

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.898 du 21 juin 2012

A. 167.551/XIII-3954

En cause : **la Société anonyme PADEM,**
ayant élu domicile chez
Mes Bernard PÂQUES et
Sylviane LEPRINCE, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 novembre 2005 par la société anonyme (S.A.) PADEM qui demande l'annulation d'un arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne du 5 septembre 2005 refusant l'approbation du plan communal d'aménagement n° 32 dit "PADEM" à Wavre;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, 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, le dernier mémoire ainsi que la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 juin 2012 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Bernard PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gautier MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} VOGEL, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La requérante est propriétaire d'un terrain d'une superficie de 4 ha 84 a 31 ca sur le territoire de la ville de Wavre. Au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez du 28 mars 1979, ces parcelles sont affectées en zone d'aménagement différé à caractère industriel.

L'ensemble de la zone d'aménagement différé à caractère industriel concernée a une superficie d'environ 13 ha 60 a. Cette zone est délimitée au Nord-Ouest par la ligne de chemin de fer Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve, au Sud-Est par la RN 238 (boulevard de l'Europe), au Sud-Ouest par une zone d'habitat et au Nord-Est par des constructions abritant des petites et moyennes entreprises, des commerces, des bureaux et des dépôts. Le site est prolongé vers le Nord-Est par le zoning de Wavre-Sud, qui accueille une activité essentiellement commerciale, et vers le Sud-Ouest par la localité de Limal. Il est séparé de l'agglomération de Wavre par l'autoroute E 411.

2. La zone d'aménagement différé à caractère industriel a déjà été mise en œuvre à raison de 2 ha 80 a par des permis d'urbanisme qui ont été délivrés pour des commerces implantés aux extrémités Nord-Est et Sud-Ouest du site. Le reste de la zone consiste en un terrain en friche, qui est traversé dans sa partie Sud par la Dyle. La rive gauche de la Dyle a été remblayée en 1997 et présente actuellement une surface plane, au drainage insuffisant, et constamment humide. Un habitat de grande valeur biologique, constitué d'une prairie humide, non remblayée, est recensé sur la rive droite de la Dyle (entre la Dyle et la RN 238).

3. La requérante souhaite implanter sur les parcelles dont elle est propriétaire un complexe multi-commercial comprenant 10.775 m² de commerces, de la restauration et un hôtel. La réalisation de ce projet nécessite une modification de l'affectation donnée aux parcelles en cause par le plan de secteur.

4. Par une délibération du 23 avril 2002, le conseil communal de la Ville de Wavre décide de solliciter auprès du Gouvernement wallon l'autorisation de pouvoir élaborer un plan communal d'aménagement (P.C.A.) dérogatoire au plan de secteur. Ce P.C.A. est dérogatoire dans la mesure où il prévoit d'affecter des terrains inscrits en zone d'aménagement différé à caractère industriel au plan de secteur, en zone d'activité économique spécifique de grande distribution pour le projet de la requérante et les implantations commerciales déjà existantes, et en zone d'activité économique mixte pour le surplus.

Par une délibération du 10 septembre 2002, le conseil communal approuve une convention conclue entre la Ville de Wavre et la requérante "en vue de l'urbanisation de la zone d'aménagement différé à caractère industriel située en prolongation du zoning industriel sud de Bierges et limitée à la rue des Prés à Limal".

Le 31 janvier 2003, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donne l'avis favorable suivant sur le projet :

" Considérant que l'article 48 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine n'est rencontré que partiellement dans la mesure où la troisième condition doit encore être démontrée à savoir que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait dans la mesure où un réaménagement complet des accès à la zone doit être envisagé et dans la mesure où la rive droite de la Dyle présente un caractère fortement inondable et un intérêt biologique non négligeable.

Dès lors, moyennant :

- la conversion de la zone d'aménagement différé à caractère industriel en zone d'activité économique mixte - la zone de grande distribution proposée dans le projet ne peut être retenue pour un complexe de commerces de détail - et l'élargissement du périmètre de cette zone à la zone d'habitat et à la zone d'espaces verts situées au sud-ouest de la zone d'aménagement différé à caractère industriel;
- l'inscription de la rive droite de la Dyle en zone d'espaces verts ainsi que l'inscription d'une zone d'espaces verts le long de la RN 238, comme l'a prévu le plan de secteur de l'autre côté de cette même route en bordure de la zone de loisirs, de manière à garantir un aménagement paysager cohérent de cette voirie;
- la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement compte tenu des enjeux du site en matière d'accessibilité et de protection de l'environnement;

La Commission régionale d'Aménagement du Territoire rend un avis favorable à l'élaboration de ce plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur".

Le 5 mars 2003, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) émet un avis favorable assorti de conditions identiques à celles énoncées dans l'avis de la CRAT.

