

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 217.288 du 17 janvier 2012

A. 192.933/XIII-5293

En cause :

COSSEY Maurice,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Commune de Profondeville.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 8 juin 2009 par Maurice COSSEY en ce qu'il demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 6 mars 2009 par le fonctionnaire délégué à la commune de Profondeville, ayant pour objet l'extension du complexe sportif de la Hulle sur un bien sis avenue Rocquebrune Cap Martin 32 à Profondeville, paraissant cadastré section B, n° 132a;

Vu l'arrêt n° 196.458 du 28 septembre 2009 accueillant la requête en intervention et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu l'arrêt n° 209.647 du 9 décembre 2010, rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérante et intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 novembre 2011 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me J.-P. DEVALCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, premier 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 de la requête ont été exposés dans l'arrêt n° 209.647 du 9 décembre 2010; qu'il y a cependant lieu de rappeler que le bien litigieux est situé en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Namur et inclus dans le périmètre du plan particulier d'aménagement (P.C.A.) modificatif 1E "Derrière Hulle" dont l'avis d'entrée en vigueur a été publié le 21 octobre 1992 au Moniteur belge par la commune de Profondeville; que ce P.C.A. modificatif divise le périmètre en 4 zones (zone de recul, zone à destination publique, zone d'habitations isolées, zone de jardin); que le bien y est situé en zone à destination publique qui, en vertu de l'article 11 de ce P.C.A., est réservée à l'implantation d'un complexe communal et "comporte l'aménagement et la transformation d'un bâtiment à destination sportive ou lié à l'exercice de l'objet de la zone et à la construction d'autres bâtiments destinés à un service public, ainsi que les voies d'accès et aires de parking, les aires d'exercices de sport et les édifices liés à leur exercice : gradins, cabines, réserves, etc.";

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 33, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et d'une erreur de droit quant au fondement de l'acte attaqué

(1^{ère} branche), et d'un défaut de motivation adéquate au mépris de l'article D.64 du Code de l'environnement (2^{ème} branche, invoquée à titre subsidiaire); qu'à l'appui de la première branche, il fait valoir qu'il n'existerait pas d'annexe 6 au CWATUP dont l'article 20 disposerait que le plan communal d'aménagement tient lieu de rapport urbanistique et environnemental (RUE) et que, dès lors, la règle sur laquelle se base l'acte attaqué ne serait pas pertinente et ne permettrait pas de comprendre le raisonnement de l'auteur de l'acte; qu'il soutient par ailleurs que le P.C.A. devrait lui-même être valide, ce qui n'est pas le cas car ce n'est pas l'extrait d'un arrêté ministériel d'approbation qui est publié au Moniteur belge du 21 octobre 1992, mais la décision du collège des bourgmestre et échevins qui adopte les plans communaux d'aménagement modificatifs 1D et 1E "vu l'absence de décision des autorités compétentes dans les délais prévus par l'article 20 du CWATUP"; qu'il rappelle que le plan de secteur du 14 mai 1986 avait classé les parcelles litigieuses en zone d'extension d'habitat et que ces zones étaient régies par l'article 170.1.1. du CWATUP qui énonçait que "Les zones d'extension d'habitat sont réservées exclusivement à la construction groupée d'habitations tant que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur l'aménagement de la zone et que, selon le cas, soit ladite autorité n'ait pas pris de décision d'engagements relatives aux équipements, soit que ces derniers n'aient pas fait l'objet d'un engagement accompagné de garanties de la part du promoteur"; qu'ainsi, selon le requérant, lorsqu'il a versé, le 5 mars 1991 (date de l'adoption provisoire du P.C.A.), l'essentiel du périmètre litigieux en zone à destination publique, le conseil communal de Profondeville a dérogé au plan de secteur; qu'il poursuit en affirmant que l'article 20, alinéa 8, du CWATUP en vigueur à l'époque ne prévoyait pas de mécanisme d'approbation tacite lorsque le projet de P.C.A. déroge au plan de secteur et qu'en conséquence, à défaut de plan communal d'aménagement entré en vigueur faute d'approbation ministérielle en bonne et due forme et de publication de celle-ci, l'article 33, § 2 serait demeuré applicable et que le projet aurait dû être précédé d'un RUE, ce qui ne fut pas le cas; qu'à l'appui de la seconde branche formulée à titre subsidiaire, il soutient que s'il fallait quand même admettre que le P.C.A. était en vigueur, son article 11-2, alinéa 2 serait transgressé par l'acte attaqué qui confirme que les abords non utilisés sont pour l'essentiel dépourvus de plantations; qu'il estime que, nonobstant ses réclamations, la motivation de l'acte attaqué dénature la notion de parc ornemental à prédominance boisée et consacre une erreur manifeste d'appréciation; qu'il soutient, enfin, que la motivation de l'acte attaqué est lacunaire par rapport aux observations émises lors de l'enquête publique, notamment à "celles relatives au bruit des tracteurs de tonte qui s'appliquent à maintenir rase cette immense prairie";

