

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 204.594 du 2 juin 2010

A. 158.343/XIII-3589

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif  
ASSOCIATION POUR L'INTEGRITE DES  
CAMPAGNES DE BLANDAIN, HERTAIN,  
LAMAIN ET MARQUAIN**, en abrégé, "APIC",

2. **BRYGO** Denis,

3. **DEFRENNE** Jean-Luc,

ayant tous élu domicile chez  
Me Jehan de LANNOY, avocat,  
place Jean Jacobs 5  
1000 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez  
Me Pierre LAMBERT, avocat,  
rue de Nieuwenhove 14 A  
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Ville de Tournai**,

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

2. **la Société coopérative à responsabilité limitée  
INTERCOMMUNALE D'AMENAGEMENT  
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE  
DE TOURNAI, ATH ET DES COMMUNES  
AVOISINANTES**, en abrégé, "IDETA",

ayant élu domicile chez  
Me Bernard PAQUES, avocat,  
boulevard de la Meuse 114  
5100 Jambes.

-----  
--

## **LE CONSEIL D'ETAT, XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 13 décembre 2004 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) ASSOCIATION POUR L'INTEGRITE DES CAMPAGNES DE BLANDAIN, HERTAIN, LAMAIN ET MARQUAIN, en abrégé "APIC", Denis BRYGO et Jean-Luc DEFRENNE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte (Z.A.E.M.) et d'une zone d'activité économique industrielle (Z.A.E.I.) à Tournai (Blandain et Marquain) (planche 37/6N) en extension des zones d'activité économique (Z.A.E.) de Tournai Ouest I et II et de l'inscription d'un périmètre de réservation pour le tracé d'un nouveau raccordement autoroutier à ces zones;

Vu l'arrêt n° 147.418 du 7 juillet 2005 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 11 août 2005 par Denis BRYGO et Jean-Luc DEFRENNE;

Vu les requêtes introduites les 9 et 16 septembre 2005 par lesquelles la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES ARRONDISSEMENTS DE TOURNAI, ATH ET DES COMMUNES AVOISINANTES, en abrégé "IDETA" et la Ville de Tournai demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 18 septembre 2005 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> MARTOU, 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 parties requérantes et de la première partie intervenante ainsi que de la lettre valant dernier mémoire de la seconde partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 21 avril 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 mai 2010 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. DE LANNOY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me N. DEMARQUE, loco Me I. BROUCKAERT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me G. WINAND, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> MARTOU, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 20 juillet 2000, le Gouvernement wallon adopte les principes de base d'un plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique et, le 27 septembre 2000, il lance officiellement l'appel à projets d'intérêt régional auprès des opérateurs publics (intercommunales de développement et ports autonomes) et fait réaliser une étude stratégique permettant d'évaluer et de sélectionner ces projets d'intérêt régional.

2. Parmi les avant-projets soumis figure celui présenté par la S.C.R.L. IDETA qui vise à la création d'une Z.A.E.M. de 72 ha et d'une Z.A.E.I. de 32 ha sur des terrains situés sur le territoire de la ville de Tournai, plus précisément à l'ouest de l'agglomération de Tournai sur les anciennes communes de Blandain et Marquain. Au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz adopté par l'arrêté royal du 24 juillet 1981 et tel que modifié par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 7 mars 1991, lesdits terrains sont inscrits en zone agricole.

Ce nouveau périmètre constituerait le zoning de Tournai Ouest III en extension des zonings existants de Tournai Ouest I et II.

Le site litigieux constitué actuellement de vastes terres de cultures sans relief particulier, occupe la majeure partie de l'espace compris entre les villages de Blandain (au Nord) et Marquain (au Sud).

La limite nord du site est bordée par la ligne de chemin de fer 94 (Tournai-Lille) (qui passe au sud du village de Blandain), sa limite est par l'autoroute A17 et sa limite sud par l'autoroute A8-E42. Le site jouxte également l'échangeur autoroutier entre ces deux autoroutes.

Les zonings existants de Tournai Ouest I et II sont situés de l'autre côté de l'échangeur autoroutier et de part et d'autre de l'autoroute A17.

Denis BRYGO habite une maison située à un peu plus de 300 mètres à l'ouest du site litigieux en bordure des terres agricoles et à l'extrémité de la zone d'habitat à caractère rural du village de Blandain. Non loin de là, en bordure du périmètre litigieux se trouve également une zone de services publics et d'équipements communautaires.

Jean-Luc DEFRENNE est agriculteur. Les seize hectares de terres qu'il cultive sont situés dans le périmètre litigieux, répartis entre sept parcelles de tailles variées et situées à divers endroits des futures Z.A.E.M. et Z.A.E.I..

Aucune construction n'occupe actuellement le site, mise à part une ancienne petite maison rurale caractéristique située en contrebas de l'autoroute A17 à environ 1200 mètres de la maison de Denis BRYGO.

Dans l'avant-projet, la Z.A.E.M. était localisée dans la partie nord du site (soit le long de l'autoroute A17 et de la ligne de chemin de fer) et la Z.A.E.I. dans sa partie sud-ouest.

