

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.139 du 27 mars 2018

A. 221.286/XIII-7917

En cause : **la Société anonyme**
SHANKS VALORISATION & QUARRY,
désormais dénommée
RENEWI VALORISATION & QUARRY,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

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 23 janvier 2017, la société anonyme (S.A.) SHANKS VALORISATION & QUARRY, désormais dénommée RENEWI VALORISATION & QUARRY, demande l'annulation "des articles 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 octobre 2016 adoptant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 40/1) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction et d'un périmètre de réservation pour la réalisation d'un échangeur routier sur le territoire de la commune de Mont-Saint-Guibert - Corbais".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Valérie MICHIELS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} mars 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Cholé VAN ROSSOM, loco M^e Laurence de MEEÛS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, 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. Le 4 décembre 2003, le Gouvernement wallon adopte un avant-projet de révision du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 40/1) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Mont-Saint-Guibert.

2. Le 19 décembre 2008, le Gouvernement wallon complète cet avant-projet par l'inscription d'un périmètre de réservation destiné à permettre la réalisation d'un échangeur routier prévu au titre de compensation alternative.

3. Le 27 juin 2013, le Gouvernement wallon adopte provisoirement la révision partielle du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 40/1) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction et d'un périmètre de réservation pour la réalisation d'un échangeur routier sur le territoire de la commune de Mont-Saint-Guibert.

4. Une enquête publique est organisée du 13 janvier 2014 au 26 février 2014. L'enquête suscite quatre réclamations, dont une émane de la société requérante.

5. Le 24 avril 2014, le collège communal de Mont-Saint-Guibert émet un avis favorable tout en formulant une contre-proposition pour la réalisation de l'échangeur routier.

6. Le 13 octobre 2014, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis qui est favorable au réaménagement, après exploitation, de la totalité de la future zone d'extraction en zone naturelle à la charge de l'exploitant.

7. Le 23 octobre 2014, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) émet un avis favorable.

8. Le 24 octobre 2014, la direction des routes du Brabant wallon (DGO1) donne un avis favorable.

9. Le 31 octobre 2014, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) (DGO3) émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 11 mai 2016, la société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO), la requérante, la commune de Mont-Saint-Guibert et la Région wallonne concluent une convention relative à la réalisation d'aménagements destinés à l'amélioration de la mobilité à hauteur des jonctions RN4, RN25 et RN25A.

11. Le 19 juillet 2016, le D.N.F. et la requérante concluent une convention de gestion relative à l'hirondelle de rivage.

12. Le 6 octobre 2016, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision partielle du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 40/1) en vue de l'inscription d'une zone d'extraction et d'un périmètre de réservation pour la réalisation d'un échangeur routier sur le territoire de la commune de Mont-Saint-Guibert. Il s'agit de l'acte attaqué, en l'espèce, publié au Moniteur belge du 22 novembre 2016.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le moyen unique est pris de la violation des articles 44 et 46 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la violation des principes généraux de bonne administration et de motivation des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur et de la contrariété dans les motifs.

La partie requérante estime que les motifs de l'arrêté attaqué sont contraires à son dispositif s'agissant des mesures de compensation qui lui sont imposées.

Elle relève ainsi que le dispositif de l'arrêté attaqué, en son article 2, impose, à la charge de l'exploitant, la réalisation d'un échangeur routier, préalablement à la mise en œuvre du permis unique ou d'environnement, alors que dans les motifs de l'arrêté attaqué, seule la mise à disposition d'une somme de 700.000 euros est imposée à l'exploitant et non la réalisation complète de l'échangeur.

Selon elle, la lecture de la déclaration environnementale jointe à l'arrêté du Gouvernement wallon maintient la confusion puisque celle-ci indique que la compensation alternative de mobilité est celle reprise à l'article 2 et complète cette mention par les mots suivants :

" L'effectivité de la compensation alternative est matérialisée par la convention signée le 11 mai 2016 entre la SOFICO, la S.A. SHANKS, la Commune de Mont-Saint-Guibert et la Région wallonne".

Par ailleurs, elle relève, s'agissant de la compensation relative à la conservation de la nature, que le dispositif de l'arrêté attaqué, en son article 3, impose à l'exploitant le réaménagement en zone naturelle, après exploitation, de la zone d'extraction inscrite au plan de secteur, alors que les motifs de l'arrêté attaqué limitent ce réaménagement au programme annuel d'accueil de l'hirondelle de rivage, tel que visé par la convention du 19 juillet 2016.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait tout d'abord valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 44 et 46 du CWATUP, la requête ne développant pas en quoi l'arrêté attaqué violerait ces dispositions.

