CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

CHAMBRE

ARRÊT

237.930 du **11** avril 2017

A. 211.296/XIII-6862

En cause : **la Société anonyme DATABUILD EUROPE,**
ayant élu domicile chez
M^e^ Tangui VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

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

I Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 janvier 2014, la société anonyme (S.A.) DATABUILD EUROPE demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 18 octobre 2013 qui, d'une part, approuve la révision partielle du plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 4 dit "Somy et La Couvinoise" dont la révision en dérogation au plan de secteur de Philippeville-Couvin a été décidée par arrêté ministériel du 18 août 2000, et, d'autre part, approuve la révision partielle du P.C.A. n° 6 à Couvin.

Procédure

Un arrêt n° 236.087 du 13 octobre 2016 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M^me^ Vinciane FRANCK, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé leur dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mars 2017 à 09.30 heures.

M[me] Simone GUFFENS, président de chambre, a fait son rapport.

M[e] Tanguy VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Célia HECQ, loco M[e] Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La parcelle appartenant à la partie requérante est située en zone d'activité industrielle au plan de secteur de Philippeville-Couvin adopté par arrêté royal du 24 avril 1980 et est également située en zone industrielle dans le périmètre du P.C.A. (ex-plan particulier d'aménagement (P.P.A.)) n° 4 dit "Somy et La Couvinoise", approuvé par arrêté royal du 17 mars 1961.

2. Le 28 juin 1995, le conseil communal décide de "solliciter auprès de la direction générale de l'urbanisme, l'arrêté de mise en révision du P.P.A. précité [n° 4]" et de désigner un auteur de projet "afin qu'il assure le suivi de la procédure légale".

3. Le 1er février 1996, le conseil communal de Couvin sollicite à nouveau, semble-t-il, la révision partielle du P.P.A. n° 4.

4. Le 8 février 1996, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports adopte un arrêté "décidant la rénovation du site SAE/PC31 dit "poêlerie SOMY" à Couvin. Le site est classé en zone d'extension d'habitat au plan de secteur de Philippeville-Couvin adopté le 24 avril 1980 et en zone industrielle au P.P.A. n° 4 approuvé le 17 mars 1961. L'article t[er] de l'arrêté

dispose que ledit site est désaffecté et doit être rénové tandis que l'article 2 précise que le site est destiné aux services et à l'artisanat.

5. Un arrêté ministériel du 30 septembre 1996 décide la mise en révision du P.P.A. n° 4.

6. Le 30 avril 1999, le conseil communal de Couvin décide de revoir sa délibération du l[e`] février 1996, sollicitant la révision partielle du P.C.A. 4 en étendant la zone de cette révision à tout le P.C.A., à l'exclusion de la zone déjà revue (l'usine St Roch ainsi que les sites d'activité économique désaffectés, dits "Fonderies Saint-Joseph" à Couvin - rive gauche et droite de l'Eau Noire). Aux termes de l'article 2 de cette décision, il est prévu que la zone industrielle reprise dans le P.C.A. ri 4 adopté par arrêté ministériel du 17 mars 1961 et au plan de secteur sera affectée aux usages suivants : zone de voiries, zone d'activités économiques mixtes, zone de services publics et d'équipements communautaires et zone agricole. En conséquence, le conseil communal sollicite du ministre la dérogation au plan de secteur tel que décrit ci-dessus.

7. Le 18 août 2000, est adopté un arrêté ministériel au terme duquel "il y a lieu de réviser partiellement le P.C.A. ri 4 de Couvin, révision dérogatoire au plan de secteur de Philippeville-Couvin, selon les destinations prévues par l'arrêté de rénovation du site d'activité économique n° SAE/PC31 dit «Poêlerie Somy» daté du 8 février 1996, en ce qui concerne ledit site (services et artisanat) et selon les nouvelles affectations sollicitées par le conseil communal de Couvin pour la zone d'activité industrielle".

8. Le 9 mars 2005, le conseil communal de Couvin adopte provisoirement le projet de révision partielle du P.C.A. ri 4 dit "Somy et La Couvinoise", laquelle est dérogatoire au plan de secteur "dans la mesure où elle prévoit une zone d'activité économique mixte, une zone de services publics et d'équipements communautaires et une zone agricole". L'article 2 de la décision charge le collège communal de le soumettre à enquête publique.

9. Le 31 mars 2005, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial adopte un arrêté "décidant l'assainissement ou la rénovation du site SAE/PC46 dit «Usines Donnay» à Couvin".

10. Le 21 février 2006, la direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (DGO4) écrit au collège des bourgmestre et échevins notamment ce qui suit :

[1] En ce qui concerne la procédure, l'adoption provisoire du P.C.A. par le conseil communal ayant eu lieu avant le 11 mars 2005, le dossier se poursuit suivant les dispositions en application avant l'entrée en vigueur du décret-programme dit RESA. Cependant, vu les nombreux manquements du dossier explicités ci-dessous (liste non exhaustive), le projet de P.C.A. devra faire l'objet d'une nouvelle adoption provisoire par le conseil communal.