3. Le 25 janvier 2002, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) émet un avis relatif au plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique dans lequel elle se prononce comme suit en ce qui concerne plus particulièrement le projet litigieux :

- " L'avis est favorable à la localisation mais défavorable à la superficie demandée initialement considérée excessive.

La CRAT est d'avis de répondre aux besoins identifiés soit 90 ha à localiser entre l'A17 et l'E42 pour répondre aux enjeux de stratégie présentés par l'intercommunale. Elle se déclare opposée à toute inscription au sud de l'E42".

4. Par un arrêté du 18 octobre 2002, le Gouvernement wallon décide la mise en révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz et adopte un avant-projet de modification du plan de secteur qui comprend l'inscription d'une Z.A.E.M. et d'une Z.A.E.I. à Tournai (Blandain et Marquain - planche 37/6N) en extension des zones d'activité économique de Tournai Ouest I et II. Cet arrêté est publié par mention dans l'édition du 11 décembre 2002 du Moniteur belge.

Le périmètre concerné couvre au total 104 hectares dont 32 en Z.A.E.I. et 72 en Z.A.E.M.

L'arrêté précité contient notamment les passages suivants :

- " Considérant [...] que la prochaine saturation de la troisième enceinte urbaine de Tournai et les besoins économiques exprimés dans le Tournaisis, inscrit dans l'aire métropolitaine lilloise, justifient la recherche de nouveaux sites adaptés à l'urbanisation;  
[...]

Considérant que, dans un souci de gestion parcimonieuse et rationnelle du sol, il convient de n'autoriser l'implantation d'entreprises dans la zone d'attractivité économique faisant l'objet du présent arrêté que lorsque la zone actuelle, dont elle constitue l'extension, ne disposera plus de superficies disponibles à la vente pour permettre ces implantations;

Considérant que l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/, du Code wallon prévoit que l'inscription d'une nouvelle zone d'activité économique implique soit la réaffectation de sites d'activités économiques désaffectés, soit l'adoption d'autres mesures favorables à la protection de l'environnement, soit une combinaison de ces deux modes d'accompagnement;

Considérant que de pareilles mesures d'accompagnement, les plus adaptées aux caractéristiques de droit et de fait du présent projet, seront adoptées pour permettre de satisfaire cette exigence".

5. Le bureau d'études ATELIER 50 dépose une étude d'incidences sur l'environnement dans le courant du mois d'août 2003.

L'étude procède à une estimation des besoins spatiaux des entreprises pour le territoire de référence pour les 10 ans à venir. Elle procède à cet égard à une analyse critique de plusieurs estimations fondées sur des méthodes différentes (vente des terrains par IDETA les deux dernières années, les huit dernières années ...) et retient l'estimation fondée sur les ventes de terrains durant les huit années précédentes

(extrapolée sur dix ans) et en arrive ainsi, selon les hypothèses de croissance de 1 p.c., 1,5 p.c. et 2 p.c., respectivement aux superficies suivantes : 110,4 ha, 115,9 ha et 121,8 ha (E.I.E. B-19). Elle précise qu'il n'est pas opportun de distinguer selon les affectations en Z.A.E.I. ou Z.A.E.M. dès lors que des parcs à vocation initialement industrielle, comme Tournai I, ont été remplis partiellement pendant les dix dernières années par des entreprises de services ou de petite industrie qui auraient pu également trouver place dans des Z.A.E.M.

L'étude procède ensuite à une évaluation des superficies disponibles dans les parcs existants de Tournai Ouest I et II . Selon qu'elle intègre ou non dans cette évaluation les superficies disponibles des terrains sous option, elle en arrive aux estimations suivantes (pour 2002) :

- Tournai Ouest I : 2,20 ha (ou 10,91 ha avec les terrains sous option);
- Tournai Ouest II : 27,23 ha (ou 50,65 ha avec les terrains sous option).

Elle justifie l'importance de ces décalages de superficie comme suit (E.I.E., phase B-29) :

- " On constate que la prise en compte des options comme terrains disponibles correspond grosso modo à un décalage de deux ou trois ans. Ce décalage n'a pas d'impact réel sur la durée du remplissage du parc, puisque ce décalage se résorbe à l'approche de la saturation lorsque le solde disponible ne suffit plus à satisfaire simultanément ventes de terrains et nouvelles prises d'options.

L'effet de cette prise en compte des options se limite à donner une image anticipée de la saturation, ce qui est légitime, pour autant que ces options soient exercées".

Elle choisit de ne retenir que l'évaluation sans les terrains sous option pour les motifs synthétisés comme suit dans le résumé non technique (p. 12) :

- " Dans les évaluations ci-dessus, les terrains qui font l'objet d'une réservation (option) sont considérés comme non disponibles, conformément aux méthodologies validées par la Direction générale de l'économie et de l'emploi (DGEE). Dans les faits, on constate que les options, même si elles ne sont pas toutes et toujours converties en vente, constituent une préfiguration de l'évolution ultérieure de la zone. Nous considérons que, dans le cadre d'un plan à long terme et vu la longueur des procédures de création d'une nouvelle zone, la méthode qui consiste à intégrer les options dans les terrains «déjà vendus» constitue une précaution acceptable".

Elle constate que sur la base d'une estimation de la moyenne du taux annuel des ventes calculé sur les huit années précédentes, les 27,23 ha disponibles à Tournai Ouest II devraient être utilisés avant août 2006.