5. Par un arrêté du 15 mai 2003, le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement décide l'élaboration du P.C.A. dérogatoire "PADEM", qui comprendra une zone d'activité économique mixte et une zone d'espaces verts.

6. La réalisation du P.C.A. dérogatoire est confiée à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) J3M. La S.A. ARIES est désignée en qualité d'auteur de l'étude d'incidences.

Le 15 octobre 2003, la S.P.R.L. J3M dépose un projet de P.C.A. dérogatoire n° 32 "PADEM".

Le 9 avril 2004, la D.G.A.T.L.P. émet un avis favorable conditionnel sur ce projet.

Au mois de mai 2004, la S.A. ARIES dépose le rapport final de l'étude d'incidences, accompagné d'un dossier cartographique et d'un résumé non technique.

7. Par une délibération du 22 juin 2004, le conseil communal de Wavre adopte provisoirement le projet de P.C.A. dérogatoire n° 32 "PADEM" et charge le collège des bourgmestre et échevins de soumettre ce projet accompagné de l'étude d'incidences à une enquête publique.

8. L'enquête publique se déroule du 23 août au 7 octobre 2004 et suscite trois réclamations.

Une réunion de concertation a lieu le 11 octobre 2004.

9. Le 6 décembre 2004, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis défavorable sur l'opportunité du projet de P.C.A. dérogatoire aux motifs suivants :

- le projet viserait à inscrire une zone d'activité économique mixte, c'est-à-dire une zone urbanisable, dans la plaine alluviale de la Dyle, ce qui serait contraire à la circulaire du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces, qui dispose que "dans les plaines alluviales et le lit majeur des rivières, les actes susceptibles d'aggraver les inondations, notamment les remblais, seront interdits"; l'étude d'incidences sur l'environnement préciserait d'ailleurs que le risque d'inondations n'est pas écarté et que "la solution la plus pragmatique consiste

alors à accepter l'existence du risque d'inondations sans vouloir le contrer totalement", position que le CWEDD déclare ne pas pouvoir accepter;

- de plus, le projet ne correspondrait pas aux logiques structurantes prônées par le schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.); le projet entrerait dans une logique de sub-urbanisation, le site n'étant pas connecté à un pôle significatif de sa zone de chalandise;
- ensuite, le projet contribuerait à charger davantage un axe routier présentant déjà d'importants problèmes; les aménagements prévus ne permettraient pas de résoudre certains problèmes, telles les remontées des files à l'endroit des passages à niveau;
- enfin, le projet isolerait une zone de grand intérêt biologique; l'étude d'incidences admettrait que la réalisation du projet diminuerait la quiétude des lieux et donc l'attractivité du site pour la nidification de certaines espèces; c'est pourquoi le CWEDD demande que la zone fasse l'objet d'une réhabilitation et d'un suivi lui permettant d'assurer le maintien et le développement de cette zone de grand intérêt biologique.

Après avoir émis l'avis défavorable ainsi motivé, le CWEDD adresse, sous un point distinct, les remarques suivantes à l'autorité compétente :

- " Le Conseil demande que la partie remblayée du site, dans la partie nord de la zone d'étude, le long de la voie ferrée, fasse l'objet d'une étude de caractérisation de ces remblais afin de connaître la nature de ceux-ci et de détecter une éventuelle pollution. Le Conseil demande également qu'une étude de caractérisation en bonne et due forme soit réalisée pour la partie du site présentant une pollution (terrain Wirtz).

[...]

Le Conseil tient quand même à souligner l'importance de la mise en place d'une partie des aménagements routiers prévus dans le cadre de ce projet afin d'améliorer la sécurité des utilisateurs des différentes voiries présentes au sein de la zone d'étude".

10. Le 11 janvier 2005, la CRAT émet également un avis défavorable au projet. Dans cet avis, la CRAT souligne que "le site a fait l'objet de plusieurs remblais peu perméables et [...] est donc inondé en permanence". La CRAT relève également la pollution d'une partie du site, la concurrence probable avec les commerces du centre de Wavre et de Louvain-la-Neuve, les problèmes de mobilité et de raccordement au réseau à grand gabarit, et l'inadéquation de certaines prescriptions urbanistiques du projet.

11. Lors d'une délibération du 22 mars 2005, le conseil communal de la Ville de Wavre examine les réclamations introduites au cours de l'enquête publique. Il examine également les avis défavorables du CWEDD et de la CRAT et réfute chacune des objections formulées dans ceux-ci. Le conseil communal déclare ensuite adopter définitivement le P.C.A. dérogatoire au plan de secteur n° 32 dit "PADEM".

Le projet fait l'objet d'avis favorables ou favorables conditionnels de la part du service d'incendie de la ville de Wavre, de la S.N.C.B. Holding et de la direction des routes du Brabant wallon.

