

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 236.516 du 24 novembre 2016

A. 211.268/XIII-6860

En cause : **la Ville d'Andenne,**
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 janvier 2014 par la ville d'Andenne qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 25 octobre 2013, "n'autorisant pas l'élaboration du plan communal d'aménagement dit «Andenelle Est» à Andenne (Andenelle) en vue de réviser le plan de secteur de Namur";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 août 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2016 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Matthieu CLEMENT de CLETY, loco Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Célia HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, 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 éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 19 septembre 2008, le conseil communal de la ville d'Andenne adopte la délibération suivante :

" [...]

Considérant que les autorités communales souhaitent mener une réflexion globale en matière de logements dans le centre-ville d'Andenne mais également aux entrées de ville;

Considérant que le quartier d'Andenelle devrait être restructuré dans un souci de cohérence avec le centre-ville en cours d'urbanisation;

Considérant que ces aménagements répondent aux besoins en logements de la Ville d'Andenne dans la mesure où l'analyse de la structure démographique d'Andenne témoigne de ce besoin;

Considérant que les personnes âgées sont de plus en plus demandeuses de se reloger en ville par souci de facilité à proximité des commerces;

Considérant que l'implantation d'une zone d'habitat en relation directe avec le centre-ville d'Andenne permet une meilleure gestion de la mobilité en favorisant une réduction de l'entrée de voitures dans la ville et l'usage de transports en commun; que cette localisation répond à l'objectif du SDER sur la gestion de la mobilité dans les zones urbaines et rurales;

Considérant qu'en égard à son implantation à proximité du centre-ville, la zone ne suscite aucune modification des équipements déjà existants;

Considérant que la zone bénéficie de tous les équipements (eau, électricité, égout et gaz) et que les infrastructures routières sont déjà présentes sur le site;

Considérant que le projet constitue en quelque sorte une poursuite du centre-ville d'Andenne;

Considérant que le quartier d'Andenelle doit également être restructuré et que l'entrée de la Ville d'Andenne en venant de Huy doit être requalifiée;

Considérant que le site est le seul dans le centre-ville à ne pas être actuellement couvert par un plan communal d'aménagement; qu'il paraît intéressant d'en établir

un pour préciser, en les complétant, le plan de secteur et les prescriptions y relatives;

Considérant que l'affectation d'une zone d'activité économique industrielle n'est plus justifiée à l'endroit; que les entreprises présentes sur le site au début du siècle [sic] ont fermé leurs portes (fonderie, poterie, briqueterie, brasserie) et que les quais longeant la Meuse ne peuvent être aménagés pour une poursuite d'une activité industrielle sur ce site; que les autorités communales ont lancé la procédure en vue d'aménager une zone d'activité économique en bordure de l'autoroute de Wallonie permettant ainsi aux entreprises désireuses encore présentes sur le site de se délocaliser dans cette nouvelle zone;

Considérant que le projet vise notamment à affecter à du logement des biens actuellement repris en zone d'activité économique au plan de secteur; que dès lors ce plan est dérogatoire au plan de secteur;

Considérant que la dérogation ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan de secteur; que la dérogation sollicitée consiste à modifier la destination d'une zone d'activité économique en une zone d'habitat; que ces deux zones figurent parmi les zones destinées à l'urbanisation au sens de l'article 25 du CWATUPE;

Considérant que la dérogation est motivée par des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux qui n'existaient pas au moment de l'adoption définitive du plan de secteur dans la mesure où il y a un manque de terrains à bâtir et de logements à Andenne;

Considérant que ce projet devrait permettre de répondre aux besoins en logements de la Ville d'Andenne;

Considérant que l'implantation d'une zone d'habitat en relation directe avec le centre-ville d'Andenne permet une meilleure gestion de la mobilité;

Considérant qu'il est démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait dans la mesure où l'entièreté de la zone est déjà équipée et ne nécessite aucune modification des équipements requis; que cette nouvelle affectation du site n'engendrera aucune nuisance quant au trafic car il sera essentiellement automobile et que les différents équipements en eau, en électricité et en égouttage existent au sein de la zone concernée;

Considérant que le projet répond aux conditions de l'article 48 du CWATUPE;

[...]".

2. Le décret modificatif du 30 avril 2009 a introduit un nouvel article 49bis dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), ainsi rédigé :

" Le Gouvernement adopte la liste des projets de plans communaux d'aménagement visés à l'article 48, alinéa 2.

Pour chacun de ces plans communaux d'aménagement, soit d'initiative, soit à la demande du conseil ou, le cas échéant, des conseils communaux concernés, le Gouvernement autorise ensuite, par arrêté motivé, l'élaboration ou la révision du plan communal d'aménagement visé à l'article 48, alinéa 2, préalablement à l'adoption de l'avant projet visé à l'article 50, § 2".

La liste des projets prévue au premier alinéa de cette disposition a été adoptée par le Gouvernement wallon le 27 mai 2009. L'objet litigieux y figure.

3. En mai 2009, le bureau économique de la province de Namur (BEP), chargé d'élaborer le dossier du projet de la ville d'Andenne, a déposé son rapport assorti d'un argumentaire. Il y est précisé que le périmètre du nouvel aménagement se situe en bord de Meuse, entre le village d'Andenelle et la limite qui sépare la commune requérante de celle de Huy.

