

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 215.587 du 6 octobre 2011

A. 164.700/XIII-3812

En cause : **la Ville de Huy,**
Grand-Place 1
4500 Huy,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 2005 par la ville de Huy qui demande l'annulation de l'arrêté du 6 juin 2005 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial n'approuvant pas le plan communal d'aménagement (P.C.A.) dit "Quai de Compiègne" à Huy;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section 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 la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 juin 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 septembre 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M.-L. GIOVANELLI, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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 cause se présentent comme suit :

1. Le 7 octobre 2004, le conseil communal de la ville de Huy désigne Catherine MODAVE, architecte urbaniste, en qualité d'auteur de projet du P.C.A. dit "Quai de Compiègne" à Huy. Au cours de la même séance, le conseil communal décide d'adopter provisoirement le plan d'aménagement dit "Quai de Compiègne" tel qu'il a été dressé par l'architecte urbaniste Catherine MODAVE et comprenant les plans de la situation existante de droit et de fait, le plan de destination ainsi que les options et prescriptions urbanistiques; il charge le collège des bourgmestre et échevins de soumettre ce plan à l'enquête publique.

2. L'enquête publique prévue par l'article 51 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) est organisée du 15 octobre au 29 novembre 2004.

Selon le procès-verbal de clôture de l'enquête publique, quatre-vingt-cinq réclamations auraient été déposées au cours de celle-ci. En fait, le dossier administratif ne contient le texte d'aucune de ces réclamations.

Une réunion de concertation est tenue le 29 novembre 2004.

3. Le 1^{er} décembre 2004, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis favorable à l'unanimité moins une abstention.

4. Le 9 décembre 2004, le conseil communal de la ville de Huy décide d'adopter définitivement le projet de P.C.A. dit "Quai de Compiègne" comprenant outre les plans de la situation existante de droit et de fait, le plan de destination, les options urbanistiques et planologiques et les prescriptions urbanistiques ainsi qu'un plan-masse et une élévation schématique, à titre indicatif.

5. Le 28 décembre 2004, le bourgmestre de la ville de Huy transmet au fonctionnaire délégué, aux fins d'approbation par le Gouvernement wallon, le dossier relatif à l'élaboration du P.C.A. dit "Quai de Compiègne".

6. Le 8 mars 2005, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) accuse réception du dossier relatif à l'élaboration du P.C.A. dit "Quai de Compiègne", constate le caractère complet du dossier et précise que la date d'envoi de son courrier constituera le point de départ du délai de soixante jours prévu par l'article 52, § 2, du CWATUP pour l'approbation du plan par le Gouvernement wallon.

7. Le même jour, le fonctionnaire délégué écrit à la D.G.A.T.L.P. que son avis est favorable dès lors que le projet est conforme aux conclusions des nombreuses réunions de travail qui ont eu lieu entre les représentants de la ville de Huy, les services de la direction générale et le sien.

8. Dans sa note du 20 avril 2005, la D.G.A.T.L.P. propose au Ministre compétent d'approuver le P.C.A. dit "Quai de Compiègne".

9. Le 20 mai 2005, le bourgmestre de la ville de Huy adresse un rappel au Ministre compétent du Gouvernement wallon; son destinataire reçoit le pli le 25 mai suivant.

10. Par un arrêté du 6 juin 2005, le Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse d'approuver le P.C.A. dit "Quai de Compiègne" à Huy. Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que le projet de plan communal d'aménagement a pour objectif la création de logements et de services dans le centre-ville par l'inscription d'une zone de bâtisse en front de Meuse, et un nouveau front de bâtisse rue Maurice Tilleux;

Vu la délibération du conseil communal de Huy du 7 octobre 2004 décidant d'adopter provisoirement la révision partielle du plan communal d'aménagement dit «Quai de Compiègne» et chargeant le collège échevinal de soumettre ce plan à l'enquête publique prescrite par l'article 51 § 2 du Code;

Considérant que l'enquête publique, menée du 15 octobre au 29 novembre 2004, a rencontré 85 lettres de réclamations ou de remarques;

Considérant que les remarques et observations ont principalement porté sur les aspects suivants :

[...]

