

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.308 du 10 février 2025

A. 237.537/XIII-9822

En cause : **l'association sans but lucratif RAMUR,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jacques SAMBON et Erim AÇIKGÖZ, avocats,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la ville de Namur**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,
2. **la société anonyme LE CÔTÉ VERRE**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel SCHOLASSE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 octobre 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire adopte définitivement le périmètre de remembrement urbain dit « Quartier Léopold » à Namur.

II. Procédure

Un arrêt n° 259.195 du 19 mars 2024 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Xavier Hubinon, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^e Julien Bouillard, avocat, comparaisant pour la première partie intervenante, et M^e Julie Cuvelier, *loco* M^e Michel Scholasse, avocat, comparaisant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 utiles à l'examen de la cause

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 259.195 du 19 mars 2024. Il y a lieu de s'y référer.

Pour la bonne compréhension du troisième moyen ici examiné, il y a lieu de compléter et préciser les faits suivants :

1. En sa séance du 3 septembre 2019, le conseil communal de la ville de Namur prend connaissance de l'avant-projet de périmètre de remembrement urbain (PRU) dit « Quartier Léopold » à Namur, marque son accord sur le projet de contenu du rapport sur les incidences environnementales (RIE) et le soumet pour avis au pôle Environnement et à la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM).

2. Le 24 septembre 2019, la CCATM remet un avis dans lequel elle demande que soient étudiés, en plus du contenu proposé dans le dossier, plusieurs points dont notamment, le fait d'« [é]largir le périmètre de l'étude : au minimum jusqu'au passage de la Gare (Galerie "Wérenne") – Nécessité d'évaluer et d'identifier les interactions indispensables entre le projet et l'aménagement de la Place de la Station ».

3. Le même jour, le pôle Environnement répond à la demande d'avis ce qui suit :

« je vous confirme que le Pôle ne remettra pas d'avis sur le dossier dont mention sous rubrique dès lors que le CoDT ne lui confie pas de mission en la matière ».

Par un courriel du 25 octobre 2019, il complète sa réponse en précisant, notamment, que « [l]e contenu du rapport sur les incidences environnementales, tel que défini par le conseil communal du 03/09/2019, reprend les dispositions de l'article D.VIII.33, § 3, du CoDT » et que « [c]ette table des matières rencontre donc les dispositions du CoDT (et partant, de la Directive) ».

4. En sa séance du 18 février 2020, le conseil communal prend connaissance des avis émis et fixe le contenu du RIE à élaborer. Sur la proposition de la CCATM quant à l'élargissement du périmètre de l'étude, il répond ce qui suit :

« Considérant que le périmètre défini par l'avant-projet dépend du projet d'urbanisme envisagé ; qu'il n'est dès lors pas opportun de modifier ce périmètre ; que néanmoins, l'évaluation environnementale de l'avant-projet doit s'envisager à différentes échelles dans une approche multiscalaire, en intégrant la place de la Station, la galerie "Wérenne" (Passage de la Gare) ainsi que la place Léopold ».

5. En sa séance du 23 février 2021, le conseil communal décide de soumettre le dossier complet de PRU, accompagné du RIE daté du 5 janvier 2021, au Gouvernement wallon pour adoption provisoire.

6. Le 7 mai 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire arrête provisoirement le PRU.

7. Du 9 juin au 8 juillet 2021, le dossier est soumis à enquête publique, laquelle donne lieu à 86 réclamations et observations ainsi qu'à une lettre-type, établie à l'initiative de la requérante, et qui a emporté de nombreuses signatures.

8. Le 8 juin 2021, la CCATM émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 16 juin 2021, le pôle Environnement donne un avis favorable, en attirant l'attention sur plusieurs éléments, notamment à propos du RIE, sur le fait qu'il regrette « l'absence de discussion quant à la délimitation du périmètre » et que « le RIE n'estime pas utile d'étudier des alternatives de délimitation ».

10. Le 21 décembre 2021, le collège communal décide de proposer le dossier de PRU, accompagné des résultats de l'enquête publique et des avis, au Gouvernement wallon pour adoption définitive.

11. Le 1^{er} août 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire arrête définitivement le PRU. Cet acte est publié en intégralité au *Moniteur belge* du 24 août 2022, accompagné du descriptif du périmètre et de la déclaration environnementale.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen

La requérante s'est désistée de son deuxième moyen dans son mémoire en réplique.

Rien ne s'y opposant, il y a lieu de prendre acte de ce désistement.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 3 à 8 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EIPP), des articles D.I.1, D.V.9 à D.V.11, D.VIII.28 et D.VIII.33 du Code du développement territorial (CoDT), de la circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire du 29 juin 2020 « relative à l'intégration de l'évaluation des incidences environnementales découlant

de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement à l'occasion d'une procédure d'adoption d'un périmètre de remembrement urbain », des principes de droit administratif dont le principe de la motivation interne, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle divise le moyen en trois branches.