La zone correspondant au projet de plan inclut :

- plusieurs entreprises d'activité économique;
- un parc entourant le château de Rieudotte;
- un îlot urbanisé du village d'Andenelle délimité par les rues Chairotte, du Halage, des Pipiers et la chaussée Moncheur, où l'on trouve, pour l'essentiel, des maisons unifamiliales;
- une station d'épuration;
- une vaste parcelle agricole.

Le même rapport précise que le périmètre du projet comprendrait 76 a 86 ca de zone de parc, qui serait transformée en zone d'habitat, ainsi que 8 ha 90 a 9 ca de zone d'activité économique, également réaffectée en zone d'habitat. La disparition de la zone de parc serait compensée par "le changement d'une partie de zone d'activité économique en zone d'espace vert" destinée également à constituer un "espace de transition entre l'habitat et l'activité économique et à devenir un espace de convivialité en centre d'îlot".

Toujours suivant le BEP, l'accès à la Meuse qui permet le transport fluvial de marchandises serait entravé par la mauvaise configuration des quais.

Aux pages 16 et 17 du même document, l'état existant du bâti est décrit comme suit :

- une unité a) correspondant à l'îlot constitué par la rue des Pipiers, le début du quai de l'Ecluse et le début de la chaussée Moncheur qui constitue une partie du centre ancien du village d'Andenelle où on trouve des maisons unifamiliales en ordre fermé ou semi-ouvert présentant des gabarits R + 1 + T présentant une typologie traditionnelle et quelques habitations remarquables architecturalement;
- une unité b) située entre le chemin de halage et la chaussée Moncheur dans lequel on trouve quelques habitations unifamiliales et des bâtiments d'entreprises en ordre ouvert mais aussi au centre des caravanes et des habitations en ruine au caractère insalubre;
- une unité c) caractérisée par la présence du château de Rieudotte.

4. le 22 septembre 2009, la direction des voies hydrauliques de Namur de la direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO1) remet un avis défavorable au projet de plan communal d'aménagement (P.C.A.), rédigé comme suit :

" [...]

- L'affirmation selon laquelle les quais ne sont pas utilisables [...] ne repose sur aucun argument tangible. Les murs de quai sont en parfait état, et leur utilisation pour du transbordement est tout à fait envisageable. La société Bigmat (ex-Andenne Mat) exploite intensivement le quai jouxtant sa propriété, et la société Sibli est également connue pour utiliser la voie d'eau à partir des installations de Bigmat.

Pour autant que les terrains jouxtant la voie d'eau aient une vocation industrielle et que les sociétés qui y sont installées (ou qui s'y installeraient par le futur) aient une volonté d'utiliser la voie d'eau, ces sociétés disposent d'un mur de quai en parfait état de fonctionnement, sur une longueur importante et sur une voie d'eau à grand gabarit.

- Compte tenu de la situation de fait sur la zone concernée par le PCA, il est évident que les terrains situés en amont de la société Sibli sont à vocation urbanisable. Toutefois, compte tenu de ce qui précède, il serait opportun de ne pas se priver de l'utilisation des murs de quai à partir et en aval de la société Sibli, vu leur proximité à la voie d'eau et la facilité qu'aurait une société pour utiliser ces installations.

La zone industrielle devrait ainsi être prolongée sur ~ 320 m en amont de sa nouvelle limite proposée, et sur une largeur de ~ 80 m à partir du halage (avec un éventuel rétrécissement au droit de la nouvelle zone verte), ce qui permettrait de valoriser des terrains industriels le long de la voie d'eau tout en garantissant une urbanisation de la chaussée Moncheur.

- Concernant la zone industrielle concédée actuellement à la société Bigmat, il y a lieu de préserver un accès en zone industrielle depuis la chaussée Moncheur, de manière à ne pas, à terme, pénaliser l'accès à et, in fine, la viabilité de la société susmentionnée".

5. Selon la requête, le 28 septembre 2009, le port autonome de Namur rappelle à la requérante que la partie de la zone d'activité économique qui serait réaffectée en zone d'habitat, située en bord de Meuse, est équipée d'un quai.

Ledit organisme préciserait :

- " Si notre gestion actuelle se limite au site exploité par ANDENNE MAT, les entreprises voisines risquent dans l'avenir d'être utilisatrices de la voie d'eau et par conséquent ces terres actuellement privées pourraient être liées directement à la voie d'eau. Par ailleurs, le fait de mettre toute la zone le long de l'avenue Moncheur en zone d'habitat risque également d'empêcher dans le futur l'accès à la voie d'eau ce qui obligerait le charroi lourd [à] emprunter le halage ce qui est contraire au bon usage du cheminement. Dès lors, nous vous sollicitons afin d'une part d'étendre la zone d'activité économique le long de la Meuse au droit du mur de quai et d'autre part de prévoir des zones d'accès de l'Avenue Moncheur à la Meuse par des entrées affectées à la zone d'activités économiques".

