

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 198.195 du 25 novembre 2009

A. 185.745/XIII-4772

En cause :

1. **VANTOMME** Patrick,
2. **SAMAIN** Marie-Andrée,
3. **DECONINCK** Marie-Claude,
4. **DELBERGHE** Philippe,
5. **DELBERGHE** Stéphane,
6. **KERKHOVE** Emmanuel,
7. **VANHOVE** Stéphane,
8. **VANDENBROUCKE** Isabelle,

ayant tous élu domicile chez
Me Ignace BROUCKAERT, avocat,
rue de la Citadelle 57
7500 Tournai,

A. 186.085/XIII-4797

En cause :

D'HAENZE Francine,
ayant 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 MOËRYNCK, avocat,
avenue des Gaulois 33
1040 Bruxelles.

Partie intervenante volontaire :

la Société anonyme CORA,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

Parties appelées en intervention :

1. la Ville de Mouscron,

2. la Commune d'Estaimpuis,

ayant toutes deux élu domicile chez
Mes Edward VAN DAELE et
Benoît VERZELE, avocats,
drève Gustave Fache 3 bte 4
7700 Mouscron.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 5 novembre 2007 par Patrick VANTOMME, Marie-Andrée SAMAIN, Marie-Claude DECONINCK, Philippe DELBERGHE, Stéphane DELBERGHE, Emmanuel KERKHOVE, Stéphane VANHOVE et Isabelle VANDENBROUCKE qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du 4 septembre 2007 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial, qui, statuant sur les recours introduits contre l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 30 mars 2007 accordant à la société anonyme CORA un permis unique pour la construction et l'exploitation d'un centre commercial, incluant un hypermarché, une galerie commerciale, des restaurants, un bowling, une jardinerie, un complexe cinématographique, une station-service, une unité de pré-traitement des eaux, un parking, des installations et locaux techniques, un bassin d'orage, le tout situé dans la zone d'activité économique mixte du Quevaucamps à Mouscron et Estaimpuis, déclare lesdits recours recevables, complète les conditions de la décision querellée et confirme celle-ci pour le surplus (A. 185.745/XIII-4772);

Vu la requête unique introduite le 19 novembre 2007 par Francine D'HAENZE qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du même acte (A. 186.085/XIII-4797);

Vu l'arrêt n/185.620 du 5 août 2008 joignant les affaires n^{os} A. 185.745/XIII-4772 et A. 186.085/XIII-4797, accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme CORA, accueillant, à la demande de la Région wallonne, les requêtes en intervention introduites par la ville de Mouscron et par la commune d'Estaimpuis, sursoyant à statuer et renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu l'arrêt n° 186.682 du 30 septembre 2008 ordonnant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué en raison du caractère sérieux du huitième moyen en la cause enrôlée sous le numéro A. 185.745/XIII-4772 et de la seconde branche du deuxième moyen en la cause enrôlée sous le numéro A. 186.085/XIII-4797;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 8 octobre 2008 par la partie adverse;

Vu la requête, introduite le 13 octobre 2008, par laquelle la société anonyme CORA demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2008 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention de la société anonyme CORA;

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 le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 novembre 2009 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me I. BROUCKAERT, avocat, comparaisant pour les parties requérantes dans l'affaire A.185.745/XIII-4772, Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour la requérante dans l'affaire A. 186.085/XIII-4797, Me S. GRUBER, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, Me T. VANDENPUT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante volontaire;

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 éléments utiles à l'examen de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. Par un arrêt n° 135.251 du 22 septembre 2004, le Conseil d'Etat a annulé les décisions suivantes :

- le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mouscron à la société anonyme CORA en date du 8 mars 2003, relatif à un bien sis au site du "Quevaucamps" à Mouscron (Dottignies) et Estaimpuis (Saint-Léger et Evregnies) et ayant pour objet la construction d'un centre commercial et d'un complexe de cinémas;
- le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Estaimpuis à la société anonyme CORA en date du 8 mars 2003, relatif à un bien sis au site du "Quevaucamps" à Mouscron (Dottignies) et Estaimpuis (Saint-Léger et Evregnies) et ayant pour objet la construction d'un centre commercial et d'un complexe de cinémas.