A. Première branche

Elle soutient que le périmètre de remembrement urbain (PRU) doit être considéré comme étant un plan au sens de la directive EIPP et que la partie adverse n'a pas transposé les exigences de cette directive dans la procédure d'élaboration et d'adoption du PRU prescrite par le CoDT.

À son estime, la circulaire ministérielle du 29 juin 2020 précitée doit être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution dès lors que cette circulaire normative a été adoptée par une autorité incompétente pour modifier ou compléter les règles procédurales prévues par le CoDT, n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et n'a pas été publiée au *Moniteur Belge*.

Après avoir rappelé les exigences des articles 4.2, 6.3, 6.4 et 6.5 de la directive EIPP, elle soutient que la partie adverse n'a pas désigné les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre du PRU, et qu'elle n'a pas consulté ces autorités lorsqu'il a fallu décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales (RIE) doit contenir.

Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir défini le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision ou intéressé par celle-ci, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) concernées telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement, afin qu'elles puissent émettre leur avis sur le projet de PRU et le RIE avant que le périmètre ne soit adopté ou soumis à la procédure législative. Elle critique également l'absence de définition des modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public.

B. Deuxième branche

Elle considère que le RIE comporte une argumentation relative au choix du périmètre tenant principalement à la nécessité d'urbaniser ce site. Elle estime que l'examen des alternatives est défaillant dans la mesure où celles-ci sont examinées du point de vue de la programmation interne en termes, notamment, d'options d'aménagement des bâtiments, des voiries et espaces publics, mais non en termes de localisation et délimitation du périmètre.

Elle soutient que le choix du périmètre n'est pas justifié, ce qui constitue une carence grave de l'évaluation des incidences. Elle relève que les réflexions et études préalables qui, selon le RIE, ont mené au choix du lieu et du périmètre n'y sont pas intégrées.

S'appuyant sur l'article 5 de la directive EIPP et l'article D.VIII.33, § 3, 10°, du CoDT, elle expose que l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes doit comprendre un examen des solutions de substitution, ce que rappelle l'arrêt n° 245.021 du 27 juin 2019, et considère que, s'agissant d'un PRU, l'absence d'examen d'alternatives au périmètre retenu est d'autant plus grave que le but du PRU est précisément de délimiter un périmètre. Elle note, à cet égard, que le pôle Environnement, dans son avis du 16 juin 2021, regrettait « l'absence de discussion quant à la délimitation du périmètre » et le fait que « [l]e RIE n'estime pas utile d'étudier des alternatives à celui-ci ».

Elle s'étonne d'autant plus de cette carence que la pertinence de la délimitation du périmètre a fait l'objet de réflexions et d'études antérieures à la réalisation de l'évaluation des incidences, alors que l'article 4, § 1^{er}, de la directive précitée impose que cette évaluation précède l'adoption du plan ou du programme. Elle cite, sur ce point, divers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne qui indiquent que « l'objectif essentiel de la directive 2001/42, ainsi qu'il ressort de l'article 1^{er} de celle-ci, consiste à soumettre les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, lors de leur élaboration et avant leur adoption, à une évaluation environnementale », qu'« il ressort de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive que l'évaluation environnementale est censée être réalisée aussi tôt que possible afin que ses conclusions puissent encore influencer sur d'éventuelles décisions » et que « [c]'est en effet à ce stade que les différentes branches de l'alternative peuvent être analysées et que les choix stratégiques peuvent être effectués ».

Elle relève qu'en l'espèce, si le chargé de rapport indique que « le choix de la délimitation du périmètre de remembrement urbain proposé est le fruit de plusieurs réflexions préalables et globales », aucune de ces réflexions ne figure dans le RIE. À son estime, des choix fondamentaux ayant été arrêtés préalablement et la procédure d'évaluation n'ayant pas eu pour effet de pouvoir les remettre en cause, les carences dénoncées méconnaissent le principe de l'utilité de l'enquête publique.

C. Troisième branche

Elle rappelle que l'article 9.1, c), de la directive EIPP dispose que l'autorité compétente met à la disposition du public « les mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10 ».

À son estime, l'autorité compétente n'a pas défini ces mesures de suivi ni ne les a mises à disposition du public, alors qu'elle considère que le PRU est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Elle est d'avis que la procédure d'évaluation des incidences appliquée à l'adoption du PRU méconnaît les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en tant qu'elle ne présente pas les mêmes garanties que celles appliquées aux plans et schémas soumis à évaluation des incidences conformément au CoDT. Elle ajoute que l'article 6, § 4, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), rendu applicable à la procédure d'élaboration des plans, requiert que « la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » et que, selon elle, tel n'est pas le cas en l'espèce.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse note, à titre préliminaire, que la requérante part du principe que l'acte attaqué constitue un plan ou programme. Bien qu'elle concède que la décision du conseil communal de la ville de Namur du 3 septembre 2019 adopte la même position, elle souligne toutefois que la détermination de ce qu'un PRU est un plan ou programme procède d'une opération de qualification qui n'est pas automatique. Elle renvoie, à cet égard, à l'arrêt n° 245.021 du 27 juin 2019, et s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État.

