

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 65.324 du 18 mars 1997

A.63.234/III-20.730
A.63.235/III-20.731

En cause : **1. de MASSOL de REBETZ Annick,**
 2. BOCCHINO Stella,
 3. LEFIN André,

ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

1. la Commune d'Anthisnes,
2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme LEGROS,
ayant élu domicile chez
Mes Yves RANSCELOT, Etienne GREGOIRE
et Claude WILMET, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 avril 1995 par
Annick de MASSOL de REBETZ, Stella BOCCHINO et André
LEFIN, qui demandent l'annulation de l'arrêté du gouverne-
ment wallon du 19 janvier 1995 arrêtant définitivement la

modification de la planche 49/1 du plan de secteur de Liège portant inscription d'une zone artisanale et de P.M.E. au lieu-dit Viegeay sur la commune d'Anthisnes;

Vu la requête introduite le 28 avril 1995 par Annick de MASSOL de REBETZ, Stella BOCCHINO et André LEFIN, qui demandent l'annulation du permis de bâtir accordé par le collège des bourgmestre et échevins d'Anthisnes à la société anonyme LEGROS en date du 28 mars 1995 portant sur "la régularisation de la construction de bureaux d'entreprise";

Vu l'arrêt n° 55.024 du 6 septembre 1995 joignant les causes, accueillant l'intervention de la S.A. LEGROS et suspendant l'exécution des mêmes actes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. GILLIAUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 3 janvier 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 janvier 1997, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 21 février 1977;

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

Entendu, en leurs observations, Me HENRY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me LEMMENS,

avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me LOMBAERT, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse et Me GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. GILLIAUX, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit :

En 1988, la S.A. LEGROS, entreprise de travaux publics et privés, entame dans le voisinage des propriétés des requérants, sur des terrains classés en zone agricole au plan de secteur de Liège, des travaux de remblaiement et de nivellement; elle y aménage des bâtiments préfabriqués à usage de bureaux et une aire de stockage de matériaux.

A la suite d'une action en référé intentée en novembre 1989, le président du tribunal de première instance de Huy, puis la Cour d'appel de Liège font défense à la S.A. LEGROS sous peine d'astreinte de poursuivre les travaux entrepris. Des poursuites pénales sont intentées et conduisent, le 25 octobre 1991, au renvoi de Monsieur Jean LEGROS et de la S.A. LEGROS devant le tribunal correctionnel de Huy où l'affaire est toujours pendante.

Le 18 février 1993, la Région wallonne décide de mettre en révision partielle le plan de secteur en vue d'affecter les parcelles litigieuses et d'autres en zone artisanale et de P.M.E.

L'enquête publique ramène notamment une réclamation des deux premières requérantes, tandis que le personnel de la S.A. LEGROS adresse au gouverneur de la province de Liège une pétition de 1300 Anthisnois favorables au projet.

Le fonctionnaire délégué, la députation permanente du conseil provincial de Liège, la société provinciale d'industrialisation et le conseil communal d'Anthisnes émettent des avis favorables. La division des monuments, sites et fouilles de la direction générale de l'aménagement du territoire et du logement de la Région wallonne s'oppose au projet en raison de l'intérêt patrimonial et esthétique du site. La commission régionale de l'aménagement du territoire émet un avis défavorable le 27 mai 1994.

Par l'arrêté attaqué par le premier recours, pris le 19 janvier 1995, le gouvernement wallon arrête la modification litigieuse. Cet arrêté porte la motivation suivante :

" L'objet de la présente modification partielle du plan de secteur de Liège est d'accéder à la demande de la commune d'Anthisnes, qui vise à permettre le transfert, sur son territoire, d'entreprises qui y sont actuellement implantées et souhaitent y rester.

L'intérêt du transfert de ces entreprises dans une petite zone d'activité locale est notamment d'éviter des inconvénients de voisinage auxquels elles donnent lieu, tels que ceux qui sont liés au charroi, tout en leur permettant de se maintenir dans leur milieu socio-économique initial.