2. Par un arrêt n° 160.544 du 26 juin 2006, le Conseil d'Etat a annulé les décisions suivantes :

- le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Estaimpuis à la société anonyme CORA le 16 avril 2005, relatif à un bien sis au site du "Quevaucamps" à Mouscron (Dottignies) et Estaimpuis (Saint-Léger et Evregnies), et ayant pour objet la construction d'un centre commercial et d'un complexe de cinémas;
- le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mouscron à la société anonyme CORA le 18 avril 2005, relatif à un bien sis au site du "Quevaucamps" à Mouscron (Dottignies) et Estaimpuis (Saint-Léger et Evregnies), et ayant pour objet la construction d'un centre commercial et d'un complexe de cinémas.

3. Le 24 juillet 2006, la S.A. CORA introduit une demande de permis unique visant à construire et exploiter un centre commercial, incluant un hypermarché, une galerie commerciale, des restaurants, un bowling, une jardinerie, un complexe

cinématographique, une station-service, une unité de prétraitement des eaux, un parking, des installations et locaux techniques, un bassin d'orage, couvrant une superficie totale de près de 77 ha, dont 10,2 ha bâtis, le tout situé dans la zone d'activité économique mixte du Quevaucamps à Mouscron et Estaimpuis. La demande de permis unique porte sur diverses installations de classes I, II et III, dont, comme installation de classe I :

- en rubrique n° 52.10.02 : magasins pour la vente au détail dont les locaux de vente et les locaux attenants à ceux-ci et servant de dépôt de marchandises ont une surface totale supérieure à 2.500 m², y compris la surface occupée par les comptoirs et autres meubles;
- en rubrique n° 92.13.01.03 : salle de cinéma dont la capacité d'accueil en places assises est égale ou supérieure à 2.000 personnes.

4. La demande de permis unique est accompagnée d'une étude d'incidences du bureau d'études POLY'ART finalisée le 14 juillet 2006. La demande est déclarée complète et recevable le 15 septembre 2006.

5. Le projet est soumis à enquête publique sur les territoires de la ville de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis du 21 septembre 2006 au 20 octobre 2006 conformément à l'article 90 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. De nombreuses objections et observations écrites et orales sont émises lors des enquêtes publiques. Au terme de celles-ci, les collèges communaux de la ville de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis émettent un avis favorable sur la demande les 23 et 27 octobre 2006.

6. En application de l'article 96, § 1^{er}, al. 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, une prolongation du délai de soixante jours est notifiée à l'exploitant par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le 26 janvier 2007, dans l'attente des délibérations des conseils communaux sur les questions de voirie.

7. Les conseils communaux de la ville de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis délibèrent sur les questions de voirie en séance du 26 février 2007.

8. Le 30 mars 2007, les fonctionnaires technique et délégué accordent à la S.A. CORA le permis unique sollicité. Le permis unique est affiché sur le territoire de la ville de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis du 10 au 20 avril 2007.

9. Neuf recours administratifs sont introduits auprès de la Région wallonne, notamment par les requérants dans l'affaire A. 185.745/XIII-4772. Dans le cadre de l'instruction des recours, aucun avis complémentaire n'est sollicité.

10. Le 4 juillet 2007, le délai d'instruction du recours est prorogé de trente jours sur décision conjointe des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours.

11. Dans leur rapport de synthèse et la proposition de décision sur recours, les fonctionnaires technique et délégué compétents proposent d'infirmier la décision prise en première instance et de refuser le permis unique sollicité.

12. Le 4 septembre 2007, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial adopte l'arrêté ministériel attaqué et délivre le permis unique à la S.A. CORA;

Considérant que les requérants en la cause enrôlée sous le n/ A. 185.745/XIII-4772 prennent un huitième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 35, 110 à 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'article 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et de l'excès de pouvoir; qu'ils exposent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 arrêtant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Mouscron-Comines n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que les requérants relèvent que "la zone d'extension d'artisanat n'étant pas prévue par la nomenclature de l'ancien article 170 du CWATUP, tel que d'application lors de l'adoption de l'arrêté du 29 juillet 1993, il y a lieu de constater qu'il s'agit d'une zone spécifique au secteur concerné" et que, "en conséquence, le texte du projet de l'arrêté du 29 juillet 1993 devait être soumis, en vertu de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, ce qui n'apparaît pas être le cas en l'espèce";