Sur la première branche, elle répond que les critiques formulées par la requérante ont trait au CoDT et non à l'acte attaqué. Elle relève que la directive EIPP a des effets directs dans l'ordre juridique interne et que le Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'examiner la conformité d'une évaluation des incidences sur pied de cette directive. Elle estime que la requérante ne démontre pas que l'évaluation des incidences environnementales préalables à l'acte attaqué est contraire aux dispositions de la directive EIPP. Elle expose qu'il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été précédé d'un RIE, des consultations nécessaires, d'une enquête publique, et que le projet de contenu du RIE a été soumis au pôle Environnement le 11 septembre 2019, bien que ce dernier n'ait pas remis d'avis dans la mesure où le CoDT ne lui confiait pas une telle mission. S'agissant de l'écartement de la circulaire du 29 juin 2020 précitée, elle répond qu'il est sans pertinence dès lors que cette circulaire n'est pas nécessaire à l'application de la directive EIPP. Elle en déduit que la première branche du moyen est irrecevable ou, à tout le moins, non fondée.

Sur la deuxième branche, s'appuyant sur l'article 5 de la directive EIPP ainsi que sur un document de la direction générale Environnement intitulé « mise en œuvre de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », elle soutient que les alternatives peuvent consister en des solutions de substitution dans le cadre du plan et qu'en l'espèce, le RIE liste les alternatives considérées, à savoir :

- les alternatives de localisation du périmètre, pour lesquelles le RIE expose qu'« au travers des analyses, les limites du périmètre sont validées par l'auteur du RIE et les évaluations environnementales n'ont pas mis en évidence la nécessité d'étudier des alternatives de délimitation » ;
- les alternatives de programmation/affectation de l'avant-projet de PRU, pour lesquelles trois alternatives sont envisagées ;
- les alternatives relatives aux options d'aménagement de l'avant-projet de PRU en matière de volumétrie et de gabarit, pour lesquelles cinq variantes ont été mises en lumière ;
- les alternatives relatives à l'aménagement des voiries du PRU, pour lesquelles deux alternatives ont été analysées ;
- l'alternative « zéro ».

Elle en déduit que la deuxième branche n'est pas fondée, que les prescrits de la directive précitée ainsi que de l'article 6, § 4, de la Convention d'Aarhus ont été respectés et ajoute ne pas apercevoir comment des réflexions portant sur le choix du périmètre, exposées dans le RIE, sont de nature à influencer ce constat.

Sur la troisième branche, elle est d'avis que des mesures de suivi ne doivent pas être arrêtées dans l'acte attaqué, mais peuvent l'être dans les permis mettant en œuvre le projet dont le PRU permet la réalisation. En l'espèce, elle note que le RIE renseigne des mesures de suivi, contenues dans le projet par le biais des demandes de permis qui seront introduites, et dont le suivi est réalisé par des modifications éventuelles du PRU.

V.1.3. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

Concernant la première branche, la première partie intervenante soutient que les critiques ne portent pas sur l'acte attaqué mais sur l'absence de transposition dans le CoDT de la directive EIPP. Selon elle, la requérante ne prétend pas que l'élaboration du PRU n'a pas fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et, ce faisant, ne respecte pas les exigences de la directive susmentionnée. Elle soutient que la circulaire précitée a pour seul objet de rappeler la jurisprudence quant à la qualification de « plan ou programme » du PRU, que la procédure d'adoption de l'acte attaqué a été initiée avant l'adoption de cette circulaire, et qu'elle n'a pas de caractère réglementaire dès lors qu'elle ne comprend aucune règle contraignante et n'entend pas se substituer aux dispositions du CoDT.

Concernant la deuxième branche, elle considère que la requérante se contente d'affirmer que les alternatives de localisation et de délimitation du PRU n'ont pas été examinées dans le RIE, sans déterminer lesquelles auraient dû l'être, de sorte que le grief est irrecevable.

Elle précise que la localisation d'un PRU dépend de l'objectif poursuivi en termes de réaménagement opérationnel urbain et qu'en l'espèce, le PRU concerné est tributaire du réaménagement du « Quartier Léopold ». Elle ajoute que les alternatives de localisation et de délimitation du PRU ont bien été examinées dans le RIE, lesquelles dépendent de ce projet d'urbanisme. Selon elle, le RIE contient, en plus de la « justification du périmètre », une « analyse des alternatives et variantes » qui examine successivement les alternatives de délimitation du périmètre, les alternatives de programmation/affectation, les alternatives relatives aux options d'aménagement en matière de volumétrie et de gabarit et les alternatives relatives à l'aménagement des voiries, ainsi qu'une alternative « zéro ». Elle conteste que les alternatives examinées ne portent que sur la configuration interne du projet d'urbanisme. Enfin, elle soutient que les réflexions et études antérieures, non identifiées par la requérante, sont reprises, réexaminées ou validées dans le RIE.