Considérant qu'en son mémoire en réplique, le requérant soutient, tout d'abord, qu'à supposer que "le plan communal d'aménagement pouvait tenir lieu de rapport urbanistique et environnemental, il ne dispenserait pas expressément les

autorités de mettre en oeuvre les autres dispositions de l'article 33 : enquête publique sur le P.C.A. (qui vaudrait rapport urbanistique et environnemental), avis de la commission communale, adoption par le conseil communal d'une déclaration environnementale"; qu'il observe qu'en l'espèce, aucune de ces dispositions de mise en oeuvre de la ZACC n'a précédé la délivrance du permis d'urbanisme attaqué; qu'il soutient ensuite que le P.C.A. modificatif 1D et 1E ne couvre qu'une partie de l'ancienne zone d'extension d'habitat, actuelle ZACC alors que la mise en œuvre de cette zone "doit la couvrir entièrement"; qu'il en déduit que le plan communal d'aménagement "lorsqu'il se situait dans une zone d'extension d'habitat, était dérogatoire au plan de secteur en ce qu'il ne prévoyait pas de l'habitat groupé mais entendait néanmoins mettre en œuvre la zone d'extension d'habitat, pour une autre fonction et pour partie seulement"; qu'il estime de ce fait qu'"il n'y avait pas d'approbation tacite par l'autorité supérieure" dans ce cas puisqu'"en dépit d'une publication au Moniteur à la demande de la Commune de Profondeville, le plan communal d'aménagement dont elle fait état n'est pas entré en vigueur avant le décret RESA ou en tout cas avant l'adoption de l'acte attaqué et que, dès lors, ce plan communal ne peut tenir lieu de R.U.E."; qu'il affirme enfin que cette partie de la ZACC ne peut faire l'objet d'une mise en œuvre lorsqu'elle porte sur l'affectation visée à l'article 25, alinéa 2, du CWATUP, sans que soit déclenché le mécanisme de l'article 33 du CWATUP;

Considérant qu'au préalable, il y a lieu de vérifier si le P.C.A. modificatif 1E "Derrière Hulle" adopté provisoirement par le conseil communal de Profondeville le 5 mars 1991 et dont l'avis d'entrée en vigueur a été publié le 21 octobre 1992 au Moniteur belge, a valablement mis en œuvre la zone d'extension d'habitat prévue au plan de secteur du 14 mai 1986;

Considérant qu'à l'époque où le P.C.A. fut adopté, l'article 167 de l'ancien CWATUP disposait notamment comme suit :

- " Art. 167. De la division du territoire en zones.
Le territoire visé à l'article 166 comporte :
1. des zones d'habitat
[...]
Les zones d'habitat peuvent être divisées en :
 - 1.0. zones d'habitat;
 - 1.1. zones d'extension d'habitat.
 - 1.2. en outre, le plan peut comporter en surimpression aux zones précitées des indications supplémentaires visant :
 - 1.2.1. les densités, il peut être distingué :
 - 1.2.1.1. des zones à forte densité;
 - 1.2.1.2. des zones à moyenne densité;
 - 1.2.1.3. des zones à faible densité;
 - 1.2.1.4. des parcs résidentiels;
 - 1.2.2. des zones d'habitat à caractère rural;
 - 1.2.3. l'intérêt culturel, historique et/ou esthétique de la zone";

que l'article 170 de l'ancien CWATUP disposait comme suit :

" Art. 170. 1. Des zones d'habitat.