Entre autres variantes de délimitation, l'étude propose d'inverser les Z.A.E.M. et Z.A.E.I., ce qui aurait pour effet de relier la Z.A.E.M. au hameau du Touquet (au sud de Blandain).

Elle propose également d'agrandir le périmètre par la création, au sud du site, d'un raccordement à l'autoroute E42 de manière à permettre un accès plus rapide depuis l'autoroute, et la transformation du morceau de terres agricoles (6,8 ha) comprises entre l'autoroute et le futur raccordement en zone d'activité économique mixte. Elle propose également de créer un dispositif d'isolement plurifonctionnel au nord-ouest du site d'un minimum de 40 mètres de profondeur pour protéger le village de Blandain qui sera compensé par l'extension de la zone en projet le long de l'autoroute. Dans une variante, elle propose de porter la profondeur de ce dispositif d'isolement à +/- 135 mètres "afin de compenser l'augmentation de surface de la zone d'activité".

6. Le 10 septembre 2003, se tient une réunion mixte du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) et de la CRAT au cours de laquelle il est indiqué que le ministre proposera au gouvernement de retenir l'avant-projet moyennant l'inversion d'inscription de Z.A.E.M. et Z.A.E.I. proposée par l'étude d'incidences. Il est également précisé que le large dispositif d'isolement sera cartographié du côté de Blandain.

7. Par un arrêté du 18 septembre 2003, le Gouvernement wallon adopte le projet de révision du plan de secteur. Il est publié par mention au Moniteur belge du 3 octobre 2003.

Le Gouvernement retient l'alternative de délimitation consistant :

- à inverser les Z.A.E.M. et Z.A.E.I.;
- à accroître le périmètre de la Z.A.E.M. de 6,8 ha le long de l'autoroute;
- à créer un périmètre d'isolement au Nord-Ouest du site destiné à préserver le village de Blandain (auquel correspond la prescription particulière R.1.5);
- à créer un périmètre de réservation destiné au raccordement autoroutier.

La superficie de la Z.A.E.M. s'élève à 62,5 ha (dont environ 9,5 ha en périmètre d'isolement), et celle de la Z.A.E.I. à 51,2 ha, soit un total de 113,7 ha.

Il adopte également une prescription particulière R.1.1. applicable à la Z.A.E.M. interdisant en principe dans cette zone les commerces de détail et services à la population sauf s'ils sont l'auxiliaire des activités admises dans la zone.

Il impose également à l'opérateur, avant toute délivrance de permis, l'établissement d'un cahier des charges précisant notamment les règles de construction, d'aménagement des abords et de la zone, des règles de gestion écologique des talus et périmètres d'isolement, et un plan d'occupation progressive de la zone.

8. L'enquête publique est organisée du 11 octobre au 24 novembre 2003. Au cours de celle-ci, de nombreuses réclamations sont introduites.

9. Le 12 novembre 2003, la commission communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis unanime favorable sur le projet de révision.

10. Le 21 novembre 2003, la division de la gestion de l'espace rural émet un avis défavorable sur la demande en raison du fait que la totalité de la zone est "affectée à l'agriculture professionnelle", que les terres agricoles visées sont "de très bonnes valeur agronomique", que treize agriculteurs verront leur situation d'exploitation rendue soit impossible soit précarisée, et en raison de la gestion peu parcimonieuse des deux zonings préexistants.

11. Une réunion de concertation se tient le 27 novembre 2003.

12. Le 15 décembre 2003, le conseil communal de Tournai émet un avis favorable conditionnel sur le projet de révision.

Il contient notamment la motivation suivante :

" Faisant siennes pour partie les objections des réclamants en ce qui concerne notamment la surestimation des besoins, le grignotage de bonnes terres agricoles avec ses répercussions sur l'activité agricole environnante, l'inexistence d'arguments valables justifiant la réalisation d'un raccordement autoroutier au sud (particulièrement eu égard à son coût élevé) ainsi que l'accroissement de l'activité économique qui en découle".

L'avis propose de réduire les superficies, tout en maintenant le principe d'une inversion des zones prévues initialement, selon les proportions suivantes :

- 70% pour la Z.A.E.I. ce qui donne 35 ha;
  - 30% pour la Z.A.E.M. ce qui donne 15 ha,
- soit un total de 50 ha.

L'avis propose également de supprimer la zone de réservation destinée au raccordement autoroutier (et par voie de conséquence le supplément de 6,8 ha précité).

13. Le 4 mars 2004, le CWEDD émet un avis sur le projet de révision.

Parmi les considérations générales relatives à la procédure de révision, l'avis fait valoir que la méthode d'évaluation des besoins en hectares retenue par l'auteur de l'étude d'incidences est simpliste mais aurait pu présenter un intérêt pour autant que l'étude l'ait présentée "comme une donnée permettant au Gouvernement wallon de définir les besoins et non comme l'évaluation des besoins en elle-même".

L'avis fait encore valoir que "les mesures d'atténuation des impacts spécifiques à chaque projet (comme la réalisation d'un périmètre ou d'un dispositif d'isolement) ne constituent pas des «compensations» au sens de l'article 46 du CWATUP" et "recommande que le Gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour mettre en oeuvre cette prescription légale [...] [et dresse] un inventaire global des zones d'activités économiques existantes non mises en oeuvre et d'analyser la possibilité de les réaffecter à un autre usage".