Concernant la troisième branche, elle soutient que le RIE contient plusieurs mesures de suivi. Elle considère que l'article 10.1 de la directive EIPP n'impose pas que l'acte attaqué prévoit de telles mesures, mais uniquement que ce suivi soit assuré et prévu le plus tôt possible pour permettre, au moment de la mise en œuvre du plan, de prendre des actions correctrices. En l'espèce, elle estime que le PRU a été adopté provisoirement et définitivement sur la base du RIE qui détermine les mesures de suivi. Elle ajoute que, conformément à l'article 9.1, c), de cette même directive, ces mesures sont reprises dans la déclaration environnementale annexée à l'acte attaqué.

Enfin, elle considère qu'à supposer que, sur la base des mesures de suivi identifiées et déterminées dans le RIE, des mesures correctrices, mises en évidence dans le cadre de l'évaluation des incidences du projet d'urbanisme sur l'environnement, doivent être mises en œuvre, et à supposer que la mise en œuvre de ces mesures correctrices implique une modification substantielle du projet d'urbanisme qui sous-tend l'adoption du PRU, l'article D.V.11, § 4, du CoDT permet encore de modifier ce périmètre, ce qui donne donc aux autorités compétentes la possibilité d'assurer le suivi et la correction des impacts négatifs résultant de la mise en œuvre du PRU, conformément à la directive EIPP.

V.1.4. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante estime que la première branche est irrecevable dès lors qu'elle est formulée de façon très théorique, sans que la requérante ne précise l'éventuelle méconnaissance de la directive EIPP dans la mesure où l'autorité compétente a sollicité les avis des instances spécialisées et qu'une enquête publique a été organisée dans le cadre de l'élaboration du PRU. Elle soutient que les critiques ne portent pas sur l'acte attaqué mais sur le CoDT. En tout état de cause, elle estime que la première branche n'est pas fondée. À son estime, la circulaire précitée a pour seul objet de rappeler la jurisprudence quant à la qualification de « plan ou programme » du PRU. Elle relève que la procédure d'adoption de l'acte attaqué a été initiée avant l'adoption de cette circulaire et que celle-ci n'a pas de caractère réglementaire dès lors qu'elle ne comprend aucune règle contraignante et n'entend pas se substituer aux dispositions du CoDT. Elle soutient que les articles 4.2, 6.3, 6.4, 6.2 et 6.5 de la directive EIPP n'ont pas été violés puisque les obligations imposées par ces dispositions incombent aux États membres et non à l'autorité amenée à statuer sur l'adoption d'un PRU en particulier et qu'en l'espèce, s'agissant de la procédure d'élaboration et d'adoption du PRU, la directive a été respectée puisque l'acte attaqué a été précédé des consultations nécessaires et d'une enquête publique, de même que le projet de contenu du RIE a été soumis pour avis au pôle Environnement ainsi qu'à la CCATM.

Sur la deuxième branche, elle la considère irrecevable dès lors que la requérante se limite à affirmer que les alternatives de localisation et de délimitation du PRU n'ont pas été examinées, sans pour autant déterminer quelles alternatives auraient dû l'être. Sur le fond, elle estime que le RIE permet de comprendre pour quelles raisons l'alternative de localisation et de délimitation du périmètre n'était pas nécessaire. Elle confirme que celles-ci sont le fruit de réflexions antérieures, puisque la localisation du PRU est reprise dans un schéma d'orientation local (SOL) par arrêté ministériel du 18 juillet 2014, entré en vigueur en date du 23 août 2014. Elle expose que ces réflexions sont intégrées dans le RIE, qui les a validées ou réexaminées.

Sur la troisième branche, elle précise que le RIE prévoit expressément les mesures de suivi de la mise en œuvre du PRU, qui ont donc bien été soumises à enquête publique.

V.1.5. Le mémoire en réplique

La requérante réplique, sur la première branche, que le moyen précise les différents griefs à l'encontre de la procédure d'adoption du PRU, à savoir l'absence de désignation des autorités consultées pour déterminer le degré de précision des informations à collecter et susceptibles d'être concernées par les incidences du projet (articles 6.2 et 6.3 de la directive EIPP), l'absence de détermination du public et des ONG affectés ou susceptibles d'être affectés par la prise de décision, ou intéressés par celle-ci (articles 6.2 et 6.4) et l'absence de détermination des modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public (article 6.5). Elle ajoute que la partie adverse ne peut nier que le pôle Environnement n'a pu remettre d'avis faute de disposition légale le prévoyant, de sorte que l'acte attaqué n'a pu être précédé d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement conforme à la directive EIPP. Elle précise que cette absence d'avis est contraire à la circulaire du 29 juin 2020 précitée.

Sur la deuxième branche, elle maintient qu'il ressort expressément du RIE que l'auteur de l'évaluation reconnaît qu'aucune alternative de localisation ou de délimitation du périmètre n'a été étudiée et que cette omission découle d'analyses préalables effectuées par l'auteur de ce rapport ou par les autorités concernées. Or, elle estime avoir démontré à suffisance que de telles alternatives devaient être étudiées. Bien qu'elle considère qu'il ne lui appartient pas de présenter les alternatives qui auraient dû être examinées, mais bien à l'auteur du RIE de démontrer qu'il a examiné des alternatives pertinentes, elle met en avant deux alternatives, formulées par des citoyens et par elle, qui n'ont pas été examinées. Elle en infère que des alternatives existaient et que le RIE est, par conséquent, lacunaire.