1.0. Les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socio-culturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques, aux exploitations agricoles.

Ces installations, établissements et équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat.

1.1. Les zones d'extension d'habitat sont réservées exclusivement à la construction groupée d'habitations tant que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur l'aménagement de la zone et que, selon le cas, soit ladite autorité n'ait pas pris de décision d'engagement des dépenses relatives aux équipements, soit que ces derniers n'aient pas fait l'objet d'un engagement accompagné d'une garantie de la part du promoteur";

Considérant lorsqu'elle ne prononce pas la mise en œuvre de la zone par un P.C.A., l'autorité peut lui donner d'autres affectations que celle de l'habitat; que ces affectations sont toutefois limitées à celles énumérées à l'article 170.1;

Considérant que le P.C.A. litigieux, qui ne couvrait qu'une partie de la zone d'extension d'habitat, réservait un périmètre de cette sous-zone à des équipements de service public; que de tels équipements étaient admis dans une zone d'extension d'habitat, au même titre qu'ils le sont dans une zone d'habitat; que le P.C.A. ne dérogeait dès lors pas au plan de secteur tel qu'il existait à l'époque de l'adoption dudit P.C.A.;

Considérant que ce P.C.A. n'était pas plus dérogatoire parce qu'il ne couvrait qu'une partie de la zone d'extension d'habitat; qu'en effet, l'article 170.1.0 ne définissait pas ce qu'il entendait par l'"aménagement de la zone"; que rien dans la disposition n'interdisait que cet aménagement soit partiel et ne porte que sur une sous-zone, comme ce fut souvent le cas; que ce n'est que postérieurement, avec le décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, que l'article 33 a subordonné la mise en œuvre de la zone d'aménagement différé (ZAD), soit l'ancienne zone d'extension d'habitat, à l'existence d'un P.C.A. couvrant la totalité de la zone en l'absence d'un schéma de structure communal; qu'une telle condition ne peut être appliquée par analogie à une zone d'extension d'habitat, laquelle était principalement destinée à l'habitat, alors que la ZAD, comme son nom l'indique, apparaît comme une réserve foncière;

Considérant que l'article 14, alinéa 3, de l'ancien CWATUP disposait que "le plan particulier s'inspire en les complétant, des indications et stipulations du plan régional ou du plan de secteur s'il existe" et qu'"il peut au besoin y déroger"; que l'article 20 du même code disposait en son alinéa 1^{er}, que "l'Exécutif accorde ou refuse l'approbation sollicitée dans un certain délai", et en son alinéa 8, qu'"au delà de ce délai, si le gouvernement n'a pas usé de sa faculté de prolongation de trois mois, le plan est approuvé à l'exception du plan d'expropriation qui l'accompagne et des prescriptions dérogatoires à un plan de secteur"; que l'alinéa 9 dispose notamment que "le plan entre en vigueur quinze jours après la publication à l'initiative de la partie concernée la plus diligente, par extrait au Moniteur belge de l'arrêté ou de l'avis constatant l'approbation du plan";

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le P.C.A. n° 1E, qui n'était pas dérogatoire au plan de secteur, a pu faire l'objet d'une approbation tacite et est, dès lors, entré en vigueur;

Considérant que le décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP a supprimé les zones d'extension d'habitat; qu'à la place, il a créé des zones d'aménagement différé (ZAD) (art. 25, alinéa 3, 8°); que l'article 33, § 1^{er}, disposait alors, que "la zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation visée à l'article 25, alinéa 2"; que cette disposition précise que "le plan de secteur comporte des zones destinées à l'urbanisation et des zones non destinées à l'urbanisation";

Considérant que l'article 33 du CWATUP, dans la version résultant du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, était rédigé comme suit :

" La zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation souhaitée par la commune.

La mise en œuvre de la zone d'aménagement différé est subordonnée à l'existence d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone ou, s'il existe un schéma de structure communal, tout ou partie de celle-ci.

Lorsque le plan communal d'aménagement en vigueur affecte tout ou partie de la zone à l'habitat, à l'activité économique ou aux services publics et équipements communautaires, sa mise en œuvre est subordonnée à la production par la commune d'un document établissant que les zones d'habitat, d'activité économique ou de services publics et d'équipements communautaires sises sur le territoire communal atteignent un coefficient d'occupation proche de la saturation et déterminé par le Gouvernement.