6. Le 12 octobre 2009, la direction de Namur du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) donne l'avis suivant :

" En réponse à votre courrier dont objet, j'ai l'honneur de vous informer qu'après analyse du projet du PCAR dit «Andenelle Est», celui-ci nous pose des questions. Si sur le fond la réaffectation en zone d'habitat de la zone industrielle permet ainsi de mieux structurer l'entrée de ville, voir d'assainir d'anciennes friches, il serait sans doute plus judicieux de réaffecter la zone d'activité économique industrielle conservée en zone d'activité économique mixte. Ce type d'activité sera certes plus compatible avec la zone d'habitat proche voir contiguë, et répondra bien mieux aux besoins actuels.

Par ailleurs la station d'épuration devrait être versée en zone de service public et d'équipement communautaire et non maintenue en zone d'activité économique industrielle;

Quant à l'inscription d'une zone urbanisée le long de la voirie régionale en lieu et place de la zone d'espace vert, cela permettrait de refermer les vues donnant depuis le domaine public vers la zone d'activité économique, vue actuellement pas très heureuse du point de vue paysager. Néanmoins la différence de niveau entre la voirie et le terrain est telle qu'il faudrait s'assurer préalablement de la faisabilité technique et paysagère d'un tel projet (remblais, ...). Par ailleurs cette zone est reprise en zone d'aléa d'inondation élevée... Il faut donc questionner le gestionnaire du cours d'eau".

7. Le 16 octobre 2009, la direction générale opérationnelle économie, emploi et recherche (DGO6) remet l'avis suivant à propos de la modification d'affectation de la zone d'activités économiques industrielles :

" [...]

Vu la taille restreinte de la Zone d'Activités Economique Industrielle concernée.

Vu la volonté de regrouper l'activité économique sur l'autre rive de La Meuse.

Considérant que, les entreprises implantées sur cette zone ayant acquis des parcelles pour y exercer une activité économique industrielle, la pérennité de l'activité ainsi que la possibilité d'extension de ces activités économiques doit être garantie. En effet, une activité industrielle conforme au plan de secteur deviendra, si ce PCAD aboutit, dérogoire à la zone d'habitat futur.

J'émet un avis favorable sous réserve que les activités économiques en place puissent être préservées et que les demandes futures de permis d'exploitation et/ou d'extension soient traitées comme si ces entreprises étaient en Zone d'Activités Economique Industrielle".

8. Le 7 juin 2010, la requérante fait parvenir à l'administration régionale un complément d'information à l'argumentaire du BEP, où il est notamment exposé ce qui suit :

" [...]

Premièrement, la révision sollicitée a pour objet de convertir une zone d'activité économique industrielle en zone d'habitat pour régulariser et structurer le contexte existant. En effet, cette partie de zone d'activité économique est déjà actuellement occupée par des habitations. Dans ce cas, le changement d'affectation s'opérera entre deux zones urbanisables.

[...]

La présente révision consiste en une régularisation des occupations existantes.

1) La zone d'activité économique accueille déjà des habitations ainsi que des entreprises. Le PCA vise la structuration de la zone afin d'assurer une mixité des fonctions et d'éviter la présence de friches urbaines.

[...]

2) [...]

3) Vu l'étroitesse du site coincé entre la Meuse et la route nationale, il est difficilement envisageable d'exploiter une activité économique industrielle. C'est par ailleurs pour cela que les entreprises en place présentent un caractère mixte et sont donc compatibles avec l'habitat (ex : concessionnaire de voitures).

Les options du P.C.A. veilleront à ne pas enclaver la zone d'activité économique mixte en garantissant un accès à la nationale tout en gardant une possibilité d'accès direct à la voie fluviale.

[...]".

9. Le 30 juin 2010, la direction de l'aménagement régional remet l'avis défavorable suivant :

" Pour donner suite à votre demande de références reprises sous rubrique, j'ai l'honneur de porter l'avis suivant à votre connaissance. Pour rappel, ce dossier a fait l'objet d'une discussion entre agents de nos services préalablement à une réunion organisée à la commune.

Objet de la demande

La demande de la commune d'Andenne vise à inscrire, par plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur :

- une zone d'habitat à l'emplacement de terrains actuellement inscrits en zone d'activité économique à caractère industriel;
- une zone d'espaces verts à l'emplacement de terrains actuellement inscrits en zone d'activité économique à caractère industriel;
- une zone d'habitat linéaire à l'emplacement de terrains actuellement inscrits en zone d'activité économique à caractère industriel et en zone de parc;
- une zone de parc à l'emplacement de terrains repris en zone d'espaces verts.

Situation existante

Le périmètre du PCA demandé est repris en aléa inondation fort, moyen et faible. (Attention, les zones telles que figurées sur la carte au 1/500^{ème} ne sont pas conformes à celles de la carte établie. Par ailleurs, ces cartes sont accompagnées d'une notice indiquant qu'il ne convient pas d'agrandir les documents à une échelle supérieure au 1/2500^{ème}).

Il est à remarquer qu'une zone blanche, destinée vraisemblablement à la réalisation d'une écluse ou d'un autre équipement portuaire, figure également au plan de secteur originel de NAMUR, établi par arrêté de l'Exécutif régional

wallon du 14 mai 1986. Elle ne figure étonnamment pas sur la version vectorielle du plan. Elle est située en vis-à-vis de la vaste zone d'habitat demandée en bord de Meuse.

Avis

- Sur la forme

Le dossier est incomplet : aucune topographie, situation existante de fait incomplète et pas à jour (de nombreuses activités économiques existent dans le périmètre, la station d'épuration d'ANDENNE est construite à cet endroit, etc).