Sur la troisième branche, elle relève que la partie adverse ne conteste pas l'absence d'imposition de mesures de suivi des incidences par l'autorité et considère, au contraire de cette dernière, qu'il ne peut être affirmé que les mesures de suivi « se logent dans les permis mettant en œuvre le projet dont le PRU permet la réalisation », dès lors que les permis d'urbanisme et le plan ont une portée qui diverge et que le suivi des incidences du plan ne se confond pas avec celles du projet. Elle considère encore que la référence à l'article D.V.11, § 4, du CoDT n'est pas pertinente et rappelle que, suivant cette disposition, « au terme de la réalisation du projet ou sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué, le Gouvernement peut abroger ou modifier le périmètre » et que « [l]es dispositions réglant l'établissement du périmètre sont applicables à sa modification ». Elle précise qu'il ressort de la nature de tout règlement que l'autorité peut le modifier si elle l'estime nécessaire. En revanche, elle avance que cette disposition ne garantit pas que, dès l'adoption du règlement, la méthode de suivi des incidences potentielles soit mise en place, ce qui, en conséquence, ne garantit pas que les incidences soient réellement suivies. Elle conclut que l'autorité compétente n'a pas défini ces mesures de suivi ni, *a fortiori*, ne les a mises à disposition du public alors que le PRU est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement.

V.1.6. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante relève qu'il ne peut être contesté qu'à la date de l'acte attaqué, la Région wallonne n'avait pas procédé à la transposition de la directive EIPP en ce qui concerne la procédure d'adoption des PRU et que le PRU attaqué relève *ratione temporis* du champ d'application de cette directive.

Dans la première branche, elle rappelle les lacunes de la procédure d'élaboration du PRU qu'elle dénonce et leurs conséquences. Après avoir constaté que l'auditeur rapporteur ne remet pas en cause le non-respect de ces exigences procédurales, elle est d'avis qu'elle justifie bien d'un intérêt au grief. Elle développe en quoi ces obligations procédurales revêtent une importance particulière dès lors qu'elles visent à garantir la qualité de l'évaluation des incidences. Selon elle, il en va ainsi de la détermination du contenu du cahier des charges du RIE qui, en l'espèce, n'a pas été précédée d'une consultation adéquate susceptible d'influer sur elle, à défaut de consultation effective du pôle Environnement en l'absence de mesure de transposition. Elle ajoute qu'il en va également ainsi de la consultation du public affecté ou susceptible de l'être, à défaut d'avoir sollicité l'avis d'organisations non gouvernementales.

Elle rappelle, par référence à de la doctrine et au préambule de la directive précitée, que la participation du public est une « composante intrinsèque et entière » de la procédure d'évaluation des incidences, une « garantie de la complétude, de l'exhaustivité et de la fiabilité des informations fournies en vue de l'évaluation » et « une exigence qualitative du processus d'évaluation lui-même ». Elle en infère que ces carences procédurales sont susceptibles d'affecter le contenu de l'acte attaqué.

S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État, elle soutient qu'une association peut pleinement invoquer des irrégularités qui lèsent, non pas sa situation personnelle, mais bien l'intérêt collectif qu'elle défend et que la charge de la preuve des effets des irrégularités n'incombe pas au requérant, mais que c'est à l'auteur de l'acte attaqué qu'il revient d'apporter des éléments en sens contraire.

Dans la deuxième branche, elle confirme le caractère lacunaire du RIE en l'absence d'examen adéquat des alternatives de localisation ou détermination du périmètre et la possible incidence de cette lacune sur le processus décisionnel, sur le sens de la décision prise. Elle ajoute que les articles 6.2 et 6.4 de la directive EIPP doivent être compris et interprétés au regard notamment de l'article 6.4 de la Convention d'Aarhus et du guide d'application de cette convention. Elle estime que ces dispositions et le principe de l'utilité de l'enquête publique ont été méconnus, la procédure d'évaluation n'ayant pas eu pour effet de pouvoir remettre en cause les choix fondamentaux arrêtés préalablement.

Dans la troisième branche, elle fait référence au chapitre 8 du RIE qui développe deux séries de mesures, d'une part, les mesures techniques et d'aménagements à mettre en œuvre lors de la réalisation concrète du PRU – qui ne correspondent pas aux mesures de suivi exigées par l'article 10.1 de la directive – et, d'autre part, les mesures envisagées – proposées et non pas décidées – pour assurer le suivi de la mise en œuvre du PRU. Elle est d'avis que ces mesures n'ont pas été « arrêtées » par les autorités publiques compétentes, comme l'exigent les articles 9.1 et 10.1 de la directive EIPP, et n'ont pas été mises à la disposition du public.