A défaut, la zone d'aménagement différé ne peut être mise en œuvre";

Considérant que l'article 12bis du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, inséré par l'article 4 du décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, contient la disposition transitoire suivante, telle qu'elle résulte de l'annulation partielle prononcée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 63/2000 du 30 mai 2000 :

- " Les dispositions des articles 33, alinéas 2, 3 et 4, 34, alinéas 2 et 3, et 140 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine modifié par le décret du 27 novembre 1997 ne sont pas applicables aux zones d'extension mises en œuvre avant l'entrée en vigueur du présent décret.

Par zone d'extension mise en œuvre avant l'entrée en vigueur du présent décret, il y a lieu d'entendre la zone qui a fait l'objet avant la date d'entrée en vigueur du présent décret d'un plan communal d'aménagement ou d'un plan directeur, d'un schéma directeur adopté par le conseil communal";

Considérant que, dans cet arrêt, la Cour admet "que l'on considère comme zone d'extension mise en œuvre la zone qui, dans son ensemble, a fait l'objet d'un plan communal d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un schéma directeur approuvé par le conseil communal" (B.11.2); qu'à cet égard, la partie intervenante ne soutient pas que la zone d'extension d'habitat aurait été mise en œuvre par plusieurs P.C.A. qui couvriraient l'ensemble de la zone d'extension d'habitat; qu'il en résulte que ladite zone ne pouvait être considérée comme mise en œuvre au sens de l'article 12bis précité, tel qu'il résulte de son annulation partielle par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt précité du 30 mai 2000;

Considérant, toutefois, que l'article 51 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, dit décret RESA, entré en vigueur le 11 mars 2005, supprime le 8° de l'alinéa 3 de l'article 25 du CWATUP et ajoute un alinéa 4 rédigé comme suit :

- " La zone d'aménagement communal concerté est destinée à recevoir toute affectation visée aux alinéas 2 et 3, à l'exception de la zone d'activité économique industrielle et de la zone d'extraction";

que l'article 54 du décret RESA modifie l'article 33 du CWATUP qui fixe les règles en matière d'affectation des ZACC, dont les paragraphes 1^{er} et 2 sont dès lors rédigés comme suit:

- " § 1^{er}. L'affectation de la zone d'aménagement communal concerté est déterminée en fonction de la localisation, du voisinage, de la proximité des zones d'initiatives privilégiées visées à l'article 174 et de noyaux d'habitat visés au Code du logement, de la performance des réseaux de communication et de distribution, des coûts induits par l'urbanisation à court, moyen et à long terme, ainsi que des besoins de la commune et de l'affectation donnée à tout ou partie de toute zone d'aménagement communal concerté située sur le territoire communal concerné et sur les territoires communaux limitrophes si elle existe.

§ 2. Lorsque la mise en œuvre d'une zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 2, elle est subordonnée à l'adoption par le conseil communal d'un rapport urbanistique et environnemental qui contient [...]" ;

que les paragraphes 3 à 7 de l'article 33 du CWATUP ont trait à la procédure d'élaboration et d'adoption de ce rapport;

Considérant que l'article 100 du décret RESA dispose comme suit :

" Dans les plans de secteur en vigueur, sont d'application à la zone d'extension d'habitat et à la zone d'extension d'habitat à caractère rural, visées par l'article 6, § 1^{er}, 3^o du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, l'article 25, alinéa 4, et l'article 33";

Considérant aussi, que l'article 20, alinéa 3, du décret du 20 septembre 2007 modifiant notamment certains articles du CWATUP, prévoit ce qui suit :

" Le plan communal d'aménagement qui couvre tout ou partie d'une zone d'aménagement communal concerté (...) adopté provisoirement par le conseil communal avant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative et qui produit ses effets, tient lieu de rapport urbanistique et environnemental de mise en œuvre de zone ou de partie de zone visée à l'article 33 (...) du même Code";