- Sur le fond

Si le dossier évoque des potentialités pour un «prolongement du centre ville», il ne détaille aucunement des besoins en zone d'habitat pour la commune d'ANDENNE, qui plus est à cet endroit. Il fait référence à une étude démographique dont nous ne disposons pas. Cette étude est systématiquement utilisée par la commune d'ANDENNE dans son plaidoyer en faveur de l'inscription de nouvelles zones d'habitat par le biais du PCA dérogatoire naguère et désormais révisionnel. Il me paraît nécessaire de faire le point sur l'ensemble de ces demandes d'extension de la capacité résidentielle de la ville d'ANDENNE, sous peine d'autoriser des extensions de cette capacité disproportionnées aux besoins.

Il n'est pas non plus démontré que l'affectation actuelle de zone d'activité économique industrielle ne rencontre plus aucun besoin, en particulier eu égard à sa localisation en bord de Meuse.

Sans réponse à ces interrogations, j'émetts un avis défavorable au projet".

10. Le 25 octobre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité prend l'arrêté attaqué, lequel est rédigé comme suit :

" Vu le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, notamment les articles 46, 47, 48 et 49 bis;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 2010, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu la déclaration de politique régionale approuvée par le Parlement wallon en sa séance du 17 juillet 1999;

Vu le Schéma de développement de l'espace régional adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999;

Vu le plan de secteur de Namur adopté définitivement par l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 portant sur l'adoption de la liste des projets de plans communaux d'aménagement élaborés ou révisés en vue de réviser le plan de secteur, en application de l'article 49 bis du Code;

Vu la délibération du 19 septembre 2008 du Conseil communal d'Andenne demandant au Gouvernement wallon de prendre un arrêté décidant l'élaboration du plan communal d'aménagement dit «Andenelle Est» à Andenne (Andenelle) en vue de réviser le plan de secteur de Namur;

Considérant que le site est délimité au nord par la Meuse, à l'est par la limite communale, au sud par la N90 et à l'ouest par la rue des Pipiers;

Considérant que le périmètre proposé du plan communal d'aménagement comprend des terrains inscrits au plan de secteur en zone d'habitat (pour partie d'intérêt culturel, historique ou esthétique), en zone d'activité économique industrielle, en zone de parc et, pour infime partie, en zone d'espaces verts;

Considérant que le plan communal d'aménagement révisé le plan de secteur dans la mesure où il prévoit d'inscrire des terrains actuellement repris en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur :

- en zone d'habitat (environ 9 ha 26 a);
- en zone de services publics et d'équipements communautaires (environ 2 ha);
- en zone d'activité économique mixte (environ 2 ha 83 a);

Considérant que le projet dit «Andenelle Est» est repris dans la liste des projets de plans communaux d'aménagement élaborés ou révisés en vue de réviser le plan de secteur, en application de l'article 49 bis du Code adoptée par le Gouvernement wallon dans son arrêté du 27 mai 2009;

Considérant que la révision du plan de secteur respecte les prescriptions imposées par l'article 46 du Code précité dans la mesure où la demande consiste en la substitution d'une zone urbanisable par d'autres zones urbanisables;

Considérant que la commune ne dispose pas d'un schéma de structure communal;

Considérant que, dans ce cas, l'article 48 du Code prévoit qu'un plan communal d'aménagement peut réviser le plan de secteur pour autant qu'il existe des besoins, dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local, et que la compensation soit organisée à cette échelle;

Considérant qu'il s'agit d'un projet à caractère local puisqu'il concerne la reconversion d'une zone industrielle de près de 14 hectares et que les enjeux ne dépasseraient pas le cadre de la commune concernée;

Considérant que la commune justifie le changement d'affectation en zone d'habitat par le fait qu'une partie de la zone d'activité économique serait déjà occupée par des habitations;

Qu'elle estime que la création d'une zone d'habitat à cet endroit permettrait également de structurer et de requalifier cette entrée de ville;

Qu'elle souhaite en outre encourager la mixité des fonctions dans la zone;

Qu'elle considère que le changement en zone d'activité économique mixte permettrait quant à lui de correspondre davantage aux types d'entreprises existantes et à venir sur le site;

Considérant qu'elle justifie l'affectation en zone de services publics et d'équipements communautaires par la présence de la station d'épuration;

Considérant que l'analyse de la situation existante de fait montre que la majeure partie de la zone d'activité économique industrielle est occupée par des entreprises, industrielles et commerciales; que seule une petite partie de celle-ci est consacrée à de l'habitat;

Considérant que, dans son avis du 16 octobre 2009, la Direction de l'Équipement des Parcs d'Activités de la DGO6 indique que des entreprises implantées sur cette

zone ont acquis des parcelles pour y exercer une activité industrielle et que la pérennité ainsi que la possibilité d'extension de ces activités doit être garantie;

Considérant que, dans son avis du 22 septembre 2009, la Direction des Voies hydrauliques de Namur de la DGO1 informe que, contrairement à ce qui est repris dans le dossier de demande, «pour autant que les terrains jouxtant la voie d'eau aient une vocation industrielle et que les sociétés qui y sont installées (ou qui s'y installeraient par le futur) aient une volonté d'utiliser la voie d'eau, ces sociétés disposent d'un mur de quai en parfait état de fonctionnement, sur une longueur importante et sur une voie d'eau à grand gabarit»;