Elle conclut que les griefs liés à la violation de la directive EIPP sont fondés et que la procédure d'évaluation des incidences appliquée au PRU méconnaît les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'elle ne présente pas les mêmes garanties que celles appliquées aux plans et schémas soumis à évaluation des incidences sur l'environnement conformément au CoDT.

V.1.7. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse confirme que les prévisions des articles 5.4 et 6.2 de la directive EIPP – laquelle a des effets directs dans l'ordre juridique interne et est directement applicable – sont rencontrées, les avis du pôle Environnement et de la CCATM ayant été sollicités sur le contenu du RIE et une enquête publique ayant été organisée préalablement à l'adoption de l'acte attaqué.

V.1.8. Le dernier mémoire de la première partie intervenante

Quant à la première branche, la première partie intervenante conteste la violation des articles 5.4, 6.2, 6.3, 6.4 et 6.5 de la directive EIPP lors de l'adoption du PRU en cause. Elle soutient que la partie adverse a désigné les autorités compétentes en matière d'environnement, notamment le pôle Environnement et la CCATM, que celles-ci ont été consultées sur le contenu du RIE, que le public susceptible d'être affecté ou intéressé par la décision a été désigné, que ce public a eu une possibilité réelle de faire valoir ses observations à un stade précoce du processus et dans un délai raisonnable et, partant, que la procédure respecte pleinement l'objectif de la directive cherchant à concilier le développement de nouvelles activités économiques avec l'intégration d'informations environnementales pertinentes dans le processus décisionnel. À cet égard, elle relève que les autorités consultées ont formulé des conditions précises à respecter pour la mise en œuvre du projet, la CCATM envisageant la compensation de la perte d'arbres et le pôle Environnement la recreation de la valeur biologique perdue. Elle soutient, à titre subsidiaire, l'absence de grief en lien avec ces prétendues lacunes procédurales.

Quant à la deuxième branche, elle rappelle que la requérante reste en défaut de déterminer quelles alternatives de localisation et de délimitation auraient dû être examinées. Elle relève que la requérante ne conteste pas que le RIE inclut une analyse des alternatives et variantes. Elle ajoute que le RIE intègre les réflexions et études antérieures, validées ou réexaminées, confirmant que l'ensemble des alternatives pertinentes a bien été pris en compte.

Quant à la troisième branche, elle rappelle l'objectif principal des mesures de suivi repris à l'article 10.1 de la directive EIPP et considère, en se fondant sur l'avis du collège communal du 18 février 2020 et l'acte attaqué, que le RIE aborde tous les points listés par ce collège. Elle en infère que la partie adverse « a assuré le suivi des incidences notables sur l'environnement en veillant à identifier les impacts négatifs imprévus » et « a préalablement vérifié que toutes les mesures nécessaires soient correctement reprises dans le rapport sur les incidences, et a jugé celles-ci complètes,

les ayant ainsi bien arrêtées ». Elle ajoute que ces mesures de suivi ont été soumises à la consultation du public, étant contenues dans ce rapport.

V.1.9. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante précise qu'elle ne perçoit pas de grief en lien avec les prétendues lacunes procédurales dans la mesure où l'acte attaqué a été précédé des consultations nécessaires et d'une enquête publique, de même que le projet de contenu du RIE a été soumis pour avis au pôle Environnement et à la CCATM. Elle confirme que, selon elle, les critiques ne portent pas sur l'acte attaqué, mais sur le défaut de transposition de la directive EIPP, au sein du CoDT, dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PRU. Elle estime, en outre, que la requérante manque à préciser ses griefs à l'égard de l'adoption de l'acte attaqué.

Sur la troisième branche, elle précise que les articles 9.1 et 10.1 de la directive EIPP n'imposent pas aux autorités publiques d'arrêter les mesures de suivi, mais uniquement de prévoir leur information et communication. Elle ajoute qu'en plus d'avoir été recommandées par le chargé d'étude, ces mesures ont été arrêtées dans le RIE.

V.2. Examen

V.2.1. À titre liminaire

1. L'article 2, a), de la directive EIPP définit « aux fins de la présente directive » les « plans et programmes » de la manière suivante :

- « les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

L'article 3 de la même directive fixe son champ d'application.

Ces dispositions sont notamment transposées, en Région wallonne, par les articles D.VIII.31 et D.VIII.32 du CoDT.

2. Dans un arrêt n° 245.021 du 27 juin 2019, le Conseil d'État, se référant à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne prononcé sur question préjudicielle du 7 juin 2018 (CJUE, arrêt du 7 juin 2018, *Thybaut*, C-160/17,

ECLI:EU:C:2018:401), a conclu qu'« un périmètre de remembrement urbain, tel que visé à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, du CWATUPE, tel qu'applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, constitue un "plan ou programme" au sens de la directive 2001/42/CE et doit – en principe – être soumis à une évaluation préalable des incidences telle qu'exigée par cette directive ».

L'enseignement de cet arrêt, prononcé sous l'empire du CWATUP, est transposable au PRU régi par le CoDT qui relève, de la même façon, en raison de sa faculté de dérogation aux prescriptions urbanistiques – notamment du plan de secteur –, de la notion de « plans et programmes » susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement nécessitant une évaluation environnementale.