Dans l'avis proprement dit sur la révision du plan de secteur litigieuse, le Conseil, tout en reconnaissant que l'auteur de l'étude a livré une étude de bonne qualité, regrette notamment (p. 23) :

- " - Le manque de clarté quant à la méthode de calcul des superficies demandées par l'opérateur et du lien entre cette estimation et celles fondées respectivement sur les bassins d'emploi et les taux de vente de terrain observés dans les parcs du territoire de référence;
- L'analyse peu poussée des impacts de la future zone sur l'agriculture. En effet, l'auteur n'analyse pas les pertes indirectes subies par l'exploitant (pertes de primes, augmentation de son taux de liaison au sol et ses conséquences, etc...)"

Le CWEDD émet un avis favorable sur l'opportunité du projet rédigé comme suit :

- " Le Conseil remet un avis favorable sur l'opportunité d'inscrire une zone d'activité économique mixte, une zone d'activité économique industrielle et un périmètre de réservation pour le tracé d'un nouveau raccordement autoroutier à ces zones dans la mesure où les recommandations de l'auteur et les remarques du Conseil expliquées ci-dessous sont prises en compte et à la condition que la gestion future soit faite dans une optique réelle d'économie du sol.

Le Conseil estime que la variante de délimitation, proposée par l'auteur de l'étude et retenue par le Gouvernement, constitue la meilleure solution pour l'inscription d'une ZAEM et d'une ZAEI à cet endroit. En effet, l'inversion des deux zones

permettra à la ZAEI d'avoir accès au rail et de permettre ainsi une éventuelle bimodalité. De plus, l'inscription d'un périmètre de réservation pour le tracé d'un nouveau raccordement permettra à ces deux zones d'avoir un second accès au réseau autoroutier, ce qui est préférable pour des raisons évidentes de sécurité (Seveso dans Ouest II).

Le Conseil constate que l'étude d'incidences valide la surface du projet par extrapolation d'une situation ayant prévalu à Tournai-Ouest I et II par le passé. Mais parallèlement, elle contient des recommandations et des propositions de l'opérateur et de l'auteur de l'étude qui auront pour effet de diminuer la surface mise en vente, en agissant tant sur la densité des constructions que sur la sélectivité à exercer par l'opérateur dans le choix des entreprises qui pourront s'implanter sur le site.

Le Conseil n'avalise donc pas l'estimation selon laquelle la surface correspond aux besoins à 10 ans mais il ne dispose lui-même ni des moyens ni de l'expertise pour réaliser une estimation de ce type. C'est pourquoi, le Conseil remet un avis favorable sur l'opportunité de consacrer cette surface à l'activité économique mais il souhaite que la gestion future soit faite dans une optique réelle d'économie du sol.

Dans ce but, le Conseil fait siennes les recommandations de l'auteur et insiste particulièrement sur les suivantes :

- L'ajout d'une prescription au plan de secteur reprenant le phasage proposé par l'auteur, vu l'importance de la surface. En particulier : le raccordement nouveau à l'autoroute E42 sera lié à la phase III conformément au plan E.5-2 de l'étude d'incidences;
- Le versement d'une caution par les entreprises afin d'assurer le réemploi des bâtiments ou la remise en état des lieux après exploitation;
- La mise en place d'un comité d'évaluation afin d'observer et au besoin de corriger l'évolution de la mise en oeuvre et de la gestion de la zone, ainsi que l'évolution des chiffres d'emploi, et cela afin d'éviter toutes dérives, et vu la sensibilité particulière du territoire frontalier où la zone est appelée à s'implanter.

Le Conseil demande :

- Une nouvelle étude des écoulements d'eau, provenant des trois zones d'activité économique de Tournai Ouest, au vu des problèmes récurrents d'inondations, telle que demandée dans la remarque de la wateringue lors de l'enquête publique,
- La mise en place d'une structure de gestion et de suivi du transfert des terres agricoles et des compensations en ce domaine. A cette fin, il suggère la création d'un plan de gestion et d'un comité d'accompagnement pour sa mise en oeuvre.

En outre, le Conseil observe que le risque karstique faible à modéré, présent sur le site, appelle des précautions particulières qui devront être définies préalablement à la mise en oeuvre de la zone. Ces précautions pourraient aller jusqu'à la limitation des prises d'eau ou l'obligation de recourir à des dalles flottantes, ce qui constitue des contraintes non seulement sur le plan technique, mais aussi en matière de type d'activité susceptible de s'implanter sur le site (sauf solution alternative à l'alimentation en eau pour les entreprises grandes consommatrices d'eau).

Enfin, le Conseil demande que la sécurisation des voies d'accès soit assurée par des mesures appropriées.

Le Conseil est également favorable au maintien des deux prescriptions supplémentaires qui seront d'application pour la mise en oeuvre de la zone, à savoir, la prescription \*R.1.1 pour la ZAEM et la prescription \*R.1.5 pour la partie de la zone situé au nord-ouest".