Considérant que le P.C.A. 1E "Derrière Hulle", ayant été adopté avant le 11 mars 2005, - date de l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, étant entré en vigueur et produisant toujours ses effets -, a pu tenir lieu de RUE pour le projet litigieux en vertu de l'article 20, alinéa 3, du décret précité du 20 septembre 2007, de sorte que l'article 33, § 2, du CWATUP n'a pas été violé;

Considérant, par ailleurs, que si, comme le fait valoir le requérant, "il n'existe pas d'annexe 6 au CWATUP dont l'article 20 disposerait que le plan communal d'aménagement tient lieu de rapport urbanistique et environnemental (RUE)", cette référence erronée s'explique par la consultation de la coordination officielle du CWATUP sur le site de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) où le décret précité figure en annexe 6; qu'une telle erreur matérielle n'a aucune conséquence;

Considérant que la première branche du moyen, telle qu'énoncée dans la requête, n'est par conséquent pas fondée;

Considérant, pour le surplus, s'agissant de la violation prétendue des "autres dispositions" de l'article 33 du CWATUP, qu'il s'agit d'un moyen nouveau présenté tardivement dans le mémoire en réplique alors qu'il eût pu l'être dans la requête, laquelle ne vise que la violation de l'article 33, § 2; qu'au demeurant, si le P.C.A. vaut rapport urbanistique et environnemental (RUE) par application de l'article 20, alinéa 3, du décret du 20 septembre 2007, ce mécanisme "de substitution" qui constitue une mesure transitoire permet précisément de s'exonérer du processus d'élaboration des RUE, le P.C.A. n'étant soumis qu'à ses propres règles d'adoption; que, de toute façon, ce moyen nouveau est irrecevable;

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que le plan d'implantation 1/500 sur le plan 6/6, datant du 14 octobre 2008 et visé par le permis attaqué, révèle que les espaces inutilisés des parcelles concernées seront largement arborés et plantés; que l'état final à atteindre correspond à la notion de "parc ornemental à prédominance boisée" imposée par le P.C.A.; que, d'ailleurs, ce P.C.A. admettait également que ce parc ornemental comprenne des pièces d'eau et rocailles, des coins de jeux pour enfants, des sculptures, des sentiers et des édicules liés à l'entretien; que, sur ces aspects, le permis contient une motivation suffisante et pertinente et exige que ces plantations soient réalisées dans les deux ans suivant sa mise en œuvre;

Considérant qu'il s'ensuit que la réclamation du requérant portant particulièrement sur le bruit des tracteurs de tonte des surfaces engazonnées a largement perdu son objet et qu'il n'était donc pas nécessaire d'y répondre formellement, compte tenu de ce que, comme l'a relevé la partie intervenante, la surface engazonnée sera, outre les plantations imposées, diminuée en plus de la surface de l'extension autorisée au bâtiment et de ce que la surface libre engazonnée la plus importante, après exécution du permis, sera située derrière les bâtiments du complexe sportif qui formeront un écran acoustique aux bruits de tonte; que la seconde branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que, dans un "mémoire complémentaire" introduit le 6 septembre 2010 et son dernier mémoire déposé après le rapport de l'auditeur basé sur l'article 13 du règlement de procédure, le requérant soulève un nouveau moyen qu'il considère comme étant d'ordre public, à savoir la violation des articles 3 et 4 de la directive 91/271/CE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires; qu'il soutient que ces dispositions sont des "règles d'ordre public et impératives fixées par l'Union européenne"; que, se fondant sur la mise en demeure adressée par la Commission européenne à l'Etat belge (2009/2304 – C(2009), il estime que tant que la Belgique ne s'est pas conformée à ses obligations, le principe de coopération interdisait de délivrer le permis attaqué à la commune de

Profondeville, dès lors que ce permis crée une urbanisation et des rejets d'eaux usées dans des eaux de surface dont l'épuration n'est pas conforme aux articles précités;

Considérant que les dispositions invoquées imposent en effet aux Etats membres de veiller à ce que les eaux urbaines résiduelles soient reprises dans des système de collecte et soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement au plus tard en tout cas le 31 décembre 2005; que ce moyen aurait donc pu être soulevé dans la requête; que le requérant affirme mais ne démontre pas que ce moyen serait d'ordre public; que, partant, il est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept janvier deux mille douze 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.