Il s'ensuit que le contenu de la directive EIPP trouvait à s'appliquer à la procédure d'adoption de l'acte attaqué.

V.2.2. Recevabilité

3. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

4. En l'espèce, il n'est pas contesté qu'à la date de l'acte attaqué, la Région wallonne n'avait pas procédé à la transposition de la directive EIPP en ce qui concerne la procédure d'adoption des PRU et que le PRU attaqué, initié par la délibération du conseil communal de la ville de Namur du 3 septembre 2019, relève du champ d'application temporel de cette directive.

Dès lors que la procédure d'adoption du PRU, alors applicable, instituée aux articles D.V.10, D.V.11 et D.VIII.31 du CoDT ne prévoit aucune évaluation des incidences sur l'environnement, la requérante dispose bien d'un intérêt à critiquer ces dispositions au regard des prescriptions de la directive IEPP qui devaient être transposées en droit wallon. En effet, à la supposer établie, cette non-conformité permet à la requérante de se prévaloir des dispositions de la directive IEPP qui ont un effet direct dans l'ordre interne. La requérante peut ainsi dénoncer le fait qu'à défaut d'évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive, l'adoption du PRU est irrégulière.

5. Les obligations procédurales, dont la violation est invoquée par la requérante à l'appui des trois branches du moyen, visent à garantir la qualité de l'évaluation des incidences du PRU attaqué sur l'environnement. Il ne peut être raisonnablement contesté que les carences à ces obligations procédurales sont susceptibles d'affecter le contenu et le sens de l'acte attaqué, sauf à préjuger de leur utilité dans la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement.

6. Il n'appartient pas à la requérante de supporter la charge de la preuve que l'acte attaqué aurait été différent sans le vice de procédure allégué en l'espèce. Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle précise, à l'égard de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que la charge de la preuve des effets des irrégularités de l'évaluation des incidences n'incombe pas au requérant. En outre, dans le cadre de la procédure d'évaluation des incidences des projets définie par la directive 2011/92/UE, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que l'on ne pouvait imputer au requérant la charge de la preuve des conséquences, sur une autorisation délivrée, des lacunes et déficiences de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (CJUE, arrêt du 15 octobre 2015, *Commission / Allemagne*, aff. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

En d'autres termes, il n'appartient pas à la requérante d'apporter la preuve des conséquences des lacunes du RIE sur la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et, partant, sur le sens de l'acte attaqué adopté au terme de celle-ci. En revanche, c'est à l'autorité d'apporter des éléments en sens contraire, ce qu'elle ne fait pas en l'espèce.

7. Il résulte de ce qui précède que la requérante justifie à suffisance d'un intérêt au moyen.

Le moyen est recevable en toutes ses branches.

V.2.3. Fondement

A. Première branche : consultation et participation du public

8. En violation des articles 5.4, 6.2, 6.3, 6.4 et 6.5 de la directive EIPP, la requérante fait grief à la partie adverse :

- de ne pas avoir désigné les autorités à consulter pour déterminer le degré de précision des informations à collecter et susceptibles d'être concernées par les incidences du projet ni avoir soumis l'évaluation des incidences du PRU attaqué à ces autorités ;

- de ne pas avoir déterminé le public et les ONG affectés ou susceptibles d’être affectés par la prise de décision, ou intéressés par celle-ci, ni leur avoir soumis le projet de PRU en cause ;
- de ne pas avoir déterminé les modalités précises relatives à l’information et à la consultation des autorités et du public, ni avoir fait l’objet d’une information et d’une consultation telle que déterminée par le législateur.

Les dispositions précitées sont libellées comme suit :

« Article 5 – Rapport sur les incidences environnementales

[...]

4. Les autorités visées à l’article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu’il faut décider de l’ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Article 6 – Consultations

[...]

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d’exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

3. Les États membres désignent les autorités qu’il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d’environnement, sont susceptibles d’être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d’être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l’environnement et d’autres organisations concernées.

5. Les modalités précises relatives à l’information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres ».

9. En l’espèce, il y a lieu de constater que les exigences de la directive IEPP n’ont pas été respectées puisqu’il n’y a pas eu de consultation des autorités concernées compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d’environnement en violation de l’article 5, § 4, de la directive précitée.

Si l’avis du pôle Environnement a été sollicité sur le contenu du projet de RIE du PRU, il ne s’est pas exprimé, considérant qu’il n’avait pas à le faire. Par courriel du 24 septembre 2019, le pôle Environnement répond ainsi à la demande d’avis qu’il « ne remettra pas d’avis sur le dossier [...] dès lors que le CoDT ne lui confie pas de mission en la matière ». C’est donc bien l’absence de mesure de

transposition qui a rendu ineffective la consultation du pôle Environnement sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le RIE doit contenir.