14. Le 12 mars 2004, la CRAT émet un avis favorable sur le projet.

Parmi les points abordés,

- elle valide les besoins spatiaux sur dix ans tel qu'évalués dans l'étude d'incidences en précisant que 9,5 ha seront consacrés à un dispositif d'isolement;
- elle déplore l'atteinte qui sera portée à de bonnes terres agricoles et que l'étude d'incidences, tout en abordant certaines problématiques liées à l'agriculture, soit restée dans le vague et n'ait pas procédé à un relevé systématique des agriculteurs concernés ni à une description des effets induits; elle propose que les agriculteurs fassent l'objet d'un suivi lors de la mise en oeuvre de nouvelles zones d'activité sur les terres qu'il exploitent;
- sur la mise en oeuvre des zones d'activité, tout en précisant que celle-ci devra faire l'objet d'un cahier des charges urbanistique et environnemental (C.C.U.E.) conformément à l'article 31bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), elle estime légitimes les critiques tenant à la surconsommation d'espaces non construits dans les zones existantes de Tournai I et II, prône une organisation spatiale des P.M.E. avec des regroupements et une consommation moindre en espaces jardinés et en aires de manoeuvre et parkings tout en ménageant le souci des entreprises de se réserver une capacité d'extension.

15. Le 22 avril 2004, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte et d'une zone d'activité économique industrielle à Tournai (Blandain et Marquain) en extension des zones d'activité économique de Tournai Ouest I et II, et de l'inscription d'un périmètre de réservation pour le tracé d'un nouveau raccordement autoroutier à ces zones (périmètre inchangé par rapport au projet adopté par le Gouvernement le 18 septembre 2003).

Cet arrêté, publié au Moniteur belge le 13 août 2004 et affiché par la ville de Tournai dès le 25 octobre 2004, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, tenant à l'absence d'exposé des faits de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué, comme le requiert l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 2/, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat; qu'elle rappelle que lorsqu'une requête est lacunaire, cette lacune doit être réparée dans le délai légal de recours, soit par l'introduction d'une requête nouvelle, soit par l'introduction d'une requête complémentaire, soit par le dépôt d'un écrit rectifiant l'erreur commise alors qu'en l'espèce, l'exposé des faits de la requête en annulation est

identique à celui de la demande de suspension, laquelle a été déclarée irrecevable pour absence d'exposé des faits, par l'arrêt n/ 147.418 du 7 juillet 2005;

Considérant que les parties intervenantes soulèvent la même exception d'irrecevabilité;

Considérant que s'il est exact que l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, exige que la requête en annulation comporte, entre autres, un exposé des faits, il convient de constater que l'appréciation de cette exigence diffère de celle imposée par l'article 8, alinéa 2, 5/, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 relatif à la procédure en référé; qu'en effet, dans ce cas, la demande de suspension doit contenir, outre un exposé des faits de nature à justifier l'annulation, un exposé des faits de nature à établir le risque de préjudice grave allégué; qu'en l'occurrence, cet exposé des faits étant absent de la demande de suspension introduite par les requérants, le Conseil d'Etat a rejeté celle-ci par son arrêt n/ 147.418 du 7 juillet 2005; que, par contre, en ce qui concerne le recours en annulation, l'absence d'exposé des faits ne conduit à l'irrecevabilité de la requête que lorsque celle-ci est rédigée de manière tellement nébuleuse que l'objet ne peut en être discerné; qu'en l'espèce, la requête en annulation comporte en sa page 15 un exposé des faits, précisé par les documents qui l'accompagnent, de même qu'un exposé du moyen; que les parties adverse et intervenantes, qui ne se sont méprises ni sur l'objet du recours ni sur la portée du moyen, connaissaient les faits qui en constituaient la base, ainsi que permettent de l'établir tant les mémoires en réponse et en intervention que le dossier administratif déposé; que la requête en annulation est recevable; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 22, 30, 42 et 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/ du CWATUP, du schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.) adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, des règles que le Gouvernement wallon s'est lui-même imposées, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs de l'acte, de la violation du principe de motivation formelle et adéquate des actes administratifs et de l'excès de pouvoir;

Considérant que, dans une première branche, ils observent qu'en vue de respecter le principe d'utilisation parcimonieuse du sol, l'acte attaqué a fixé lui-même deux paramètres à respecter pour l'inscription d'une nouvelle zone d'activité économique, à savoir, d'une part, la prise en considération des besoins d'espaces nécessaires à l'activité économique limités sur une période de dix ans et, d'autre part, l'obligation de respecter une clé correspondant approximativement à un m<sup>2</sup> de