Considérant qu'une réunion de concertation a été tenue le 29 novembre 2004;

Vu l'avis favorable de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire du 30 novembre 2004;

Vu la délibération du Conseil communal de Huy du 9 décembre 2004 décidant d'adopter définitivement le plan communal d'aménagement dit «Quai de Compiègne»;

Vu la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la délibération du conseil communal est insuffisamment motivée au regard de cette législation;

Considérant en effet que le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité compétente doit motiver sa décision au regard des objections et remarques formulées au cours de l'enquête publique; que si elle n'est pas tenue de reprendre points par points toutes les objections formulées, la motivation doit permettre de rencontrer les motifs pour lesquels les réclamations n'ont pas été suivies (cfr C.E., Taquet, n° 98.636, 31 août 2001; C.E., Bertrand, n° 65.346, 19 mars 1997; C.E., Meertens et Moermans, n° 21.633, 3 décembre 1981; C.E. Severi et csts, n° 20.678, 28 octobre 1980; C.E., Warnants, n° 21.635, 3 décembre 1981; C.E., Roquigny, n° 112.395, 8 novembre 2002);

Considérant qu'en l'espèce tel n'est pas le cas, spécialement en ce qui concerne les remarques relatives à la régularité de l'enquête publique;

Considérant, en effet, en ce qui concerne les manquements relevés dans le dossier présenté en enquête publique, que la motivation communale est muette à cet égard;

Considérant par ailleurs que les éléments présentés à l'approbation ministérielle ne permettent pas de vérifier ces allégations;

Considérant, à titre subsidiaire, que le plan est incomplet au regard de l'article 49, 2° du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine dans la mesure où il ne précise pas le tracé de transport des fluides et d'énergie même s'il s'agit de l'aménagement d'un îlot au sein d'une zone déjà urbanisée et équipée;

ARRETE

Article 1 : N'est pas approuvé le plan communal d'aménagement dit «Quai de Compiègne» à Huy.

Article 2 : Notification du présent arrêté sera faite à la Ville de Huy".

11. L'arrêté attaqué a été notifié au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Huy par une lettre portant la date du 8 juin 2005. Le pli semble être parvenu à l'administration communale le 13 juin 2005.

Il est publié par mention au Moniteur belge du 23 juin 2005 (page 28.823);

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen, subdivisé en cinq branches, de l'illégalité quant aux motifs : erreurs de droit, de fait et de motivation :

- en ce que, première branche, l'acte attaqué reproche à la délibération du conseil communal de ne pas respecter la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs parce qu'il n'aurait pas été répondu à toutes les remarques formulées au cours de l'enquête publique et que les motifs de cette réponse ne seraient pas indiqués dans l'acte, alors que la loi du 29 juillet 1991 ne s'applique qu'à un "acte juridique unilatéral de portée individuelle" (article 1^{er}) et non pas à un règlement, de telle sorte qu'elle n'est pas applicable à une délibération approuvant un P.C.A.;
- en ce que, deuxième branche, l'arrêté attaqué contient en sa motivation au moins une erreur de fait, relative en l'occurrence au tracé de transport des fluides et d'énergie;
- en ce que, troisième branche, il est fait grief à la délibération du conseil communal du 9 décembre 2004 de ne pas avoir rencontré les objections et remarques formulées au cours de l'enquête publique alors qu'il n'existe aucune obligation pour l'autorité administrative de répondre à toutes et à chacune des observations émises au cours de l'enquête publique;
- en ce que, quatrième branche, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, le dossier et la délibération du conseil communal sont adéquatement motivés et rencontrent les observations formulées;
- et en ce que, cinquième branche, le Ministre qui est l'auteur de l'acte attaqué, ne vise pas les avis rendus par son administration;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche du moyen que, si la référence à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs peut apparaître maladroite, s'agissant d'un acte réglementaire, l'on ne pourrait pas lui faire grief d'indiquer dans son arrêté que la délibération du 9 décembre 2004 ne répond pas suffisamment aux remarques d'ordre urbanistique et aux alternatives contenues dans les réclamations; qu'elle estime que le considérant que critique la deuxième branche du moyen est un considérant tout à fait subsidiaire et qu'il est au demeurant exact comme le révèle l'examen du dossier administratif; qu'elle objecte, quant à la troisième branche du moyen, que le Ministre chargé de se prononcer sur l'approbation du P.C.A. se devait de vérifier si les réclamations et les observations émises au cours de l'enquête publique avaient été

