

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 83.749 du 30 novembre 1999

A.63.233/XIII-831

En cause : 1. **VAILLANT** Francis,
 2. **JADOUL** Eugène,
 3. **BARTHELEMY** Jacques,
 ayant élu domicile chez
 Me Renaud de BRIEY, avocat,
 Place de l'Hôtel de Ville 15-16,
 1300 Wavre,

contre :

1. **la Région wallonne**, représentée
 par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Pierre LAMBERT, avocat,
 avenue Defré 19
 1180 Bruxelles,
2. **la Commune de Waterloo**,
 ayant élu domicile chez
 Me Jean ANTOINE, avocat,
 avenue Clémentine 3
 1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 avril 1995 par Francis VAILLANT, Eugène JADOUL et Jacques BARTHELEMY qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, du Patrimoine et des Transports de la Région wallonne du 4 janvier 1995, publié au Moniteur belge du 8 février 1995, approuvant la modification du plan particulier d'aménagement n° 13A, dit "Plateau de

l'Ange" de la commune de Waterloo ainsi que, pour autant que de besoin, l'ensemble des actes, procédures et décisions ayant conduit à l'approbation dudit plan particulier d'aménagement modifié;

Vu l'arrêt n° 54.059 du 28 juin 1995 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 6 mai 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 juin 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me R. de BRIEY, avocat, comparaissant pour les requérants, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Ph. LEVERT, loco Me J. ANTOINE, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 54.059 du 28 juin 1995;

Considérant que les deux parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité tirée de ce que l'approbation du plan particulier d'aménagement est de toute façon acquise par écoulement du délai dans lequel l'approbation doit intervenir, à savoir, en vertu de l'article 20, alinéas 5 et 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), dans les trois mois de la réception du dossier par le fonctionnaire délégué; qu'elles estiment que l'arrêté ministériel du 4 janvier 1995 est intervenu en dehors des délais prescrits et que, dès lors, le plan particulier d'aménagement modifié a été approuvé tacitement par l'effet de la loi;

Considérant que l'article 20, alinéas 5 et 6, du CWATUP, dans la version qui en était applicable lorsque les actes attaqués ont été pris, disposait comme suit :

« L'Exécutif accorde ou refuse l'approbation sollicitée dans un délai de trois mois prenant cours le jour de la réception du dossier par le fonctionnaire délégué du ressort. Ce délai peut être prorogé, une seule fois, de trois mois, par arrêté motivé de l'Exécutif.

A défaut de décision de l'Exécutif dans les délais prescrits, le plan est approuvé à l'exception du plan d'expropriation qui l'accompagne et de prescriptions dérogatoires à un plan de secteur»;

Considérant que l'arrêté d'approbation a été pris le 4 janvier 1995, soit hors délai; qu'il s'ensuit que le plan particulier d'aménagement modifié a été approuvé par l'effet du décret; que l'arrêté du 4 janvier 1995 est dépourvu de portée juridique, et le recours sans intérêt pour les requérants en tant qu'il est dirigé contre lui; que la requête ne dénonce aucune violation du plan de secteur; que ce n'est que dans le mémoire en réplique que les requérants écrivent que l'arrêté attaqué «envisage

précisément, d'une part, des expropriations et, d'autre part, d'importantes modifications du plan de secteur», celles-ci consistant en l'implantation d'activités commerciales et de service en zone d'habitat;

Considérant que le plan particulier d'aménagement «approuvé» par l'arrêté attaqué ne comporte pas de plan d'expropriation; qu'il autorise bien, en zone d'habitat, des activités de commerce et de service, mais que ces activités sont expressément admises dans de telles zones par l'article 170 du CWATUP, «pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement»; que ce n'est que dans le dernier mémoire que les requérants invoquent la violation de cette disposition, alors qu'elle aurait pu l'être dès la requête; que l'argument, bien que rattaché au deuxième moyen, s'analyse en un moyen nouveau, irrecevable pour n'avoir pas été soulevé dans la requête; qu'il n'y a pas lieu d'y avoir égard; que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté du 4 janvier 1995;

Considérant que la seconde partie adverse soutient que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le plan particulier d'aménagement, au motif que, à défaut d'approbation expresse dans les délais par le Gouvernement régional wallon, la délibération du conseil communal de la commune de Waterloo ne constitue pas en tant que telle un acte administratif annulable, puisque c'est l'acte d'approbation, fut-il tacite, qui fait sortir à cette délibération ses effets réglementaires;