L'analyse de la situation existante de fait et de droit est absente du document qui m'a été transmis. Si celle-ci n'a pas été réalisée, cet oubli constitue un manquement à la procédure. En effet, le [CWATUP] précise en son article 51 que «sur la base d'une analyse de la situation existante de fait et de droit, le conseil communal adopte provisoirement le projet de plan communal d'aménagement». Il est donc impératif que cette analyse soit reprise dans le dossier de P.C.A.

11. Le 5 décembre 2007, le conseil communal désigne la S.A. SURVEY ET AMÉNAGEMENT de RONQUIÈRES en tant qu'auteur de projet dans le cadre de la révision partielle du P.C.A. n° 4 dit "Somy-La Couvinoise" dérogatoire au plan de secteur, en remplacement de l'ancien auteur de projet dont la convention a été résiliée par la délibération du conseil communal du 5 juillet 2007.

12. Le juillet 2008, la DGO4 écrit au collège communal de Couvin notamment ce qui suit :

à l'arrêté du 18 août 2000. Il reprend donc également la partie sud-est du P.C.A. n° 4, comprenant une partie des rues du Parc Saint-Roch et Chant des Oiseaux, non dérogatoire au plan de secteur.

Il est à noter que le fait d'avoir élargi le P.C.A. entraîne une révision partielle des P.C.A. n° 6 et 3bis, approuvés respectivement par arrêté royal des 17 mars 1961 et 31 mars 1967".

13. Le 28 août 2009, la ville de Couvin indique à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) que le P.C.A. 4 n'est pas repris dans la liste prévue à l'article *49bis*, alinéa 1er du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), arrêtée par le Gouvernement wallon et sollicite que le projet de P.C.A. soit ajouté sur cette liste.

14. Le 10 mars 2010, dans une lettre adressée au collège communal de Couvin, la DGO4 relève que l'inscription de ce plan dans la liste n'est pas requise "dès lors que le conseil communal souhaite poursuivre la procédure d'élaboration du [P.C.A.] telle que prévue par le [CWATUP] avant l'entrée en vigueur du décret [programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005 (décret RESA)]", comme le lui permet l'article 106 dudit décret, la révision du P.C.A. ayant été adoptée provisoirement avant l'entrée en vigueur dudit décret. Le courrier précise toutefois que "vu les nombreux manquements du dossier,

le projet de P.C.A. devra cependant faire l'objet d'une nouvelle adoption provisoire par le conseil communal".

15. Le 15 décembre 2010, la même DGO4 indique à la ville de Couvin les choix qui s'offrent à elle quant à la procédure à suivre : soit celle d'avant l'entrée en vigueur du décret RESA du 3 février 2005, soit celle d'après l'entrée en vigueur du décret du 30 avril 2009 modifiant notamment le CWATUP, dit décret RESAter.

16. Le 28 décembre 2010, la ville de Couvin indique à la DGO4 qu'elle a décidé de finaliser le plan suivant la procédure en cours avant l'entrée en vigueur du décret du 3 février 2005.

17. Le 25 février 2011, le conseil communal de Couvin adopte provisoirement le projet de révision partielle du P.C.A. n° 4 élaboré par le bureau SURVEY & AMÉNAGEMENT et charge le collège communal de le soumettre à enquête publique. Les dérogations au plan de secteur sont identiques à celles autorisées par l'arrêté ministériel du 18 août 2000.

18. Une enquête publique a lieu du 11 juin au 27 août 2012. La requérante introduit une réclamation. Elle fait grief au projet de P.C.A. de faire passer sa parcelle, cadastrée section C, numéro "173/N6" de la zone industrielle à la zone de services publics et d'équipements communautaires et postule le passage de sa parcelle en zone d'activités économiques mixtes, permettant le développement du commerce.

19. Le 25 janvier 2013, le conseil communal de Couvin adopte définitivement la révision partielle du P.C.A. n° 4 en dérogation au plan de secteur de Philippeville-Couvin.

20. Dans une note adressée au ministre compétent par la DGO4, le directeur général expose notamment ce qui suit :

> En ce qui concerne le respect de l'arrêté d'autorisation
>
> L'autorisation ministérielle du 18 août 2000 définissait le périmètre du P.C.A. de manière plus large que celui qui a finalement été étudié. Un comité de suivi avait en son temps avalisé cet ajustement du périmètre dans la mesure où l'élargissement prévu par l'arrêté ne présentait pas d'enjeu particulier et qu'il ne comprenait aucune dérogation".