Selon elle, aucune contradiction entre les motifs et le dispositif ne peut être décelée dès lors que ce dispositif doit être lu à la lumière des motifs et de la convention qui est spécifiquement visée dans l'acte attaqué et qui précise sans équivoque que la convention a pour objet de formaliser la compensation de mobilité prévue par la révision du plan de secteur et de régler l'utilisation de 700.000 euros que la requérante doit mettre à disposition au titre de compensation de mobilité.

À son estime, le Gouvernement n'avait plus à rappeler dans le dispositif le mode de financement de cette compensation de mobilité dès lors qu'il est bien entendu par les parties, la convention ayant été signée, que ces 700.000 euros sont destinés à être affectés à la réalisation de l'échangeur routier.

Elle affirme que la condition ne prévoit dès lors pas plus que ce qui a été convenu entre les parties. Elle se réfère à la déclaration environnementale qui précise que "l'effectivité de la compensation alternative est matérialisée par la convention signée le 11 mai 2016 entre la SOFICO, la S.A. SHANKS, la commune de Mont-Saint-Guibert et la Région wallonne".

Quant à la compensation relative à la conservation de la nature, la partie adverse relève que le dispositif d'un plan de secteur n'est jamais aussi complet que ses motifs et doit uniquement préciser quel est l'objet de la compensation alternative.

Elle ajoute qu'il ne faut pas perdre de vue qu'en tout état de cause, en l'absence de toute indication contraire, tous les motifs sont le soutien nécessaire du dispositif de l'arrêté. Elle estime dès lors qu'on ne peut lire le dispositif de l'acte attaqué indépendamment des motifs qui eux-mêmes se réfèrent à la convention, valablement signée par la partie requérante.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire

La partie requérante estime qu'elle a fourni toutes les explications nécessaires relativement à la violation des dispositions invoquées au moyen, de sorte que celui-ci est recevable. Elle ajoute cependant quelques éclaircissements quant à la violation par la partie adverse des articles 44 et 46 du CWATUP, estimant que cette dernière, en lui imposant des compensations, dans le dispositif de l'arrêté attaqué,

qui vont au-delà de ce qui est prévu dans les motifs de l'arrêté attaqué, prévoit des compensations alternatives manifestement disproportionnées et sans aucune mesure avec le dommage causé par l'inscription de la zone en zone d'extraction.

Elle rappelle ensuite que ce n'est que lorsque le dispositif d'un acte ou d'une décision est ambigu ou sujet à interprétation, qu'il convient d'aller rechercher dans les motifs ou considérants de l'acte la volonté de l'autorité et l'interprétation qu'il convient de lui réserver.

En l'espèce, selon elle, le dispositif de l'acte attaqué est clair et précis de sorte qu'il ne laisse la place à aucune interprétation. Elle soutient que ce dispositif est cependant contradictoire à l'exposé des motifs ainsi qu'au contenu du dossier administratif, en ce que les modes de compensation diffèrent, de sorte qu'il subsiste un doute quant à la nature et à l'ampleur des modes de compensation prévus.

Elle donne ensuite quelques exemples pour lesquels le Conseil d'État a annulé des actes administratifs pour cause de contrariété entre les motifs et le contenu de la décision.

Enfin, elle estime que la partie adverse a violé le principe de légitime confiance. En effet, elle rappelle que de nombreux échanges ont eu lieu tout au long de la procédure de révision du plan de secteur pour arriver à la conclusion, préalablement à l'acte attaqué, de deux conventions ayant pour objet de fixer avec précision les modes alternatifs de compensation et les modalités de leur mise en oeuvre. Elle était dès lors en droit d'attendre que la décision finale de révision du plan de secteur corresponde aux discussions entreprises préalablement entre les parties. Elle soutient qu'en prévoyant dans le dispositif de l'acte attaqué d'autres modes de compensation, la partie adverse n'a pas respecté la légitime confiance qu'il y a lieu d'attendre de toute administration normalement soucieuse et diligente.

Dans le dernier mémoire, la partie requérante n'apporte pas d'éléments nouveaux par rapport à ses précédents écrits de procédure.

IV.2. Examen

Sur la recevabilité du moyen

Il y a lieu de constater que la partie requérante ajoute une série d'arguments à l'appui de son mémoire en réplique, alors que ceux-ci auraient pu, et dû, être invoqués dès la requête introductive d'instance, de sorte qu'ils sont tardifs.