Considérant qu'elle signale également que la société BigMat exploite intensivement le quai jouxtant sa propriété et que la société SIBLI utilise la voie d'eau à partir des installations de BigMat;

Considérant que le dossier de demande ne comprend aucune analyse démontrant que l'affectation actuelle de zone industrielle ne rencontre plus aucun besoin, en particulier eu égard à sa localisation le long de la Meuse;

Considérant qu'il mentionne simplement que «la désaffectation de zone d'activité économique industrielle est acceptable au regard de la réserve andennaise en terme de ZAE»;

Considérant toutefois que les zones d'activité économique situées le long de la voie d'eau et déjà équipées de quais sont rares et que le coût d'équipement de celles-ci est élevé;

Considérant qu'il ne présente en outre aucune analyse démographique et ne fournit aucune justification relative aux besoins en terrains résidentiels;

Considérant que le plan de secteur actuel offre encore d'importantes disponibilités à Andenne; qu'en effet, une évaluation de la disponibilité foncière brute en 2003 établie par l'I.C.E.D.D. a conclu que, sur l'ensemble de la commune d'Andenne, 458 ha étaient encore libres d'occupation sur les 1222 ha inscrits en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural; qu'en outre, sur les 105 hectares de zone d'aménagement communal concerté, 98 ha étaient libres d'occupation, ce qui correspond à un taux de disponibilité foncière brute totale de 41 %;

Considérant qu'une partie de ces disponibilités sont bien situées à proximité du centre d'Andenne, notamment dans la zone d'aménagement communal concerté au lieu-dit «Anton»;

Considérant que le dossier ne justifie ni les besoins en terrains destinés à l'habitat, ni l'absence de besoins en terrains destinés à l'activité économique utilisant la voie d'eau;

Considérant dès lors que cette demande d'élaboration d'un plan communal d'aménagement en vue de réviser le plan de secteur ne répond pas au prescrit de l'article 48 du Code;

Considérant qu'en conséquence les dispositions du plan communal d'aménagement qui peut réviser le plan de secteur ne sont pas applicables au projet dit «Andenelle Est»;

Considérant que la présente demande entre en contradiction avec la déclaration de politique régionale 2009-2014 approuvée par le Parlement wallon le 17 juillet 2009 (Doc. Parl. wall., 8 (SE 2009), n° 1);

Considérant en effet que, sous le chapitre «Promouvoir la mobilité durable pour tous», il est indiqué que l'action du Gouvernement wallon en la matière visera

concrètement à prendre des mesures «pour favoriser, à chaque fois que cela s'avère possible, le recours à la voie d'eau et au rail pour le transport des marchandises, en lieu et place de la route et de l'aérien» (p. 91);

Considérant que sous le point 7 «Développer le transport durable de marchandises» du chapitre précité, il est également indiqué que le Gouvernement souhaite «poursuivre les aménagements des zones portuaires et des zones d'activités économiques localisées près d'une voie d'eau pour qu'elles disposent d'infrastructures et de services de chargement» et qu'il sera attentif (...) «à l'exploitation, sans dégradation préjudiciable de la nature et de la biodiversité, des surfaces disponibles le long des fleuves et canaux en attirant des investisseurs qui utilisent la voie d'eau» (p. 98);

Considérant que le projet ne rencontre pas les objectifs du schéma de développement de l'espace régional en ce qui concerne le point VI.3. «Maîtriser la mobilité en vue d'atteindre un équilibre entre la satisfaction de la demande de déplacement et la préservation du cadre de vie» qui précise, sous le point «Moins circuler, mieux circuler» que «pour ce qui concerne le transport de marchandises, la priorité devrait être accordée à la voie d'eau qui dispose encore d'importantes capacités, puis au chemin de fer et enfin à la route» (p. 205);

Considérant que la suppression de terrains bien situés en bordure d'une voie d'eau et déjà équipés de quais ne relève pas d'une gestion parcimonieuse du sol et ne rencontre pas de manière durable les besoins de mobilité;

Considérant que le projet ne s'inscrit donc pas dans le respect du prescrit de l'article 1^{er} du Code et de la mise en œuvre du Schéma de développement de l'espace régional;

ARRETE

Article 1

Il n'y a pas lieu d'élaborer le plan communal d'aménagement dit «Andenelle Est» à Andenne (Andenelle) en vue de réviser le plan de secteur de Namur.

[...]"

Considérant, au préalable, qu'il y a lieu d'avoir égard pour l'examen du recours aux dispositions suivantes;

que l'article 48 du CWATUP dispose comme suit :

" Le plan communal d'aménagement précise, en le complétant, le plan de secteur.

Le plan communal d'aménagement peut réviser le plan de secteur dans les cas qui suivent :

1^o soit lorsqu'existent des besoins, dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local, et que, le cas échéant, la compensation planologique ou alternative visée à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, est organisée à cette échelle;

2^o soit lorsqu'existe un schéma de structure communal ou un rapport urbanistique et environnemental approuvé par le Gouvernement qui vise l'hypothèse et détermine le périmètre d'un projet de plan communal d'aménagement, et que, le cas échéant, la compensation planologique ou alternative visée à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, est organisée à cette échelle";

que l'article 49bis du CWATUP dispose comme suit :

- " Le Gouvernement adopte la liste des projets de plans communaux d'aménagement visés à l'article 48, alinéa 2.