réaffectation de sites d'activité économique désaffectés (S.A.E.D.) pour un m<sup>2</sup> d'espace non urbanisable dorénavant affecté à l'activité économique; qu'ils soutiennent que le calcul des besoins d'espaces nécessaires à l'activité économique durant les dix prochaines années repose sur des données inexactes en ce qui concerne les soldes de terrains restant disponibles en 2002 dans les zonings existants de Tournai Ouest I et II, ou incomplètes car ne tenant pas compte d'une superficie équivalente de 113,7 ha de terrains désaffectés remis dans le circuit par l'acte attaqué lui-même, des terrains ou bâtiments à louer ou à vendre dans les zonings existants détenus par le secteur privé, des constructions hétérogènes dans les zonings existants, ni des besoins spécifiques de nouveaux hectares en Z.A.E.I. et Z.A.E.M.; qu'en substance, ils font valoir que le législateur wallon, en adoptant l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/, du CWATUP, a manifestement voulu limiter l'affectation en zone d'activité économique de terrains non urbanisés, que le S.D.E.R. dont l'acte attaqué est tenu de s'inspirer en vertu de l'article 22 du CWATUP, expose qu'il faut réserver le maximum de superficies agricoles à l'agriculture et réduire la pression de l'urbanisation et du boisement sur les terres agricoles, et que dans son avis défavorable, le Ministère de l'Agriculture avait contesté le projet car utilisant des terres agricoles à des fins spéculatives immobilières sans garantie de la finalité économique déclarée; qu'ils se prévalent encore, à l'appui de leur moyen, du solde des terrains encore disponibles dans les zonings existants de Tournai Ouest I et II, d'un constat d'huissier de justice contenant un relevé des terrains encore disponibles ou sous option dans lesdits zonings dont il résulte qu'au mois de décembre 2004 :

- la surface disponible (terrains sous option non compris) pour le zoning I est de 13,3 ha alors que l'acte attaqué s'est basé sur une estimation de 2,2 ha en septembre 2002; à ces 13,3 ha les requérants ajoutent 11 ha sous option et 6,55 ha d'espaces non exploités, soit un total de 30 ha en décembre 2004;
- la surface disponible (terrains sous option non compris) pour le zoning II est de 30,6 ha alors que l'acte attaqué s'est basé sur une estimation de 27,23 ha en septembre 2002; à ces 27,23 ha il convient de rajouter 13,1 ha sous option et 7,8 ha d'espaces non exploités, soit un total de 51 ha en décembre 2004;

que les requérants détaillent, tableaux à l'appui, pour chaque zoning, chacun des terrains ayant fait l'objet de constatations de l'huissier de justice en distinguant les terrains pleinement disponibles des terrains sous option ou en réserve et des terrains déjà attribués mais non utilisés ou mal utilisés; que ces tableaux renvoient pour chaque terrain à une série de photos annexées à la requête; qu'ils soutiennent qu'à supposer exacts les chiffres de 2002, ce qu'ils contestent, l'estimation d'un besoin de 10 ha par an serait de toute manière fausse puisqu'il n'y a eu aucune occupation de terrains dans

lesdits zonings ces deux dernières années mais qu'au contraire, des terrains y ont été libérés; qu'en réplique, ils font valoir que c'est "en dernière minute" que le gouvernement a décidé en guise de compensations, de réaffecter des sites d'activité économique désaffectés (S.A.E.D.) et que cette circonstance a eu pour effet qu'aucun acteur ayant examiné les besoins en terrains industriels n'a pu envisager la possibilité d'activités économiques dans l'un de ces S.A.E.D., alors qu'une prise en compte anticipée, réelle et objective de ces sites aurait dégagé des surfaces potentielles d'activité économique qui seraient venues en déduction des 113,7 ha demandées pour Tournai Ouest III; qu'ils affirment que l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/, du CWATUP doit être interprété à la lumière de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, lequel enseigne que les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité sont rencontrés notamment "par l'utilisation parcimonieuse du sol"; qu'ils soutiennent que de la lecture conjointe de ces dispositions, "il ressort clairement" que les réaffectations de S.A.E.D. visées à l'article 46 précité "doivent nécessairement influencer à la baisse" l'évaluation de la superficie des emprises requises en zones urbanisées; qu'ils estiment que seule cette interprétation est compatible avec le principe de gestion parcimonieuse du sol inscrit à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP et avec le S.D.E.R. dont le gouvernement était tenu de s'inspirer en vertu de l'article 22 du CWATUP; que, par ailleurs, selon eux, dans leurs écrits, les parties intervenantes admettraient "entre les lignes" qu'il y a gaspillage de l'espace disponible, que des activités non éligibles en Z.A.E. seraient implantées dans les zonings actuels et qu'il existe encore des parcelles privées disponibles qui n'ont pas été prises en compte alors qu'elles auraient dû venir en déduction des consommations passées et influencer à la baisse le calcul des besoins futurs;

Considérant que, dans une deuxième branche, ils constatent que l'acte attaqué classe 51,2 ha en Z.A.E.I. alors que l'IDETA n'en demandait que 32; que, selon eux, ladite augmentation n'est justifiée par aucun passage de l'étude d'incidences ni aucun avis figurant dans le dossier; qu'ils estiment qu'elle est d'autant plus injustifiée que contrairement à ce que considère erronément, selon eux, l'étude d'incidences, le zoning de Tournai Ouest II est classé en sa totalité en Z.A.E.I., à l'exception d'une petite zone forestière, pour partie par le plan de secteur et pour partie par un plan communal d'aménagement (P.C.A.) en ce qui concerne la zone d'aménagement différé industrielle; que, dans une troisième branche, ils affirment que l'acte attaqué ne motive pas davantage pourquoi il ne tient pas compte des 113,7 ha précités dans l'estimation des besoins nécessaires à l'activité économique durant les 10 prochaines années ni pourquoi il classe 51, 2 ha en Z.A.E.I. alors que l'IDETA n'en demandait que 32;