Par courriel du 25 octobre 2019, le pôle Environnement complète sa réponse en précisant, notamment, que « [l]e contenu du rapport sur les incidences environnementales, tel que défini par le conseil communal du 03/09/2019, reprend les dispositions de l'article D.VIII.33, § 3, du CoDT » et que « [c]ette table des matières rencontre donc les dispositions du CoDT (et partant, de la Directive) ». Ce faisant, il se borne à rappeler le contenu minimum légal du RIE, ce qui ne permet pas de couvrir cette irrégularité.

10. Le grief pris de l'illégalité de la circulaire ministérielle du 29 juin 2020 précitée et, partant, la demande de son écartement sur pied de l'article 159 de la Constitution ne sont pas pertinents dès lors qu'elle ne fonde pas l'acte attaqué, étant postérieure à l'entame du processus décisionnel en cause.

11. Le moyen est fondé en sa première branche dans la mesure qui précède.

B. Deuxième branche : solutions de substitution raisonnables

12. En violation des articles 5.1 et 6.2 de la directive EIPP, la requérante fait grief à la partie adverse de ne pas avoir examiné des alternatives portant sur la localisation et la délimitation du PRU.

Ces dispositions sont libellées comme suit :

« Article 5 – Rapport sur les incidences environnementales

1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

[...]

Article 6 – Consultations

[...]

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

[...] ».

L'article D.VIII.33, § 3, 10° du CoDT stipule que le RIE doit comprendre « la présentation des alternatives possibles et de leur justification en fonction des points 1° à 9° ».

13. En l'espèce, selon l'acte attaqué, le périmètre du PRU inclut l'entièreté du square Léopold et de la place Léopold (rond-point et voiries) et s'étend aux assiettes des voiries et espaces publics qui bordent ce square et cette place, couvrant notamment la rampe d'accès à la future gare des bus sur la dalle de la gare ferroviaire de Namur.

Dans son avis du 24 septembre 2019 sur le contenu du projet de RIE du PRU, la CCATM demande que l'élargissement du périmètre « au minimum jusqu'au passage de la Gare "Wérenne" » soit étudié. Le 18 février 2020, le conseil communal répond à cet égard que « l'avant-projet dépend du projet d'urbanisme envisagé » et « qu'il n'est dès lors pas opportun de modifier ce périmètre ».

Le RIE de janvier 2021 admet le défaut d'analyse des alternatives de localisation du périmètre, au motif qu'« [a]u travers des analyses, les limites du périmètre sont validées par l'auteur du RIE et les évaluations environnementales n'ont pas mis en évidence la nécessité d'étudier des alternatives de délimitation ». Le périmètre retenu y est justifié comme suit :

« Le choix de la délimitation du périmètre de remembrement urbain proposé est le fruit de plusieurs réflexions préalables et globales. La délimitation du périmètre de remembrement urbain tel que proposé est cohérente dans la perspective d'une restructuration d'envergure de ce quartier. Elle permet le développement des fonctions urbaines notamment sur des espaces de parkings peu cohérents. Elle démontre une volonté de développer une offre de logements et de bureaux à proximité de la gare multimodale et de retrouver une attractivité commerciale amenant à la promenade-shopping dans les rues commerçantes du centre-ville de Namur. En effet, la prise en compte des voiries immédiatement limitrophes et de la place Léopold permet d'intégrer le rapport entre le complexe immobilier à construire et les espaces publics attenants qui vont connaître une requalification importante » (p. 377).

Le choix de ne pas étudier d'alternatives de localisation du périmètre n'est pas autrement justifié.

Dans son avis du 16 juin 2021, le pôle Environnement regrette « l'absence de discussion quant à la délimitation du périmètre » et le fait que « le RIE n'estime pas utile d'étudier des alternatives de délimitation ».

Il n'est pas contesté que les alternatives analysées par le RIE ne portent pas sur la localisation et la délimitation du PRU alors qu'il ressort des pièces du dossier que des alternatives ont été mises en avant par un collectif citoyen dans le cadre de recommandations relatives aux options d'aménagement de l'îlot Léopold, reprises dans le « cahier des recommandations établi par les "ateliers urbains de co-construction" » qui constitue l'annexe 8 du RIE, et qu'elle a présenté une proposition alternative (qui excluait une partie du square Léopold) lors de l'enquête publique. La circonstance que la requérante ne développe ces alternatives que dans le mémoire en réplique est sans incidence dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elles étaient connues, pour les premières, du chargé de rapport et, pour l'ensemble, de l'autorité délivrante qui n'en font toutefois aucune mention.

Par ailleurs, les réflexions et analyses préalables globales quant au choix de la délimitation du périmètre évoquées par le RIE, en plus de ne pas y figurer, n'ont pas été soumises aux consultations et participation du public, requises aux articles 6.3 et 6.4 de la directive « à un stade précoce » de la procédure décisionnelle, lorsque toutes les options sont encore possibles et que les instances consultées et le public peuvent exercer une réelle influence.

14. Le moyen est fondé en sa deuxième branche.

15. Le troisième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner la troisième branche du moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire adopte définitivement le périmètre de remembrement urbain dit « Quartier Léopold » à Namur.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 février 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux