties requérantes; qu'entre ce préjudice et le plan querellé devraient nécessairement s'interposer d'autres actes qui pourraient se révéler, le cas échéant, directement à l'origine dudit préjudice, et qui pourront en tout état de cause faire l'objet d'une demande de suspension; que la circonstance que le Conseil d'Etat admettrait plus difficilement la gravité d'un préjudice lorsque le projet autorisé par le permis querellé correspond à ce que permet un plan d'aménagement est dépourvue de pertinence puisqu'en l'espèce, la légalité du plan de secteur est contestée; qu'il s'ensuit que l'exécution de la décision attaquée n'est pas, par elle-même, de nature à entraîner, pendant l'instance en annulation, des conséquences importantes se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

Considérant que par lettres déposées à la poste le 6 août 2003 sous le bénéfice de la recommandation postale les mêmes parties requérantes introduisent une "requête en extension" de la demande de suspension et une "requête en extension" de la requête en annulation; qu'elles sollicitent que les demande et requête soient étendues au permis unique temporaire de classe 2 visant à la construction et à l'exploitation d'un parking provisoire de 749 places pendant la durée de construction d'une nouvelle aérogare à Grâce-Hollogne;

Considérant qu'il s'agit de demandes visant un acte subséquent qui, aux dires des parties requérantes, se fonde sur la décision attaquée; qu'il n'en est cependant pas la suite logique et nécessaire et qu'il n'est pas allégué que les deux actes soient connexes en manière telle qu'il soit indispensable, pour éviter tout risque de contradiction, de statuer à leur égard dans une même décision; que le second acte dont la suspension de l'exécution est ainsi demandée par voie d'extension pourrait certes être annulé, mais que la sécurité juridique exige en ce cas qu'il soit attaqué dans le délai

imparti pour introduire une requête en annulation, soit par une telle requête, soit par un écrit de procédure régulièrement déposé dans ce délai; qu'il appartient en outre à tout requérant de manifester son intérêt à obtenir l'annulation d'un acte subséquent, dès lors que le lien entre l'acte attaqué et l'acte subséquent n'est pas à ce point étroit qu'il soit permis de présumer que l'intérêt à attaquer le premier implique l'intérêt à attaquer le suivant; que la demande d'extension est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre des référés, le dix juin deux mille quatre par :

MM. DAOUT, conseiller d'Etat, président f.f.,
SCOHY, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

G. SCOHY. Fr. DAOUT.