Une telle zone d'activité économique locale est également de nature à permettre l'accueil des nouvelles initiatives économiques locales.

Les zones artisanales et de P.M.E. actuellement prévues sur la commune d'Anthisnes par le plan de secteur de Liège ne peuvent répondre totalement aux problèmes posés par la commune :

- La zone artisanale et de P.M.E. située entre Hody et Villers-aux-Tours permet encore l'implantation d'entreprises. La dimension des terrains disponibles est cependant inadéquate pour la firme LEGROS, une

des entreprises intéressées, qui souhaite disposer d'une surface relativement importante d'un seul tenant. Par ailleurs, la faible superficie de cette zone (quelque 5 Ha), partiellement occupée, ne lui permet pas de faire face aux besoins exprimés par la commune.

- La réaffectation à l'activité économique de la zone à rénover en zone artisanale et de P.M.E. située entre Anthisnes et Vien ne peut se concevoir que dans une perspective de long terme, vu la nécessité de remblayer les terrains.

Quant à l'utilisation du zoning de Soheit-Tinlot, elle ne correspond pas au souhait de la commune, qui est de fixer les entreprises en place sur son territoire. Par ailleurs, le zoning de Soheit-Tinlot peut être considéré comme d'intérêt régional et non local.

La localisation retenue pour la zone artisanale et de P.M.E. faisant l'objet de la présente modification partielle de plan de secteur se fonde sur les arguments suivants :

- la situation de la zone, en dehors, mais à faible distance, du centre de la commune et à proximité de la RN.638, accessible sans traversée de la commune, est favorable à une limitation des inconvénients de voisinage induits par les futures implantations;
- les aménagements nécessaires à la mise en oeuvre de la zone ne paraissent pas disproportionnés, vu l'équipement de la rue du Viegeay;
- l'existence d'un projet de parc à conteneurs commun à Anthisnes et Ouffet, utilisant les dénivellations naturelles du terrain, permet de concentrer en un seul endroit les flux de trafic et l'impact paysager des diverses implantations prévues;
- l'utilisation à des fins agricoles (prairies pâturées et fanées) des terrains en cause est certes une contrainte, qui ne peut cependant mettre en péril le maintien et le développement d'entreprises locales.

Il y a lieu d'ajouter que la firme LEGROS, une des entreprises intéressées par cette localisation, a construit un bâtiment sans permis préalable sur le site en cause.

La présente modification partielle du plan de secteur ne supprime pas toute possibilité de poursuivre cette infraction, une amende transactionnelle pouvant être exigée dans le cadre de la régularisation de la construction litigieuse".

Le permis attaqué par le second recours est demandé par la S.A. LEGROS le 21 février 1995. Le fonctionnaire délégué émet, le 22 mars 1995, un avis favorable à la demande pourvu que le bâtiment soit revêtu d'un parement en ardoise brun foncé afin de permettre une meilleure intégration de celui-ci dans le paysage. Pour la même raison, il impose la réalisation de plantations sur le pourtour de la parcelle.

Le permis attaqué par le second recours est délivré le 28 mars suivant;

Considérant que les requérants prennent, dans le premier recours, un premier moyen de la violation de l'article 40 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du principe de bonne administration et de l'absence de motifs; que, se fondant notamment sur l'enseignement de l'arrêt VAN HORENBEKE n° 24.692 du 26 septembre 1984, ils considèrent que la révision partielle d'un plan de secteur ne peut être ordonnée que pour des motifs d'intérêt public et, que, s'agissant de permettre la régularisation d'aménagements effectués sans permis, elle n'est pas justifiée par des raisons impérieuses et graves; qu'ils font notamment valoir qu'il existe à proximité d'autres sites où des entreprises peuvent s'implanter, que dans l'appréciation de l'opportunité de réviser un plan de secteur, on ne peut avoir égard au seul intérêt d'une commune et que certaines entreprises dont il est dit qu'elles souhaiteraient s'établir dans la nouvelle zone artisanale, soit contestent avoir eu cette volonté soit en ont abandonné le projet; qu'ils en concluent que le motif réel de la révision du plan de secteur est de servir les intérêts privés de la S.A. LEGROS en permettant la régularisation des travaux qu'elle avait effectués illégalement;

Considérant que l'article 40 du CWATUP dispose comme suit en son paragraphe premier :

" Après avis de la commission consultative régionale, l'Exécutif décide, par arrêté motivé, la révision d'un plan régional ou de secteur.