Il en est ainsi du développement du moyen relativement aux articles 44 et 46 du CWATUP, la partie requérante expliquant au stade du mémoire en réplique en quoi ils auraient été violés par l'adoption de l'acte attaqué. Le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

Il en va de même s'agissant de la violation par la partie adverse du principe de légitime confiance, le moyen exposant tardivement, au stade du mémoire en réplique, en quoi les attentes légitimes de la partie requérante auraient été "trompées" lors de l'adoption de l'arrêté attaqué.

Sur le fond du moyen

L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 adoptant provisoirement la révision partielle du plan de secteur litigieuse prévoit deux types de compensation à la charge de l'exploitant de la sablière inscrite en zone d'extraction au plan de secteur : premièrement, "l'aménagement d'un échangeur routier complet à hauteur de la rue des Trois Burettes", au titre de compensation relative à la mobilité et deuxièmement, le "réaménagement, après exploitation, de la totalité de l'extension de la zone d'extraction en zone naturelle", au titre de compensation relative à la protection de la nature.

En ce qui concerne la compensation liée à la mobilité, le Gouvernement wallon, lors de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur du 6 octobre 2016, se réfère explicitement à "la convention relative à la réalisation d'aménagements destinés à l'amélioration de la mobilité à hauteur des jonctions RN4, RN25 et RN25A, signée en date du 11 mai 2016 par la SOFICO, la société anonyme SHANKS, la commune de Mont-Saint-Guibert et la Région wallonne", et précise que "cette convention prévoit la mise à disposition, par la S.A. SHANKS, d'une somme de 700.000 euros «à titre de compensation de mobilité» et fixe par ailleurs les modalités de son utilisation".

Le Gouvernement wallon décide de retenir l'inscription au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez d'un périmètre de réservation, destiné à permettre la réalisation, au titre de compensation alternative, d'un échangeur routier, préalablement à la mise en œuvre du permis unique ou d'environnement et précise expressément dans les motifs que la réalisation de cet échangeur est mise à la charge de l'exploitant carrier à raison de 700.000 euros, conformément à la convention précitée.

Ensuite, dans le dispositif, l'article 2 de l'arrêté attaqué se lit comme suit :

" La réalisation d'un échangeur routier, à charge de l'exploitant, est imposée au titre de compensation alternative; la réalisation de cet échangeur est un préalable à la mise en œuvre du permis unique ou d'environnement".

Quant à la déclaration environnementale, elle reproduit le texte de l'article 2, tout en précisant que "l'effectivité de la compensation alternative est matérialisée par la convention signée le 11 mai 2016 entre la SOFICO, la S.A. SHANKS, la commune de Mont-Saint-Guibert et la Région wallonne".

Cette convention a, selon ses termes, pour objet principal de "formaliser la compensation de mobilité prévue par la révision du plan de secteur visée en préambule et, plus particulièrement, de régler l'utilisation de la somme de 700.000 euros que la S.A. SHANKS doit mettre à disposition au titre de cette compensation de mobilité".

Il ressort de cette convention que la société requérante s'engage à verser à la SOFICO une somme de 700.000 euros en vue de la réalisation de l'échangeur routier, à fournir à la SOFICO les études et les documents de marchés et plans nécessaires à la réalisation des aménagements et enfin, à obtenir le permis d'urbanisme nécessaire à la réalisation de l'échangeur routier. En contrepartie, la SOFICO s'engage à faire réaliser les travaux et à en assurer le suivi de l'exécution jusqu'à l'achèvement complet des travaux. Il est prévu que sera déduit des 700.000 euros le coût des études préalables.

En d'autres termes, il ressort de cette convention que la réalisation concrète des travaux liés à l'échangeur n'est pas à la charge de la société requérante.

La contradiction mise en lumière par la partie requérante à l'appui de son moyen est en réalité inexistante. Il convient de relever, à titre liminaire, que la partie requérante se contredit lorsqu'elle affirme, d'une part, que le libellé de l'article 2 de l'arrêté attaqué est clair et ne laisse place à aucune interprétation et, d'autre part, que ce même article laisse planer un doute quant à l'ampleur et la nature des travaux qui lui incombent s'agissant de la réalisation de l'échangeur routier.

Comme le relève la partie adverse, l'article 2 de l'arrêté attaqué doit être lu à la lumière des motifs qui le précèdent. Ainsi, même si cette disposition n'est pas libellée exactement de la même manière que les motifs de l'arrêté et ne précise pas que la réalisation de l'échangeur routier n'est à la charge de l'exploitant qu'à concurrence de 700.000 euros et doit être matérialisée conformément à la

convention signée le 11 mai 2016, il ne fait pas de doute, à la lecture des motifs de l'arrêté attaqué et de la déclaration environnementale annexée à celui-ci que la volonté du Gouvernement wallon est d'imposer la création d'un échangeur routier à la charge de la société requérante, au titre de compensation, selon un *modus operandi* qui ne va pas au-delà des termes de la convention signée le 11 mai 2016.