Considérant que la délibération du conseil communal adoptant définitivement le plan s'analyse comme un acte émanant d'une autorité administrative, qui a force obligatoire et valeur réglementaire et qui donc produit des effets juridiques et peut faire grief, même si c'est la loi qui les lui confère par le mécanisme de l'approba-

tion implicite; qu'en tant qu'il est dirigé contre le plan particulier d'aménagement, le recours est dès lors recevable;

Considérant que la seconde partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que, en tant que «porte-parole des autres habitants du Plateau de l'Ange», les requérants ne justifient pas d'un intérêt personnel et direct au recours, et que, pour le surplus, ils n'apportent aucune précision en ce qui concerne leur situation concrète par rapport à celle «des autres habitants du Plateau de l'Ange» dont ils se prétendent être les mandataires;

Considérant que si les requérants ne peuvent agir pour le compte de tiers, ils habitent tous trois à proximité immédiate de la zone concernée par la révision du plan particulier d'aménagement, et ont de ce fait un intérêt personnel au recours; que celui-ci est recevable;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de l'excès ou du détournement de pouvoir, en ce que la décision de modification du plan particulier d'aménagement et l'arrêté d'approbation sont motivés essentiellement si pas exclusivement par la volonté de régularisation des implantations illicites; que les requérants rappellent l'historique de l'affaire pour démontrer que la seconde partie adverse a été animée par sa volonté de protéger des intérêts particuliers au mépris de l'intérêt collectif en tentant de régulariser des constructions commencées sans le moindre permis de bâtir en violation des prescriptions de l'ancien plan de secteur; qu'ils relèvent que l'arrêté ministériel reprend très naturellement cette motivation en relevant que «la modification de ce plan particulier d'aménagement vise à régulariser des implantations commerciales construites en infraction aux plans existants»; que, selon les requérants, l'existence d'une situation infractionnelle a été l'élément déterminant

d'une procédure de modification de plan particulier d'aménagement, alors même que cette implantation n'est pas conforme au bon aménagement du territoire; qu'ils indiquent que la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) avait d'ailleurs émis le 21 décembre 1993 un avis défavorable en ce que le plan visait la régularisation des implantations commerciales construites en infraction aux plans existants; qu'ils relèvent que, dans le rapport de l'auteur de projet, aucune motivation des modifications proposées pour les deux zones concernées par la tentative de régularisation n'est fournie (zones 00 - extension de la galerie commerciale - et 08 - villa transformée en commerces dont la surface est encore étendue -), mais que le collège des bourgmestre et échevins n'a pas estimé devoir rencontrer l'avis de la CRAT, préférant considérer que celui-ci était réputé favorable parce que donné hors délai; qu'ils en concluent que le poids de la situation illicite a été déterminant pour motiver la décision attaquée;

Considérant que le moyen n'est pertinent qu'en tant qu'il est dirigé contre une partie de l'acte attaqué, à savoir celle qui tend à régulariser la construction de la galerie commerciale – soit la zone «00» sur le plan –; qu'au sujet des modifications apportées au plan particulier d'aménagement par l'acte attaqué, l'auteur du projet indique ce qui suit, dans le préambule de son rapport :

« Le présent projet résulte, en grande partie, de conclusions du plan de circulation étudié pour l'ensemble de la commune et qui a fait l'objet d'une délibération du Conseil communal en date du 14 mai 1990. Ces conclusions sont annexées au présent dossier»;

qu'à propos de la modification envisagée pour la zone 00, il s'exprime comme suit :

« Zone 00. Extension de la galerie commerciale - (construction en infraction).

Cette extension est en zone d'habitat au plan de secteur, laquelle peut accueillir aussi bien le logement

que le commerce. L'extension a cependant été faite sur un terrain destiné à la construction en ordre ouvert au P.P.A. 1957.