Considérant que la requérante en la cause enrôlée sous le n/ A. 186.085/XIII-4797 prend un deuxième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 1^{er}, 40 et 40bis du CWATUP avant sa modification par le décret du 27 novembre 1997, de l'article 6 du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, des articles 1^{er}, 19, 30 et 35 du CWATUP tel que modifiés par le décret du 27 novembre 1997, des

prescriptions graphiques et littérales du plan de secteur de Mouscron-Comines, des prescriptions graphiques et littérales du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, de l'erreur dans les motifs de l'acte, du principe général de motivation formelle et de l'excès de pouvoir; que, dans la seconde branche du moyen, elle expose notamment qu'aucun des deux arrêtés du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 arrêtant définitivement la révision partielle des plans de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz et de Mouscron-Comines n'a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle relève que les modifications partielles litigieuses ne consistent pas "à substituer à une affectation définie aux articles 170 et suivants de l'ancien CWATUP une autre affectation déjà définie aux mêmes articles", mais bien à créer des "périmètres nouveaux qui reçoivent une affectation planologique spécifique de «zone d'extension d'artisanat»"; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne plus spécifiquement l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 arrêtant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, que l'urgence alléguée pour s'abstenir de saisir la section de législation du Conseil d'Etat est démentie par les faits, la publication de l'arrêté du 29 juillet 1993 n'étant intervenue que le 28 octobre 1993, soit trois mois après son adoption; qu'elle conteste l'argumentation selon laquelle le contenu normatif de la zone d'extension d'artisanat était déjà défini à l'article 2.6.4.5. du plan de secteur originaire adopté par l'arrêté royal du 24 juillet 1981, en exposant que, d'une part, "ce qu'a admis la section de législation du Conseil d'Etat, c'est le lien existant entre l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur et les arrêtés adoptant les plans de secteur ou les révisions partielles de ceux-ci (C.E., DEVOS, n° 35.720 du 24 octobre 1990)" et que, d'autre part, l'arrêté royal du 24 juillet 1981 n'a pas davantage été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et l'urgence alléguée est démentie par les faits, l'arrêté ayant été publié au Moniteur belge du 9 mars 1982, soit huit mois après son adoption; que, selon elle, il s'ensuit que l'arrêté du 24 juillet 1981 doit être écarté, sur pied de l'article 159 de la Constitution, et que "sa référence n'est pas pertinente pour la validité des arrêtés relatifs à la procédure de révision partielle"; qu'en ce qui concerne plus spécifiquement l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 arrêtant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Mouscron-Comines, la requérante relève que l'urgence alléguée pour s'abstenir de saisir la section de législation du Conseil d'Etat est démentie par les faits, la publication de l'arrêté du 29 juillet 1993 n'étant intervenue que le 28 octobre 1993, soit trois mois après son adoption; que, selon la requérante, l'argumentation selon laquelle "le plan de secteur originaire de Mouscron-Comines, comprenait une prescription relative aux «zones d'extension d'industries» dont les zones artisanales ne sont qu'une sous-catégorie en manière telle que la révision partielle ne devait pas être soumise, à nouveau, à la section

de législation du Conseil d'Etat" ne peut être retenue, parce que, d'une part, "l'on ne peut faire de lien entre le plan de secteur originaire et la révision partielle", d'autre part, "la prescription relative aux «zones d'extension de l'artisanat» ne s'identifie pas avec la prescription des «zones d'extension d'industries» inscrite au plan de secteur initial" et, enfin, "le contenu normatif de la «zone d'extension de l'artisanat» retenue par l'arrêté de révision partielle du 29 juillet 1991 (lire 1993) et même de la «zone d'extension d'industries» retenue par le plan de secteur originaire ne saurait être admis. En effet, la loi organique du 29 mars 1962 ne connaît pas le concept de «schéma directeur» qui ne fut introduit dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ancien (CWATUPa), en vigueur à l'époque, que par le décret du 27 avril 1989. Antérieurement à son inscription dans le CWATUPa, le schéma directeur est un instrument sans fondement ni valeur juridique et il n'appartient pas à l'Exécutif régional d'abdiquer les compétences qui lui sont octroyées par la loi organique de définir les mesures d'aménagement au niveau des secteurs en «déléguant» cette compétence, par la voie d'un instrument dont ni la nature ni la procédure d'adoption ne sont réglementées, à une instance tierce. Il y va d'une méconnaissance des dispositions de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et d'une méconnaissance des compétences de l'Exécutif régional. Postérieurement au décret du 27 avril 1989, le schéma directeur ne trouve à s'appliquer que pour autant que l'Exécutif de la Région wallonne en arrête le contenu et les modalités d'application. Or, de telles mesures d'exécution pour l'application de ce mécanisme aux zonages des plans de secteur font défaut. La prescription querellée, en ce qu'elle implique la mise en œuvre d'un schéma directeur, ne peut donc trouver à s'appliquer conformément à l'article 159 de la Constitution"; que, selon elle, on ne peut pas plus admettre l'argumentation selon laquelle "les actes et travaux autorisables dans la zone d'extension d'artisanat, telle que définie dans le plan de secteur de Mouscron-Comines, ne diffèrent pas fondamentalement de ceux autorisables dans une zone d'artisanat au sens de l'article 8.1.2.3. de l'arrêté du 28 décembre 1972"; qu'en effet, "l'adoption de normes qui s'écartent des normes contenues dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 constitue l'expression d'un pouvoir réglementaire nouveau qui, comme tel, doit être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat"; qu'elle conclut que "au regard des griefs exposés ci-dessus, les arrêtés de révision des plans de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz et de Mouscron-Comines doivent être écartés en application de l'article 159 de la Constitution" et que, "partant, l'affectation originaire en zone agricole est maintenue et le projet n'est pas compatible avec cette affectation";