21. Par un arrêté du 18 octobre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité approuve la révision partielle du P.C.A. n° 4 dit "Somy et La Couvinoise" en dérogation au plan de secteur de

Philippeville-Couvin et du P.C.A. n° 6 à Couvin. Il s'agit de l'acte attaqué, publié par mention au Moniteur belge du 12 novembre 2013.

IV. Premier moyen

. Thèse des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 47 à 53 du CWATUP dans leurs diverses versions applicables tout au long du processus de révision critiqué par la présente procédure, de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que, par une délibération du février 1996, le conseil communal de Couvin sollicite un premier périmètre de révision au sein du P.C.A. n° 4, que, par une délibération du 30 avril 1999 du même conseil, une extension du périmètre soumis à révision est sollicitée à tout le périmètre du P.C.A. n° 4, sauf la zone déjà revue et que la procédure de révision est ensuite poursuivie par référence non seulement au P.C.A. n° 4, mais aussi au P.C.A. n° 6. Elle indique être dans l'impossibilité de déterminer le moment auquel cette seconde extension du périmètre concerné par la révision litigieuse est intervenue et que cela peut être à l'occasion de la délibération du conseil communal de Couvin du 25 février 2011 adoptant provisoirement une "version modifiée du P.C.A. n° 4".

Elle soutient que, selon la date y relative, toute extension du périmètre concerné devait toutefois faire l'objet :

- soit d'une décision de révision du Gouvernement wallon sur la base de l'article 47 du CWATUP, tel qu'en vigueur à l'époque; à cet égard, elle fait valoir que c'est sur la base de cette disposition, couplée aux articles 48 et 54, tels qu'en vigueur à l'époque, qu'a été adoptée la décision ministérielle du 18 août 2000;

- soit d'une autorisation préalable du Gouvernement wallon sur la base de l'article *49bis* du CWATUP.

À son estime, à défaut pour le périmètre étendu, tel qu'adopté par l'acte attaqué, d'avoir été soumis à la décision ou à l'autorisation précitées du Gouvernement wallon, le moyen est fondé.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que le P.C.A. a été initié et adopté provisoirement avant l'entrée en vigueur du décret RESA du 3 février 2005 et du décret RESAter du 30 avril 2009 en sorte que la procédure a pu bénéficier des mesures transitoires prévues aux articles 102 du décret du 3 février 2005 et 106 du décret du 30 avril 2009. Elle relève que l'autorisation ministérielle du 18 août 2000 définissait un périmètre de P.C.A. beaucoup plus large que celui qui a finalement été retenu et que les modifications intervenues sont des modifications mineures apportées à la suite de l'enquête publique et des remarques formulées pas les conseillers communaux.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que, certes, le conseil communal a adopté provisoirement un premier projet de révision partielle du P.C.A., le 30 avril 1999 puis un second projet, le 9 mars 2005, mais que le projet effectivement soumis à enquête publique et adopté *in fine* par l'acte attaqué est le projet adopté provisoirement par le conseil communal le 25 février 2011. Selon elle, il s'ensuit qu'en procédant à l'adoption provisoire d'un nouveau projet de P.C.A. à cette date, le conseil communal a nécessairement recommencé *ab initio* la phase d'élaboration dudit plan, soit postérieurement à l'entrée en vigueur des décrets RESA précités.

Elle expose que "si, tant le décret du 3 février 2005 que le décret du 30 avril 2009 disposent respectivement en leurs articles 102 et 106 que la révision d'un plan communal d'aménagement adoptée provisoirement avant leur entrée en vigueur peut être poursuivie selon la procédure en vigueur avant cette date, tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que la révision litigieuse était soumise à la législation applicable postérieurement à l'entrée en vigueur desdits décrets".

Elle constate que, contrairement à l'article *49bis* du CWATUP, le périmètre de révision étendu, tel qu'adopté en date du 25 février 2011, n'a pas été autorisé par le Gouvernement wallon.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient que la révision du P.C.A. n° 4 a été initiée et adoptée provisoirement avant l'entrée en vigueur du décret du 3 février 2005, dit RESA, en sorte qu'elle a pu bénéficier des dispositions transitoires prévues aux articles 102 du décret RESA et 106 du décret RESAter.

Elle rappelle :

- le courrier de la DGO4 adressé à la ville de Couvin le 10 mars 2010, cité dans l'exposé des faits ci-dessus (point 14 de l'exposé des faits),
- le courrier de la DGO4 du 15 décembre 2010 (point 15 de l'exposé des faits),
- ainsi que le courrier adressé par la ville de Couvin à la DGO4 en réponse au courrier précédent (point 16 de l'exposé des faits).

Elle conclut que tout le dossier a dès lors été instruit selon la procédure existant avant l'entrée en vigueur du décret RESA, depuis l'autorisation ministérielle du 18 août 2000, les modifications intervenues à la suite de l'enquête publique étant mineures. Elle estime que c'est à juste titre que la DGO4 a considéré que la suite de la procédure pouvait se fonder sur les articles 102 du décret RESA du 3 février 2005 et 106 du décret RESAter du 30 avril 2009.