Si un doute subsiste dans le chef de la société requérante quant à l'ampleur de ce qui lui est imposé au titre de compensation relative à la mobilité, les motifs de l'arrêté attaqué et la déclaration environnementale qui lui est annexée lui permettent de comprendre que la réalisation de cet échangeur routier ne lui est imposée qu'à raison de 700.000 euros et selon les termes de la convention du 11 mai 2016, laquelle encadre les travaux et fixe clairement les engagements de chaque partie à la convention.

Dans la mesure où le Gouvernement wallon se réfère sans ambiguïté à la convention signée le 11 mai 2016, tant dans les motifs de l'arrêté attaqué que dans la déclaration environnementale qui l'accompagne, il ne peut raisonnablement être soutenu qu'il se départit de cette convention en omettant d'y faire référence à nouveau dans le dispositif de l'arrêté attaqué, lequel ne peut se lire qu'en combinaison avec les motifs de celui-ci et ladite déclaration environnementale.

En ce qui concerne la compensation liée à la conservation de la nature, il y a lieu de constater qu'à tous les stades de la procédure qui ont précédé l'adoption définitive de la révision du plan de secteur litigieuse, il a été convenu que la seconde compensation mise à la charge de l'exploitant serait le réaménagement en zone naturelle de la totalité de l'extension de la zone d'extraction.

Cette condition figure ainsi :

- dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 2013 adoptant provisoirement la révision partielle du plan de secteur,
- dans l'avis du CWEDD du 13 octobre 2014,
- dans l'avis de la CRAT du 23 octobre 2014,
- dans l'avis du D.N.F. du 31 octobre 2014,
- et, enfin, dans l'arrêté attaqué.

Ledit arrêté précise dans ses motifs que le Gouvernement wallon confirme sa volonté de faire procéder à une réhabilitation active de la future sablière en zone naturelle au terme de l'exploitation, à la charge de l'exploitant, au titre de compensation alternative, et fait état de ce qu'une convention entre la S.A. SHANKS

et le D.N.F. a été signée le 19 juillet 2016 afin de garantir l'effectivité de cette réhabilitation.

Quant au dispositif de l'arrêté attaqué, l'article 3 indique, notamment que "le réaménagement en zone naturelle, après exploitation, de la zone d'extraction inscrite au plan de secteur par la présente révision est imposé, à charge de l'exploitant, au titre de compensation alternative".

La déclaration environnementale annexée à l'arrêté attaqué précise, quant à cette seconde compensation, que "l'effectivité de la compensation alternative est matérialisée par la convention signée en date du 19 juillet 2016 entre la S.A. SHANKS et le D.N.F. du S.P.W."

Il ressort des termes de cette convention que si celle-ci est destinée à protéger l'hirondelle de rivage, elle indique expressément que l'aménagement prévu pour les hirondelles "sera réalisé sur les parcelles concernées par la révision du plan de secteur, qui seront converties en zone naturelle à l'issue de l'exploitation" (article II).

L'article V de la convention est également sans équivoque lorsqu'il prévoit que "les parties conviennent qu'à l'échéance de la présente convention [soit, à la date d'épuisement des réserves de la zone d'extraction], le D.N.F. pourra - s'il le souhaite - obtenir un droit réel sur une portion du site afin de lui permettre d'assumer la pérennité du présent projet, pérennité qui sera garantie dès lors que la révision partielle du plan de secteur prévoit la conversion des parcelles concernées par la révision du plan de secteur, en zone naturelle à l'issue de l'exploitation".

Ainsi, contrairement à ce que soutient la partie requérante, ni la convention précitée ni aucun des motifs de l'arrêté attaqué ne limitent le réaménagement de la zone au programme annuel d'accueil de l'hirondelle de rivage, le réaménagement en zone naturelle après exploitation ayant été prévu dès l'adoption de l'arrêté provisoire et tout au long de l'instruction du dossier jusqu'à l'adoption définitive de l'arrêté attaqué. La circonstance que la convention du 19 juillet 2016 détaille la manière dont devra être gérée la nidification des hirondelles de rivage présentes sur le site n'enlève rien à la circonstance que cette même convention confirme le réaménagement de la zone d'extraction en zone naturelle à l'issue de l'exploitation de la sablière.

Il ressort de ce qui précède qu'il n'y a pas de contradiction entre les motifs et le dispositif de l'arrêté attaqué.

Le moyen unique est pour partie irrecevable et non fondé pour le surplus.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-sept mars deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.