Considérant, au préalable, qu'en tant que le moyen est pris de la violation du principe de la motivation formelle des actes administratifs, il est irrecevable dès lors qu'un tel principe n'existe pas;

Considérant que, pour l'essentiel, le moyen consiste à soutenir que la partie adverse n'a pas respecté son devoir d'utilisation parcimonieuse du sol parce que, d'une part, elle n'a pas tenu compte d'une superficie équivalente de 113,7 ha de terrains dont l'acte attaqué décide par ailleurs la réaffectation en application de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/, du CWATUP et n'a pas indiqué les motifs pour lesquels elle n'en tenait pas compte, et parce que, d'autre part, elle s'est basée sur un calcul erroné des terrains encore disponibles dans les zonings adjacents de Tournai Ouest I et II et ne tenant pas compte de la mauvaise utilisation ou de la non-utilisation de certaines parcelles situées dans lesdits zonings ni des terrains sous option;

Considérant qu'il y a lieu tout d'abord de rappeler qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des requérants, sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité;

Considérant, quant au premier grief, que l'article 46, §1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/, du CWATUP était rédigé comme suit au moment de l'adoption de l'acte attaqué :

" 3/ L'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle est accompagnée soit de la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés, soit de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement";

que cette disposition institue ainsi, selon ses propres termes, un mécanisme compensatoire, à savoir la réaffectation de S.A.E.D., devant être comprise comme une mesure protectrice de l'environnement, qui ne saurait avoir pour objet de se substituer au mécanisme proprement dit de la création de nouvelles zones d'activités économiques; que le nier reviendrait, comme le relève la seconde intervenante, à empêcher toute création de nouvelles Z.A.E. tant que les nombreux sites wallons désaffectés n'auront pas été réaffectés; que l'article 46 précité ne se prononce d'ailleurs pas sur la nature de la reconversion des S.A.E.D. en sorte que celle-ci peut très bien avoir un objet récréatif ou d'habitat, comme c'est le cas en la présente espèce pour certains des S.A.E.D. visés par l'acte attaqué; que cette interprétation est confirmée par les travaux parlementaires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP (Doc. Parl. Wal. 233 (1996-1997), n/ 1, p. 12; n/ 222, pp. 167 à 169); qu'il résulte en

effet de la lecture de ces travaux préparatoires que le mécanisme compensatoire voulu par le législateur se voulait être un incitant aux réaffectations de S.A.E.D., celles-ci devant seulement coexister aux créations de nouvelles zones d'activité économique mais sans influencer aucunement sur la justification de ces dernières en termes de superficies de terrains nécessaires et quelles que soient les reconversions parallèlement envisagées pour les S.A.E.D.;

Considérant que, s'agissant du second grief, il y a lieu tout d'abord d'observer que, même en retenant les chiffres de superficies de terrains les plus défavorables à la partie adverse avancés par les requérants, soit 30 ha + 51 ha de terrains qui seraient encore disponibles dans les deux zonings existants, le total de 81 ha demeure inférieur à l'estimation des besoins spatiaux des entreprises telle qu'elle a été réalisée par l'étude d'incidences, non critiquée sur ce point par les requérants, soit, selon les hypothèses de croissance retenues, 110,4 ha, 115,9 ha, 121,8 ha;

Considérant que, par ailleurs, s'il n'est pas contestable que le Gouvernement wallon doit rencontrer de manière durable les besoins économiques de la collectivité par l'utilisation parcimonieuse du sol selon les termes-mêmes de l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP, ni qu'il doit justifier du respect de cette disposition, au moins par le biais de l'étude d'incidences conformément à l'article 42, alinéa 2, 2/ du CWATUP, il ne peut être perdu de vue que l'article 1<sup>er</sup> précité a essentiellement la valeur d'une directive qui doit guider le gouvernement dans son action mais sans porter atteinte à son pouvoir discrétionnaire en sorte que seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait être sanctionnée;

Considérant que les requérants contestent les données chiffrées de l'étude d'incidences quant aux terrains disponibles;

Considérant, quant à la non-prise en considération des terrains qui étaient sous option en 2002, critiquée par les requérants, que l'étude d'incidences précise ce qui suit :

- " Dans les faits, on constate que les options, même si elles ne sont pas toutes et toujours converties en vente, constituent une préfiguration de l'évolution ultérieure de la zone.  
Nous considérons que, dans le cadre d'un plan à long terme et vu la longueur des procédures de création d'une nouvelle zone, la méthode qui consiste à intégrer les options dans les terrains «déjà vendus» constitue une précaution acceptable";

que ces explications justifient à suffisance que le gouvernement n'a pas estimé devoir tenir compte des terrains sous option en 2002 ni de l'éventuelle bonne fin de celle-ci depuis lors;

Considérant, quant à la non-prise en considération des terrains qui ne sont plus sous option mais qui demeurent inutilisés, que plusieurs situations peuvent se présenter :