Le dossier est transmis au fonctionnaire délégué de la direction de Wavre de la D.G.A.T.L.P. et donne lieu à un accusé de réception du 25 avril 2005.

Un arrêté ministériel du 24 juin 2005 prolonge de trente jours le délai dont dispose le Gouvernement wallon pour approuver le P.C.A. dérogatoire.

Le 9 août 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre adresse à la partie adverse le rappel prévu à l'article 52, § 2, du CWATUP.

12. Par un arrêté du 5 septembre 2005, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse d'approuver le P.C.A. dérogatoire n° 32 dit "PADEM". Il s'agit de l'acte attaqué. Celui-ci est accompagné d'un plan du P.C.A. dérogatoire projeté, tel qu'il avait été adopté définitivement par le conseil communal de Wavre le 22 mars 2005;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 46, 48 à 52 et 136 du CWATUP, de l'article 102, alinéa 1^{er}, du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, de l'erreur et/ou de la contradiction dans les motifs, de l'absence de motifs ainsi que de la violation du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir;

Considérant que, dans une première branche, la requérante fait valoir, entre autres, que c'est à tort que l'acte attaqué reproche au P.C.A. de ne reprendre ni le dispositif d'aménagement du carrefour de la Wastinne ni le dispositif d'accès au parc d'attraction Six Flags; qu'elle relève qu'il ne peut être sérieusement exigé d'un P.C.A. qu'il couvre tout le périmètre des zones, parfois fort distantes, sur lesquelles les implantations prévues dans le périmètre du P.C.A. pourraient avoir une incidence; qu'elle souligne que le contenu obligatoire d'un P.C.A. tel que déterminé par l'article 49 du CWATUP, ne comporte nullement une telle exigence; qu'elle

ajoute que l'arrêté ministériel du 15 mai 2003, qui autorise l'élaboration du P.C.A. dérogatoire, a fixé le périmètre d'étude et a même étendu celui-ci "afin d'englober la zone d'espace vert et la zone d'habitat contiguë afin d'inscrire l'ensemble dans un réseau maillé et cohérent de voirie"; qu'elle soutient que le changement d'attitude intervenu à ce sujet entre l'arrêté ministériel du 15 mai 2003 et celui du 5 septembre 2005 ne repose sur aucune justification;

Considérant que la partie adverse répond dans les termes suivants :

" [...]

Il est pour le moins étonnant que les objectifs visés par le plan communal d'aménagement portent notamment sur l'amélioration de l'accessibilité et de la sécurité du carrefour de la Wastinne et de l'accès au parc d'attractions Six Flags - Walibi, d'une part, et que d'autre part, le plan communal d'aménagement ne reprend ni le dispositif du carrefour de la Wastinne ni le dispositif d'accès au parc d'attractions Six Flags - Walibi. Comment concilier les objectifs du plan communal d'aménagement dérogatoire sans reprendre les solutions dans le périmètre? S'il s'agit de "possibilités d'aménagements", comme le précise la requérante, ces possibilités doivent être réelles et ne peuvent évidemment se baser sur des hypothèses.

[...]";

Considérant qu'en réplique, la requérante répète sa critique formulée dans la requête;

Considérant que l'arrêté ministériel du 15 mai 2003 décidant l'élaboration du plan communal d'aménagement dit "PADEM", en dérogation au plan de secteur, énonce notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant que le périmètre proposé du plan communal d'aménagement comprend des terrains inscrits au plan de secteur de Wavre/Jodoigne/Perwez en zone d'aménagement différé à caractère industriel;

Considérant que le plan communal d'aménagement est dérogatoire au plan de secteur de Wavre/Jodoigne/Perwez dans la mesure où il prévoit une destination de zone d'activité économique mixte et de zone d'activité économique spécifique de grande distribution pour des parcelles inscrites en zone d'aménagement différé à caractère industriel;

Considérant qu'au vu de la situation existante de fait et du projet sous-tendant la demande, il apparaît que les activités ne correspondent pas à la destination de zone d'activité économique spécifique de grande distribution, mais bien de zone d'activité économique mixte exclusivement;

Considérant qu'il y a lieu d'étendre le périmètre afin d'englober la zone d'espaces verts et la zone d'habitat contiguës afin d'inscrire l'ensemble dans un réseau maillé et cohérent de voiries;

Considérant que la dérogation ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan de secteur dans la mesure où il s'agit de substitution de zones d'activité économique entre elles;

Considérant que la dérogation est motivée par des besoins économiques qui n'existaient pas au moment de l'adoption définitive du plan de secteur dans la mesure où le zoning adjacent et une partie de la zone susvisée accueillent des activités économiques mixtes dont la demande est croissante au détriment de l'activité industrielle;

Considérant qu'il doit encore être démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait dans la mesure où un réaménagement complet des accès à la zone doit être envisagé et dans la mesure où, au minimum, la rive droite de la Dyle présente un caractère fortement inondable et un intérêt biologique non négligeable;

[...]