prises en compte par l'autorité communale; qu'elle rétorque à la quatrième branche du moyen que la délibération du conseil communal n'est pas motivée et ne rencontre pas les observations formulées au cours de l'enquête publique et que c'est à juste titre que l'arrêté attaqué relève que ne figure dans la décision communale, aucune réponse quant aux manquements constatés dans le dossier présenté à l'enquête publique; qu'elle soutient, en réponse à la cinquième branche du moyen, que l'absence de visa des avis des administrations n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'acte attaqué dès lors que la motivation de l'acte démontre qu'il en a été tenu compte;

Considérant que l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose que les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1^{er} doivent faire l'objet d'une motivation formelle; qu'aux termes de l'article 1^{er} de la même loi, il y a lieu d'entendre, pour l'application de celle-ci, par "acte administratif" : "l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative"; que le P.C.A. constitue un acte réglementaire, qui n'est pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que les différents arrêts que le préambule de l'arrêté attaqué cite ont tous trait à des décisions individuelles, qu'ils ne présentent pas, s'agissant de l'obligation de motiver en la forme, de pertinence pour apprécier la légalité d'un acte réglementaire; que, certes, le conseil communal est tenu d'examiner la régularité et le bien-fondé des réclamations déposées lors de l'enquête publique avant d'adopter l'acte réglementaire que constitue le P.C.A. et de rencontrer dans tous les cas les réclamations qui ont été émises lors de l'enquête publique sous peine d'ôter tout effet utile à cette dernière; que toutefois, dans les cas où la motivation en la forme n'est pas obligatoire, ce motif pourra être recherché non seulement dans le texte de la décision mais également dans le dossier administratif; que l'application de la loi du 29 juillet 1991 a cette conséquence supplémentaire d'obliger l'autorité administrative à exprimer les motifs à la base du rejet des réclamations dans le corps même de la décision;

Considérant, en l'espèce, que le préambule de l'arrêté attaqué vise la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse dans son mémoire en réponse, la référence à cette loi ne peut s'analyser comme une simple maladresse; qu'en effet, après avoir visé ladite loi du 29 juillet 1991, l'arrêté attaqué considère que la délibération du conseil communal est insuffisamment motivée "au regard de

cette législation"; qu'il ressort du texte de l'arrêté que c'est bien à "la délibération du conseil communal", et non au dossier administratif, qu'il est reproché d'être "insuffisamment motivée" au regard des objections et remarques formulées au cours de l'enquête publique; que la mention faite à titre accessoire, et relativement à l'une seule des catégories de réclamations, aux "éléments présentés à l'approbation ministérielle", ne permet pas d'inférer que l'arrêté attaqué procèderait, en réalité, d'un examen des motifs figurant dans le dossier administratif; qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué a fait directement application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs alors qu'elle n'était pas applicable à l'acte réglementaire que constitue le P.C.A.;

Considérant, en conséquence, que le motif déterminant de la décision attaquée est entaché d'une erreur manifeste de droit; que le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 6 juin 2005 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial n'approuvant pas le plan communal d'aménagement dit "Quai de Compiègne" à Huy.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le six octobre deux mille onze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. PAQUES,	conseiller d'Etat,
BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.