Considérant que le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP valide certaines zones des plans de secteur, parmi lesquelles les zones d'extension d'artisanat, "à la date d'entrée en vigueur de leur

inscription dans lesdits plans";

Considérant que, selon la note au Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relative à l'avant-projet qui a donné lieu à ce décret, l'avant-projet "envisage la validation des zones des plans de secteur non reprises dans la nomenclature de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 en ce qu'elles n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat avant leur inscription dans les plans de secteur soit lors de l'adoption initiale de ceux-ci, soit lors d'une de leurs révisions"; que la même note précise également que "cette validation ne vise que le zonage tel qu'il était en vigueur avant la modification du CWATUP par le décret du 27 novembre 1997", car "depuis l'applicabilité du «nouveau» zonage à dater du 1^{er} mars 1998, la révision des plans de secteur ne requiert plus l'avis de la section de législation";

Considérant que le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat est dorénavant couvert, avec effet rétroactif, par un texte de valeur législative, et qu'il s'ensuit que le moyen pris du défaut de consultation de la section de législation qui avait été retenu comme sérieux par l'arrêt n° 186.682 du 30 septembre 2008 suspendant l'exécution du permis attaqué ne pourrait dès lors plus être tenu fondé;

Considérant qu'en leur dernier mémoire, les requérants mettent en cause la constitutionnalité du décret précité, ainsi que sa conformité à plusieurs normes de droit européen et de droit international; qu'ils sollicitent notamment qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, quant au respect du principe de standstill inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23 de la Constitution, alors que le décret valide le contenu de plans de secteur sans offrir aux citoyens les garanties qui assortissent une procédure de modification de ces plans (enquête publique, étude d'incidences, possibilité de contester la modification intervenue), et alors qu'aucune explication n'est donnée quant à l'application du décret de couverture avec effet rétroactif aux procédures en cours;

Considérant qu'en application de l'article 26, §2 de la loi spéciale du 9 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage, il y a lieu de poser à la Cour Constitutionnelle la question libellée par les requérants,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

- " L'article 1^{er} du décret régional wallon du 30 avril 2009 modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine viole-t-il le principe de standstill, inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23 de la Constitution, le cas échéant lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et les articles 6, 13 et 14, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, en ce qu'il a pour effet :
- de valider le contenu de plans de secteur sans offrir aux citoyens les garanties qui assortissent une procédure de modification de ces plans (notamment une enquête publique, une étude d'incidences et la possibilité de contester la légalité de la décision de modification) et donc de ne leur offrir qu'une protection substantiellement moindre que celle dont ils pouvaient entendre disposer jusqu'à présent, sans qu'il existe pour cela un but d'intérêt général proportionné à la mesure;
 - de réduire considérablement les possibilités de contestation de l'affectation, avec pour conséquence un traitement différent par rapport aux citoyens qui peuvent contester la légalité d'une affectation non validée par voie législative;
 - de s'appliquer de manière rétroactive aux procédures en cours, alors que cette application, qui constitue un des buts réels majeurs du décret, est sans rapport proportionné avec le but avancé de la mesure?"

Article 3.

Après un examen de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle, le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire. A dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera d'un délai unique de trente jours pour déposer un dernier mémoire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN.

M. HANOTIAU.