Pour chacun de ces plans communaux d'aménagement, soit d'initiative, soit à la demande du conseil ou, le cas échéant, des conseils communaux concernés, le Gouvernement autorise ensuite, par arrêté motivé, l'élaboration ou la révision du plan communal d'aménagement visé à l'article 48, alinéa 2, préalablement à l'adoption de l'avant projet visé à l'article 50, § 2";

que l'article 52, § 1^{er}, du même Code dispose comme suit :

- " § 1^{er}. Par arrêté motivé, le Gouvernement approuve ou refuse le plan communal d'aménagement. Le Gouvernement peut subordonner son approbation à la production d'un plan d'expropriation";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, tenant tant à l'intérêt à agir qu'à la nature de l'acte attaqué; qu'elle soutient que la requérante ne démontre pas que l'objet du recours aurait "une quelconque incidence directe et immédiate sur l'aménagement du territoire de la commune d'Andenne"; qu'elle se réfère, d'une part, à l'arrêt n° 110.190 du 12 septembre 2002, où il fut jugé que la décision par laquelle le Gouvernement wallon ne retient pas, parmi d'autres, le projet de la ville d'Andenne portant sur la création de la zone d'activité économique de Petit-Warêt ne modifie pas l'ordonnancement juridique, l'autorité n'étant pas tenue de mettre le plan de secteur en révision, et, d'autre part, à l'arrêt n° 210.178 du 30 décembre 2010 où il fut dit pour droit que l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 février 2009 décidant de la mise en révision du plan de secteur de Namur ne modifie pas non plus l'ordonnancement juridique;

qu'elle ajoute qu'en toute hypothèse, l'exception est liée au fond, "dans la mesure où la partie requérante soutient erronément que la partie adverse ne pouvait pas refuser l'élaboration d'un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur au motif qu'il n'était pas démontré que l'affectation actuelle de la zone industrielle ne rencontrait plus aucun besoin particulier eu égard à sa localisation le long de la Meuse";

qu'elle fait valoir que l'article 48 du CWATUP ne fait pas obligation au Gouvernement d'entamer la procédure de révision du plan de secteur par l'adoption d'un plan communal d'aménagement, qu'elle agit, au contraire, dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire; qu'elle rappelle que, selon les travaux préparatoires de l'article 49bis du même Code, l'alinéa 1^{er} habilite, sans plus, le Gouvernement à dresser la liste de ces plans et que l'alinéa 2 donne compétence au

Gouvernement d'autoriser le conseil communal à initier la procédure d'élaboration de plan communal d'aménagement; qu'elle estime qu'en tant que l'acte attaqué ne confère pas cette autorisation à la requérante, il ne lui cause aucun grief et ne modifie pas l'ordonnancement juridique;

qu'elle conclut que, quelle que soit la lecture qui peut en être faite, il n'en resterait pas moins qu'il revient à la partie requérante de démontrer qu'elle possède un intérêt direct, personnel et immédiat à l'annulation, ce qu'elle a manqué de faire;

Considérant que la partie requérante réplique qu'aucune disposition ne l'oblige à exposer formellement son intérêt à agir; qu'elle fait notamment valoir que, s'il est vrai que la procédure d'élaboration d'un plan communal d'aménagement dépend de deux autorités qui agissent conjointement, il n'en reste pas moins que l'acte attaqué porte atteinte aux prérogatives du conseil communal, ce qui suffit à justifier l'intérêt au recours;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, un acte qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique, comme tel est le cas en l'espèce, n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'Etat; qu'elle relève que la requérante n'établit pas que l'acte attaqué aura des conséquences qui affectent directement sa situation personnelle ou que cet acte lui cause grief, d'autant plus que le Ministre compétent n'est pas tenu de décider d'élaborer un P.C.A. "dérogatoire en vue de réviser le plan de secteur";

Considérant que, dès le moment où une commune introduit formellement une demande, assortie d'un dossier, dans le but d'obtenir l'autorisation d'instruire un projet de plan communal d'aménagement, le refus opposé à cette demande est un acte faisant grief qui peut être déféré à la censure du Conseil d'Etat parce qu'il empêche immédiatement et définitivement l'autorité locale de mener à bien une procédure d'adoption d'un instrument d'urbanisme suivant la conception qu'elle s'est faite du bon aménagement de son territoire; que l'acte attaqué ne s'analyse pas en l'espèce comme un acte préparatoire puisque le refus du Ministre clôt définitivement la procédure; que la circonstance que l'arrêté ne modifie pas l'ordonnancement juridique ne prive pas la commune de son intérêt; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 49bis du CWATUP, de l'arrêté

du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle fait valoir que l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles pose le principe de la délibération collégiale des gouvernements communautaires et régionaux, sauf les délégations prévues expressément; qu'elle relève que, selon l'article 49bis du CWATUP, c'est au Gouvernement wallon qu'il appartient d'autoriser l'élaboration d'un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur, l'arrêté du 17 juillet 2009 visé au moyen ne déléguant au Ministre de l'aménagement du territoire que le pouvoir d'approuver les plans communaux et règlements d'urbanisme;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle qu'une délégation implicite n'est pas admise tenant compte de ce que nécessairement les délégations de pouvoir sont de stricte interprétation; qu'elle ajoute que ne pourrait pas être invoqué une sorte de parallélisme des formes et procédures pour justifier d'une délégation implicite;