Pour des opérations d'intérêt public, les plans régional ou de secteur peuvent faire l'objet d'une révision partielle.

Par opérations d'intérêt public, on entend :

- 1° les infrastructures de communication et de transport d'énergie, notamment les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et électriques;
- 2° les travaux et ouvrages dont l'utilité publique est reconnue par arrêté motivé de l'Exécutif régional wallon";

Considérant que la deuxième partie adverse concède que "l'utilité publique des travaux qui justifient la révision partielle du plan de secteur doit être motivée, ce qui permet un contrôle des objectifs poursuivis par le Gouvernement" mais estime que celui-ci garde un large pouvoir d'appréciation sur les travaux et ouvrages d'utilité publique pouvant justifier la révision partielle d'un plan de secteur, et que l'appréciation qu'il exerce dans ce cas est identique au pouvoir d'appréciation dont il dispose lorsqu'il adopte un plan de secteur, étant d'opérer une gestion parcimonieuse du sol en tenant compte des critères édictés à l'article 1^{er} du CWATUP; qu'elle fait valoir qu'elle a légitimement pu considérer qu'il était nécessaire d'encourager la petite industrie locale; que, se référant à la motivation de l'arrêté attaqué, elle soutient avoir examiné avec sérieux l'opportunité de prévoir à l'endroit litigieux une zone artisanale en lieu et place d'une zone agricole en procédant à une vision d'ensemble du secteur qui l'a amenée à écarter les trois zones existantes pour des raisons étrangères aux préoccupations de l'entreprise LEGR0S; qu'elle ajoute que les parcelles en cause ne supportaient pas d'activité agricole importante, "si ce n'est une ferme dont l'exploitation sera tout au plus gênée par le projet"; qu'elle allègue également qu'"il y a peu de baux à ferme en cours portant sur ces parcelles : on ne porte dès lors pas atteinte à une activité agricole actuelle ni future; il est important de

relever qu'aucun agriculteur n'a introduit de réclamation au cours de l'enquête publique portant sur la modification partielle du plan de secteur"; qu'enfin, elle fait valoir que le but poursuivi par le Gouvernement lors de l'adoption de l'arrêté attaqué n'a pas été de satisfaire les intérêts de la société anonyme LEGROS "même s'il rencontre ces intérêts", et que la régularisation d'une situation infractionnelle se justifie lorsque, comme en l'espèce, elle répond "à des besoins économiques et sociaux évidents";

Considérant que la première partie adverse se réfère à cette argumentation;

Considérant que l'arrêté attaqué repose sur trois considérations; que la première est relative au souci de la commune d'Anthisnes de permettre le transfert dans la zone litigieuse d'entreprises déjà établies sur son territoire et qui souhaitent y rester et l'accueil de nouvelles initiatives économiques locales; que la deuxième porte sur l'inadéquation des zones artisanales et de P.M.E. existant sur le territoire communal ou proche de celui-ci; que la troisième consiste en la possibilité de régulariser la construction illégale de la société LEGROS;

Considérant que, selon l'avis qu'elle a donné le 8 décembre 1993 lors de l'enquête publique, la société provinciale d'industrialisation a estimé "souhaitable que chaque commune dispose d'un petit parc d'intérêt local (...). Cela se justifie par un souci de développement rural et d'amélioration de la qualité de la vie par la limitation des navettes"; qu'un souci semblable avait été exprimé le 25 mai 1989 par la commission consultative communale d'aménagement du territoire d'Anthisnes qui considérait notamment "que plusieurs entreprises de l'entité cherchent en vain à s'installer définitivement sur le territoire de celle-ci, dans de nouveaux bâtiments qu'elles souhaitent ériger" et "qu'il convient de soutenir

résolument les projets visant au maintien et au développement de l'emploi dans l'entité, jadis siège de nombreuses carrières, dont les activités sont aujourd'hui pratiquement réduites à néant"; que, dans sa demande de modification partielle du plan de secteur, la commune avait cité six entreprises qui, outre la société LEGROS, auraient été désireuses de transférer leurs activités sur le site litigieux;