- soit il s'agit de terrains appartenant actuellement à des opérateurs privés et dont l'inutilisation peut se justifier par d'éventuels plans d'agrandissement d'une entreprise existante;
- soit il s'agit de terrains appartenant actuellement à des opérateurs privés et dont l'inutilisation ne peut se justifier par d'éventuels plans d'agrandissement d'une entreprise existante; en ce cas, ces terrains ne sont, par hypothèse, plus la propriété de la S.C.R.L. IDETA, en sorte que le gouvernement ne pourrait, en ce qui les concerne, y attirer des investisseurs privés par le biais de l'opérateur public précité;
- soit il s'agit de terrains non urbanisables pour des raisons de contraintes techniques ou urbanistiques telles que la présence d'une ligne à haute tension ou d'un pipeline, la dénivellation du sol, l'aménagement de zone de reculs et d'espaces verts, le respect d'une zone de dégagement le long de l'autoroute, etc.;

que, quant aux terrains qui seraient mal occupés actuellement, à supposer les affirmations des requérants exactes, elles reposeraient alors sur des erreurs du passé auxquelles il ne pourrait être remédié sans porter atteinte à des permis devenus définitifs;

Considérant, en conséquence, que si l'on soustrait des terrains disponibles, les terrains sous option et les espaces non utilisés, il resterait pour le zoning I 2,2 ha selon l'étude d'incidences, et 13,3 ha selon les requérants, et, pour le zoning II 27,23 ha selon l'étude d'incidences, et 30,6 ha selon les requérants; qu'il en résulte que ces divergences dans les données chiffrées, établies à des périodes différentes, ne permettent pas de conclure que la partie adverse se serait fondée sur des données erronées et n'aurait pas pu statuer en connaissance de cause; que le deuxième grief n'est pas fondé (ou suffisamment établi);

Considérant que le moyen reproche encore à l'acte attaqué de n'avoir pas tenu compte des recommandations figurant dans le S.D.E.R. qui visent notamment à la préservation des terres agricoles; que, cependant, le gouvernement n'est tenu que de s'inspirer des recommandations du S.D.E.R.; que, dès lors, si le moyen doit être

interprété strictement comme étant pris de la violation du S.D.E.R., il est irrecevable; qu'en outre, l'acte attaqué explique longuement sous le titre "Impacts sur la fonction agricole" les raisons pour lesquelles son auteur a estimé, en substance, que la perte de superficies de bonnes terres agricoles ne pouvait avoir "qu'un impact tout à fait marginal sur l'exploitation agricole, au niveau régional"; que cette motivation circonstanciée n'est pas critiquée par les requérants;

Considérant, quant à l'absence prétendue de justification, d'une part, de la ventilation opérée entre la superficie qui sera affectée en Z.A.E.M. et celle qui le sera en Z.A.E.I., et, d'autre part, de l'inversion de ces zones qui a abouti à une augmentation de la superficie demandée initialement par IDETA pour la Z.A.E.I., l'étude d'incidences précise qu'il n'est pas opportun de distinguer selon les affectations en Z.A.E.I. ou Z.A.E.M. dès lors que des parcs à vocation initialement industrielle, comme Tournai Ouest I, ont été remplis partiellement pendant les dix dernières années par des entreprises de services ou de petite industrie qui auraient pu également trouver place dans des Z.A.E.M. ; que certaines activités autorisées en Z.A.E.M. par l'article 30 du CWATUP le sont également en Z.A.E.I., étant les activités de petite industrie, de distribution à l'exclusion de la vente au détail, et les activités de services auxiliaires aux activités de la Z.A.E.I.; qu'il y a lieu également d'avoir égard à la circonstance que l'acte attaqué a retenu le principe de la création d'un périmètre d'isolement plurifonctionnel d'une superficie de 9,5 ha imputés sur la Z.A.E.M., ce qui justifie que les activités compatibles avec les deux zones pourraient trouver place dans la Z.A.E.I. en cas d'insuffisance de la Z.A.E.M.;

Considérant, par ailleurs, que l'inversion des zones a été recommandée par l'étude d'incidences pour la raison pertinente qu'elle permettait notamment de rapprocher de l'autoroute les nuisances de la Z.A.E.I. et ceci en faveur des riverains;

Considérant, enfin, quant à la critique contenue dans la deuxième branche du moyen et relevant une erreur dans l'étude d'incidences concernant l'affectation des terrains de Tournai Ouest II, que le moyen manque d'abord de précision en ce qu'il s'abstient de citer l'endroit de l'étude d'incidences qui aurait induit en erreur la partie adverse; qu'en tout état de cause, l'étude d'incidences comprend bien une carte représentant les diverses affectations de Tournai Ouest II au plan de secteur et la partie adverse n'a manifestement pas ignoré que la mise en oeuvre du périmètre qui y est repris en zone d'aménagement différé à caractère industriel a déjà commencé;

Considérant que, pour l'ensemble de ces raisons, le moyen n'est pas fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en annulation est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens liés à la demande de suspension, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Les dépens liés au recours en annulation, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge des deuxième et troisième parties requérantes, à concurrence de 300 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le deux juin deux mille dix par :

|                  |           |                       |
|------------------|-----------|-----------------------|
| M.               | HANOTIAU, | président de chambre, |
| M <sup>me</sup>  | GUFFENS,  | conseiller d'Etat,    |
| M.               | PAQUES,   | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>lle</sup> | WIAME,    | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.