ARRETE

[...]

Art. 5 : Le périmètre du plan communal d'aménagement est fixé au plan ci-annexé. Le périmètre de la zone qui déroge au plan de secteur sera précisé au plan de destination.

[...]

Art. 7 : L'analyse de la situation existante de fait du plan communal d'aménagement devra inclure une étude approfondie de la mobilité (sécurité - capacité) ainsi que du caractère inondable et de l'intérêt biologique du site, démontrant que la 3^{ème} condition visée à l'article 48 est remplie.

[...]"

Considérant que l'arrêté ministériel attaqué porte ce qui suit :

- " Considérant que le conseil communal de Wavre, dans sa délibération du 22 mars 2005, a répondu à l'argumentation du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et à la Commission régionale d'aménagement du territoire ainsi qu'aux remarques et observations énoncées au cours de l'enquête publique;

Considérant cependant que la délibération n'établit pas que la condition visée à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 15 mai 2003, subordonnant l'autorisation d'élaborer le plan communal d'aménagement en dérogation au plan de secteur, est remplie; que, selon cette condition, il doit être démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait conformément à la troisième condition visée à l'article 48 du Code;

Considérant, en effet, qu'en termes de mobilité, les possibilités d'aménagement existantes de fait dépendent de l'important projet d'échangeur routier repris dans le plan communal d'aménagement; que cet échangeur n'existe pas;

Considérant que les objectifs généraux de la justification du périmètre de la zone couverte par le plan communal d'aménagement visent l'amélioration de l'accessibilité et de la sécurité au niveau du carrefour de la Wastinne et de l'accès au parc d'attractions Six Flags - Walibi;

Considérant que le plan communal d'aménagement ne reprend pas le dispositif du carrefour de la Wastinne, ni le dispositif d'accès au parc d'attraction Six Flags - Walibi; que le plan communal d'aménagement ne peut, à la fois, avoir pour objectif de viser une solution et ne pas la reprendre dans son périmètre;

[...]"

Considérant que le carrefour de la Wastinne est constitué par le croisement de la RN 238 - boulevard de l'Europe, route qui relie Wavre à Ottignies-Louvain-la-Neuve, de la rue de la Wastinne et de la ruelle Al' Buze; que les possibilités de réaménagement de ce carrefour sont examinées aux pages 238 et suivantes du rapport final de l'étude d'incidences; que ce carrefour est séparé du périmètre couvert par le P.C.A. dérogatoire par le parc (zoning) de Wavre-Sud et se situe donc hors du périmètre fixé par l'arrêté ministériel du 15 mai 2003;

Considérant que l'accès au parc d'attraction Six Flags - Walibi se situe le long de la RN 238 en face du parc (zoning) de Wavre-Sud et est hors du périmètre du P.C.A. dérogatoire fixé par l'arrêté ministériel du 15 mai 2003;

Considérant que rien dans l'arrêté du 15 mai 2003 ne permet d'étayer l'affirmation de l'arrêté attaqué selon laquelle "les objectifs généraux de la justification du périmètre de la zone couverte par le plan communal d'aménagement visent l'amélioration de l'accessibilité et de la sécurité au niveau du carrefour de la Wastinne et de l'accès au parc d'attraction Six Flags - Walibi"; que l'arrêté attaqué ne peut donc reprocher au P.C.A. de ne pas se conformer à l'arrêté du 15 mai 2003 et au périmètre défini par cet arrêté; que l'affirmation contenue dans l'acte attaqué selon laquelle "le plan communal d'aménagement ne reprend pas le dispositif du carrefour de la Wastinne, ni le dispositif d'accès au parc d'attraction Six Flags – Walibi" est exacte, parce que ces deux endroits sont hors du périmètre fixé en 2003; que l'arrêté attaqué contient cependant une erreur lorsqu'il en affirme ensuite que "le plan communal d'aménagement ne peut, à la fois, avoir pour objectif de viser une solution et ne pas la reprendre dans son périmètre" puisque d'une part, tel n'est pas l'objectif imparti par l'arrêté de 2003 et d'autre part, ces deux endroits sont hors du périmètre fixé par ce dernier arrêté;

Considérant que, en se fondant de manière erronée sur les options de l'arrêté de 2003, alors qu'il aurait pu choisir d'en réexaminer l'opportunité, le Ministre a commis une erreur sur un point auquel il continue d'attribuer une importance essentielle; que partant, le premier moyen, première branche, en ce qu'il critique l'acte attaqué sur ce point, est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne du 5 septembre 2005 refusant l'approbation du plan communal d'aménagement n° 32 dit "PADEM" à Wavre.

Article 2.

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 vingt-et-un juin deux mille douze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.