Considérant, sur le premier moyen, qu'aux termes de l'article 13, 8^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, sont délégués à chacun des Ministres pour ce qui concerne leurs compétences respectives "les arrêtés approuvant les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme d'initiative communale";

Considérant que, s'il est vrai que les délégations de pouvoir sont de stricte interprétation, il n'en reste pas moins que la décision d'élaborer un plan d'aménagement s'inscrit dans la même procédure qui conduira à son approbation; que la délégation faite au Ministre d'approuver un plan communal d'aménagement doit dès lors s'entendre pour tous les actes posés dans le cadre de la procédure d'approbation dudit P.C.A., dont la compétence est octroyée par le CWATUP au Gouvernement; qu'il y va d'une lecture raisonnable de l'article 13, 8^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009; qu'en effet, la délégation qui est accordée à un Ministre pour approuver ou refuser d'approuver un plan communal d'aménagement au terme de l'instruction emporte plus de conséquences que l'objet du recours; qu'il y a lieu dès lors d'admettre que le même Ministre peut, à plus forte raison, se prononcer sur l'opportunité d'élaborer cet instrument ab initio; qu'il serait ainsi paradoxal que le Gouvernement initie la procédure et qu'à son terme, un de ses membres puisse, seul, décider de ne pas approuver son résultat; que le moyen manque en droit;

Considérant que la partie requérante prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe suivant lequel toute décision de l'autorité doit reposer sur des motifs exacts, pertinents, cohérents et légalement admissibles, de l'article 48 du CWATUP, de la ligne de conduite inscrite dans le schéma de développement de l'espace régional (SDER), des principes d'administration raisonnable et de précaution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, elle soutient que "les principes d'administration raisonnable et de précaution impliquaient que les avis de la DGO1 et de la DGO6 soient donnés sur [la] base d'un dossier complet", "qu'il appartenait en conséquence à la partie adverse de solliciter des DGO1 et DGO6 un nouvel avis au vu de l'argumentaire complémentaire transmis par la requérante le 14 juin 2010" et "qu'en l'absence d'un avis actualisé des instances consultées, la partie adverse n'a pas pu se prononcer en parfaite connaissance de cause";

qu'elle affirme que le Ministre n'a pas tenu compte de l'intention de favoriser l'accès des entreprises existantes à la route nationale tout en préservant celui qui donne sur le fleuve, actuellement utilisé par les sociétés BIG MAT et SIBLI, rencontrant ainsi les souhaits du port autonome de Namur; qu'elle fait valoir qu'une affectation à une activité économique plutôt qu'à une activité industrielle permettait en plus de préserver l'activité et l'approvisionnement de ces sociétés au départ de la Meuse et correspondait d'ailleurs mieux à la nature de leurs activités;

que, dans une deuxième branche, elle soutient que, compte tenu du prescrit particulier de l'article 48 du CWATUP, - qui n'exige pas qu'il soit démontré que l'affectation du plan de secteur ne rencontrerait plus aucun besoin -, "la partie adverse ne pouvait pas refuser l'élaboration d'un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur au motif qu'il n'était pas démontré que l'affectation actuelle de la zone industrielle ne rencontrait plus aucun besoin particulier eu égard à sa localisation le long de la Meuse"; qu'elle ajoute "qu'il est d'ailleurs à ce sujet manifestement contradictoire de justifier le refus d'élaborer un P.C.A. révisionnel, qui prévoyait de substituer pour partie une zone d'activités économiques mixtes à une zone industrielle en invoquant la présence d'entreprises qui ont spécialement pour vocation de s'implanter en zone d'activités économiques et non en zone industrielle...";

qu'elle estime que "c'est de manière manifestement erronée que la partie adverse retient que la demande de la requérante ne favoriserait pas, en méconnaissance avec la déclaration de politique régionale 2009-2010, du SDER, et de l'article 1^{er} du CWATUPE une mobilité durable et spécialement une mobilité par la voie d'eau";

que, dans une troisième branche, elle reproche à la partie adverse de s'être méprise sur la disponibilité en logements de la ville d'Andenne en considérant que la zone d'aménagement communal concerté au lieu-dit Anton serait une zone urbanisable alors qu'elle ne dispose pas des équipements requis; qu'elle relève aussi que les données chiffrées dont disposait le Ministre remontaient à 2003 et n'étaient plus d'actualité compte tenu de l'évolution démographique de la région namuroise; qu'elle estime que l'autorité ne pouvait négliger les prévisions du futur SDER, - dont le projet a été adopté quinze jours après l'acte attaqué, soit le 7 novembre 2013 -, où il est notamment question d'une demande de cent vingt-cinq mille nouveaux logements en Wallonie à l'horizon 2023 et où l'accent est aussi mis sur la réoccupation des centres urbains; qu'elle précise que "le recensement des parcelles «constructibles» [qu'elle a] effectué [...] dans le cadre de l'ancrage communal a mis en évidence au 1^{er} janvier 2012 que l'on peut s'attendre à un tarissement assez rapide des terrains constructibles sur la Commune d'Andenne qui en comptait au 1^{er} janvier 2012 1.507 et ce vu le nombre de transactions enregistrées par an sur les terrains à bâtir dans l'entité andennaise et des perspectives du Bureau fédéral du plan indiquant un accroissement de la population de la Province de Namur de plus de 15 % d'ici 2013";