L'inscription de l'extension de la galerie commerciale en zone d'annexe peut être admise dès lors que la zone 01 la jouxtant doit être principalement affectée au stationnement en lieu et place de l'habitat en ordre ouvert. En outre, l'emprise au sol que constitue cette extension est compensée par la zone verte 02, elle-même située initialement en zone d'habitat pour construction en ordre ouvert. L'extension apparaît donc ainsi compatible avec le voisinage immédiat»;

que les réclamations formulées au cours de l'enquête publique n'ont pas critiqué le fait qu'il s'agissait d'une régularisation; que si la CRAT a donné, après l'adoption du plan particulier d'aménagement par le conseil communal, un «avis défavorable concernant la modification de ce plan (...) visant à régulariser des implantations commerciales construites en infraction au plan existant», c'est sans en indiquer les raisons;

Considérant qu'il résulte de cet ensemble de circonstances que la modification apportée au plan particulier d'aménagement par la décision attaquée procède d'une volonté de procéder à un aménagement cohérent du territoire, en tenant compte du plan de circulation; que la commune a été pleinement consciente de ce qu'il s'agissait pour partie d'une régularisation, mais que rien n'indique que le poids des faits accomplis aurait été déterminant et aurait prévalu sur des préoccupations liées au bon aménagement des lieux; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'ils relèvent soit l'absence, soit l'insuffisance de motivation des décisions intervenues dans le cadre de la modification du plan particulier d'aménagement, dont la décision du collège des bourgmestre et échevins du 11 janvier 1994, et critiquent

la motivation de l'arrêté d'approbation qui, pour eux, n'est que de pure forme;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux critiques adressées à l'arrêté ministériel du 4 janvier 1995, le recours n'étant pas recevable en ce qui le concerne; que la décision du collège du 11 janvier 1994 n'est pas un des actes attaqués et a pour seul objet de transmettre les décisions communales aux autorités de tutelle; qu'aucune critique n'est émise à l'encontre de la décision du conseil communal du 19 juillet 1993; que l'argumentation soulevée dans le dernier mémoire n'est pas recevable, étant relative à des circonstances que les requérants pouvaient invoquer dans la requête ou au plus tard dans le mémoire en réplique; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen dans lequel ils formulent toutes réserves quant au respect des dispositions du CWATUP et considèrent dès à présent qu'«il ne semble pas que les dispositions des articles 18 et 20 du Code wallon aient été respectées»; qu'ils font valoir, d'une part, qu'aucune publication n'est intervenue conformément à l'article 102, alinéa 1^{er}, de la loi communale et, d'autre part, que le conseil communal ne semble pas avoir été pleinement et adéquatement informé de toutes et chacune des conséquences du plan particulier d'aménagement modifié, particulièrement

- de l'extension des surfaces commerciales prévues pour régulariser des situations illicites : le premier rapport présentait cette situation comme constituant une régularisation purement formelle d'une situation déjà autorisée;
- des observations formulées par les habitants du Plateau de l'Ange;

- de ce qu'il n'est pas certain que le plan particulier d'aménagement finalement approuvé soit conforme à celui qui a fait l'objet de l'enquête publique;

que, dans le mémoire en réplique, ils ajoutent que la commune n'a jamais déclaré le caractère dérogatoire de son projet aux prescriptions du plan de secteur, contrairement à l'article 18 du CWATUP, et que l'Exécutif wallon a donné son accord pour la révision du plan particulier d'aménagement sans prendre au préalable l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire, contrairement à l'article 40, § 2, alinéa 1^{er} du CWATUP;

Considérant que la critique relative à l'absence de publication n'est pas pertinente, celle-ci ne pouvant affecter la validité de l'acte; qu'en ce qui concerne les autres griefs évoqués, le dossier établit que :

- le rapport de l'auteur de projet distingue effectivement bien l'extension commerciale existante qualifiée de «construction en infraction» (zone 00) de l'extension projetée (zone 09);
- les observations des habitants du Plateau de l'Ange ont été longuement examinées par deux fois par l'auteur de projet (après chaque enquête publique) dont le rapport a été soumis au conseil communal;
- le plan déposé par la première partie adverse et qui est celui approuvé est bien celui qui a été soumis à la dernière enquête publique;
- le conseil communal ne devait pas déclarer le caractère dérogatoire du plan particulier d'aménagement par rapport au plan de secteur, puisqu'il n'est pas dérogo-

qu'en ce qui concerne l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire, il ressort du dossier que l'arrêté de mise en révision a été pris sur avis favorable de la CRAT; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs, sont mis à charge de chacun des requérants à concurrence de 4.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente novembre 1900 nonante-neuf par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.