Considérant toutefois que, dans son avis du 27 mai 1994, la commission régionale d'aménagement du territoire a souligné que la réalité du souhait de certaines entreprises d'établir leur activité dans des bâtiments à ériger était contestée, sauf en ce qui concerne la société LEGROS; que, dans une note du 12 janvier 1995, la directrice générale de l'aménagement du territoire et du logement estimait "indispensable de disposer d'une liste actualisée des entreprises qui désirent s'implanter dans la zone artisanale et de P.M.E. de Viegeay et des courriers par lesquels ces entreprises ont manifesté leur intention"; que trois des entreprises visées par la demande de modification partielle du plan de secteur ont attesté ne pas désirer s'implanter dans la zone précitée; que les requérants font valoir que les trois autres entreprises visées sont dans le même cas; que la deuxième partie adverse objecte qu'il n'est pas démontré qu'au moment de l'introduction de la demande, les assertions de la commune étaient inexactes; que la réalité des éléments de fait sur lesquels se fonde un acte administratif doit être appréciée au moment de son adoption; qu'en l'espèce, la deuxième partie adverse s'est prononcée en fonction d'une information insuffisante ou obsolète;

Considérant, compte tenu de ce qui précède, que l'arrêté attaqué ne peut être justifié par le seul fait que la zone artisanale et de P.M.E. située entre Hody et Villers-aux-Tours est inadéquate pour l'entreprise LEGROS; que le fait que l'utilisation du zoning de Soheit-Tinlot

ne correspond pas au souhait de la commune est dépourvu de pertinence dès lors que, sans qu'il puisse être tenu compte de justifications données a posteriori, la modification partielle d'un plan de secteur doit être fonction de l'aménagement du territoire de l'ensemble d'un secteur et non des intérêts d'une seule des communes faisant partie de celui-ci;

Considérant enfin qu'il ne saurait être contesté que l'arrêté attaqué est motivé par le souci de permettre à l'entreprise LEGROS de s'implanter là où elle avait bâti sans disposer d'un permis préalable; que le dossier ne révèle pas d'autre motif légalement admissible de procéder à la modification partielle du plan de secteur; qu'il n'est nullement démontré que celui-ci répondrait aux exigences de l'article 40, alinéas 2 et 3, du CWATUP dès lors qu'il n'est pas établi qu'elle était nécessaire au maintien d'une activité économique existante et de l'emploi y afférent;

Considérant qu'il n'est pas établi que l'arrêté attaqué correspond à la notion légale d'opération d'intérêt public; que le moyen est fondé;

Considérant que les requérants prennent, dans le second recours, un moyen, le deuxième de la requête, de l'illégalité de la révision du plan de secteur;

Considérant que l'illégalité de l'acte attaqué par le premier recours entraîne celle de l'acte attaqué par le second recours; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'arrêté du gouvernement wallon du 19 janvier 1995 arrêtant définitivement la modification de la planche 49/1 du plan de secteur de Liège portant inscription d'une zone artisanale et de P.M.E. au lieu-dit Viegeay sur la commune d'Anthisnes;
- le permis de bâtir accordé par le collège des bourgmestre et échevins d'Anthisnes à la société anonyme LEGROS en date du 28 mars 1995 portant sur "la régularisation de la construction de bureaux d'entreprise".

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté du gouvernement wallon du 19 janvier 1995 annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 27.000 francs, sont mis, en ce qui concerne l'affaire A.63.234/III-20.730, à charge de la Région wallonne à concurrence de 12.000 francs, en ce qui concerne l'affaire A.63.235/III-20.731, à charge de chacune des parties adverses à concurrence de 6.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 3.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit mars 1900 nonante-sept par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.