Considérant qu'en réplique, la partie requérante indique que l'avis de la DGO6 du 16 octobre 2009 était favorable à la condition notamment que les activités économiques présentes dans la zone puissent être préservées, question qui a précisément fait l'objet du complément d'étude du BEP transmis à la partie adverse le 17 juin 2010; que, selon elle, ce document rencontre aussi l'objection de la DGO4 sur l'accessibilité à la voie fluviale;

Considérant que, dans son dernier mémoire, sur la première branche, elle souligne que c'est en vertu des principes d'administration raisonnable et de précaution qu'elle estime que des nouveaux avis de la DGO1 et de la DGO6 devaient être sollicités afin de permettre à l'autorité de prendre sa décision en parfaite connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce; qu'elle estime qu'en sollicitant un nouvel avis de ces administrations, "la partie adverse aurait pu conclure que leurs préoccupations étaient bien rencontrées au vu des renseignements complémentaires transmis par la requérante le 14 juin 2010"; qu'elle soutient que "c'est en réalité le Ministre qui a adopté une position contradictoire par rapport aux avis spécialement de la DGO6 qui était bien favorable au projet, dès lors que, contrairement à ce que l'acte attaqué retient, il permet d'assurer la pérennité des activités existantes voire leur extension éventuelle"; que, concernant la troisième branche, elle rappelle que ce qui est critiqué, c'est que l'acte attaqué a estimé que le projet de P.C.A.R. ne réunissait pas les conditions prévues à l'article 48 du CWATUP;

Considérant, au préalable, sur l'ensemble du second moyen, que l'autorité qui se prononce sur l'opportunité d'élaborer un plan dispose du plus large pouvoir d'appréciation; que le Conseil d'Etat ne pourrait censurer une perception ad futurum de l'aménagement du territoire qu'en cas d'erreur manifeste; qu'en l'espèce, le moyen tient, en ses deuxième et troisième branches, à la critique de l'opportunité de l'action administrative et ne permet pas de retenir une telle erreur; qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de trancher entre deux conceptions urbanistiques consistant, pour l'une, à favoriser le logement, pour l'autre, à encourager la localisation d'activités économiques le long d'un fleuve en privilégiant ce mode de transport;

Considérant, sur la première branche en particulier, que, pour pouvoir statuer en pleine connaissance de cause, l'autorité compétente doit procéder à une recherche minutieuse des faits, récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et prendre en considération tous les éléments du dossier; que cette obligation découle du principe de prudence, appelé aussi "devoir de minutie";

Considérant, dès lors, qu'il convient de vérifier si, au moment où il s'est prononcé, le Ministre était suffisamment éclairé sur les points de vue des administrations intéressées et de la commune;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de l'ensemble des avis, cités dans l'exposé des faits, que le Ministre a pu statuer en toute connaissance de cause; que la note complémentaire du BEP, qui précise notamment que l'accès aux quais situés près du BIG MAT est garanti, ne permettait pas d'écarter les objections fondamentales émises par les DGO1 et DGO4, relatives à la nécessité de préserver, voire d'étendre, à cet endroit précis, - soit le long de quais bordant la Meuse -, une zone d'activité économique, qu'elle soit mixte ou industrielle; que, compte tenu de l'ensemble de ces avis qui gardaient leur actualité, il n'incombait pas au Ministre de solliciter de nouveaux avis; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la deuxième branche, que le Ministre ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il souhaite que d'autres entreprises s'ajoutent à celles qui sont déjà en place alors que la commune veut limiter la zone d'activité économique à la situation existante;

Considérant que, contrairement à ce que semble penser la partie requérante, la réunion des conditions inscrites à l'article 48 du CWATUP ne contraint pas les autorités à adopter l'instrument qu'il prévoit; qu'il en est ainsi, à plus forte raison, quand l'auteur de l'acte attaqué indique que le projet litigieux ne satisfait

pas à ces conditions sans trouver une contestation pertinente sur ce point, dans l'argumentaire de la requérante; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la troisième branche, que, s'agissant d'élaborer un plan communal d'aménagement dont la vocation serait de se substituer au plan de secteur, il appartenait au premier chef à la partie requérante d'exposer en quoi les zones d'habitat inscrites dans le second document ne permettaient pas d'assurer l'évolution de la fonction résidentielle, ce qui ne ressort pas des éléments avancés à l'instruction de la demande; qu'à supposer que les deux schémas régionaux de développement divergent sur la question litigieuse, il n'est pas déraisonnable de privilégier l'instrument directeur existant plutôt que celui qui est seulement en discussion et qui n'est pas encore finalisé au moment de l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant qu'en tout état de cause, s'agissant d'adopter un plan communal d'aménagement, il n'y a pas de contradiction entre une évaluation de la demande de logements pour l'ensemble de la région et l'appréciation de l'offre existant dans la commune considérée en tenant compte des particularités locales; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

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

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

S. GUFFENS.