IV.2. Examen

L'article 48 du CWATUP disposait, en son alinéa 2, que le plan communal d'aménagement "peut, au besoin et moyennant due motivation, déroger au plan de secteur conformément à l'article 54, 3°, et pour autant que soient réunies simultanément [certaines conditions]".

Selon l'article 54, soit d'initiative, soit à la demande du conseil communal, le Gouvernement pouvait, par arrêté motivé, décider la révision d'un plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur (3° et 4°).

L'article 50, § 1", prévoyait que, "parmi les personnes agréées conformément à l'article 11, le conseil communal désigne une personne physique ou morale, privée ou publique, qu'il charge de l'élaboration de l'avant-projet de plan communal".

L'article 51, § 1er, disposait que, "sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit, le conseil communal adopte provisoirement le projet de plan communal d'aménagement accompagné le cas échéant de l'étude d'incidences et charge le collège des bourgmestre et échevins de le soumettre à enquête publique".

Le décret-programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005 (décret RESA), qui modifie les dispositions précitées, prévoit dorénavant que le projet de P.C.A. fasse l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales (article 50, § 2), lequel doit être soumis à l'enquête publique en même temps que le projet de plan adopté provisoirement.

L'article 102 dudit décret prévoit, à titre transitoire, que "la révision ou l'établissement d'un schéma de structure communal, d'un plan communal d'aménagement ou d'un programme communal déterminant l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé, adopté provisoirement par le conseil communal avant la date d'entrée en vigueur du présent décret, peut poursuivre la procédure en vigueur avant cette date". Le décret est entré en vigueur le 11 mars 2005.

Le décret du 30 avril 2009, modifiant notamment le CWATUP, dit décret RESAter, insère dans ledit Codé un article *49bis* rédigé 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".

L'article 106 dudit décret dispose, à titre transitoire, que "l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement adopté provisoirement avant l'entrée en vigueur du présent décret peut poursuivre la procédure en vigueur avant cette date". L'article *49bis* dudit décret est entré en vigueur le 12 juin 2009.

En l'espèce, le conseil communal de la ville de Couvin a adopté provisoirement un premier projet de révision partielle du plan communal d'aménagement n° 4, le 30 avril 1999, puis un second projet, le 9 mars 2005, en sorte que ces projets pouvaient bénéficier des dispositions transitoires précitées.

Toutefois, le 5 décembre 2007, compte tenu de l'incomplétude du dossier de révision du P.C.A. n° 4, le conseil communal désigne la S.A. SURVEY ET AMÉNAGEMENT de Ronquières en tant que nouvel auteur de projet dans le cadre de la révision partielle du P.C.A. n° 4 dérogatoire au plan de secteur.

Le 25 février 2011, le conseil communal a adopté provisoirement un nouveau projet de plan communal d'aménagement. C'est ce nouveau projet qui a été soumis à l'enquête publique et a été adopté définitivement le 25 janvier 2013.

Il importe peu à cet égard que le ministre ait donné dès le 18 août 2000 une autorisation pour l'élaboration d'un P.C.A. dérogatoire pour un périmètre plus ou moins étendu. Ce qui est déterminant pour l'application des dispositions transitoires est en effet l'adoption provisoire du plan communal d'aménagement qui sera soumis

à l'enquête publique et ensuite adopté, éventuellement moyennant quelques modifications.

Il s'ensuit que la révision litigieuse était soumise à la législation applicable postérieurement à l'entrée en vigueur des décrets du 3 février 2005 et 30 avril 2009, précités et, en conséquence, - outre aux articles 50, § 2 et 51, § 1er relatifs au rapport sur les incidences environnementales -, à l'article *49bis* du CWATUP, qui subordonne l'adoption d'un plan communal d'aménagement révisionnel, - et non plus dérogatoire -, d'abord à son inscription sur une liste arrêtée par le Gouvernement et, ensuite, à une autorisation motivée du Gouvernement.

En l'occurrence, tel n'a pas été le cas.

Le premier moyen est fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article r.

L'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 18 octobre 2013 qui, d'une part, approuve la révision partielle du P.C.A. n° 4 dit "Somy et La Couvinoise" dont la révision en dérogation au plan de secteur de Philippeville-Couvin a été décidée par arrêté ministériel du 18 août 2000, et, d'autre part, approuve la révision partielle du P.C.A. n° 6 à Couvin est annulé.

Article 2.

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

Article 3.

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

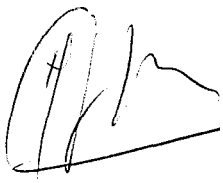
Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le onze avril deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Cécile BERTIN.

Le Président,



Simone GUFFENS.