CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 166.256 du 21 décembre 2006

A.156.446/XIII-3538

En cause : 1. **LEPORCK** Georges,

2. **DELFOSSE** Anny,

ayant tous deux élu domicile chez
Mes Louis DEHIN
et Christine-Maria BRÜLS, avocats,
rue Saint-Laurent 64
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 octobre 2004 par Georges LEPORCK et Anny DELFOSSE qui demandent l'annulation de :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Theux, au lieu-dit "Laboru", en extension de la zone économique existante (planche 42/8S) et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois", et son inscription en zone de parc d'intérêt paysager (planche 42/8S),

et, pour autant que de besoin,

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 décidant la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription, à Theux, au lieu-dit "Laboru"

(planche 42/8S), d'une zone d'activité économique mixte et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois" (planche 42/8S), et son inscription en zone de parc d'intérêt paysager, et adoptant l'avant-projet de modification du plan de secteur;

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2003 adoptant le projet de révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription à Theux, au lieu-dit "Laboru" (planche 42/8S), d'une zone d'activité économique mixte et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois" (planche 42/8S), et son inscription en zone de parc d'intérêt paysager;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 septembre 2005 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 22 février 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 mars 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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 se présentent comme suit :

1. Le 18 octobre 2002, le Gouvernement wallon adopte un arrêté décidant la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte. Ce même jour, il adopte un avant-projet de modification du plan en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Theux, au lieu-dit "Laboru", en extension de la zone d'activité économique mixte existante (planche 42/8S) et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois" (planche 42/8S). Cet arrêté du 18 octobre 2002 est publié par mention au Moniteur belge du 11 décembre 2002.

2. Une étude d'incidences est déposée en août 2003.

3. Le 18 septembre 2003, le Gouvernement wallon adopte le projet de révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Theux, au lieu-dit "Laboru", en extension de la zone économique existante (planche 42/8S) et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois" (planche 42/8S). Cet arrêté est publié par mention au Moniteur belge du 3 octobre 2003.

4. Une enquête publique se déroule du 15 octobre au 28 novembre 2003 à Theux et du 20 octobre au 3 décembre 2003 à Pepinster. Des réunions de concertation se tiennent le 3 décembre 2003 (commune de Theux) et le 8 décembre 2003 (commune de Pepinster).

5. Le conseil communal de Theux émet un avis favorable sur le projet, le 23 décembre 2003, tandis que celui de Pepinster émet un avis défavorable, le 12 janvier 2004.

Le projet fait en outre l'objet des avis des instances suivantes :

- le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD), le 4 mars 2004, qui relève que l'étude d'incidences est de très bonne qualité, mais donne un avis défavorable sur l'opportunité du projet;

- la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), le 19 mars 2004, qui émet un avis défavorable.

6. Par un arrêté du 22 avril 2004, publié au Moniteur belge du 13 août 2004, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Theux,

au lieu-dit "Laboru", en extension de la zone économique existante (planche 42/8S) et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et Theux, au lieu-dit "Maison-Bois", et son inscription en zone de parc d'intérêt paysager (planches 42/8S). Il s'agit du premier acte attaqué;

Considérant, quant à la recevabilité, que la décision de mettre un plan de secteur en révision ne constitue pas un acte susceptible de recours, parce qu'elle ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne fait pas grief en tant que tel; que le recours en tant qu'il est introduit contre le deuxième et le troisième actes attaqués est par conséquent irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le second de la requête, de la violation de l'article 46, § 1er, alinéa 2, 1°, 2° et 4°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) tel qu'il était en vigueur à l'époque; que, notamment, dans une deuxième branche, ils soutiennent qu'en ce que la nouvelle zone d'activité économique mixte adoptée par l'acte attaqué "prend la forme d'un développement linéaire le long de la grand-route reliant l'échangeur autoroutier de Laboru à la ville de Theux", l'acte attaqué viole l'article 46, § 1er, alinéa 2, 2°, du CWATUP, qui prescrit que "l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie"; qu'ils observent que l'acte attaqué relève que "la zone ne constitue pas un enrubanement (sic : lire "enrubannage") autour d'une voirie"; que, selon eux, la disposition susvisée du CWATUP "ne prend pas en compte un quelconque (enrubannage) de la voirie, mais la circonstance que le développement linéaire s'effectue le long de la voirie, comme c'est le cas en l'espèce"; que, dans une troisième branche, ils soutiennent qu'en ce que la nouvelle zone d'activité économique mixte adoptée par l'acte attaqué se situe dans une zone qui, avant la révision du plan de secteur, était une zone d'intérêt paysager, l'acte attaqué viole l'article 46, § 1er, alinéa 2, 4°, du CWATUP, qui prescrit que "l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut pas porter atteinte aux effets des périmètres de protection", ce qui est le cas de la zone d'intérêt paysager; qu'ils renvoient à l'article 40, 3°, du CWATUP; qu'ils se réfèrent à l'avis de la CRAT, qui partageait cette opinion dans son avis du 19 mars 2004;

Considérant qu'en ce qui concerne la deuxième branche, la partie adverse répond que "le simple fait que la zone d'activité économique mixte est située le long de la RN657 reliant Verviers à Theux ne démontre pas qu'il s'agit d'un développement linéaire"; qu'en ce qui concerne la troisième branche, elle n'aperçoit pas "en quoi l'inscription de la nouvelle zone d'activité économique mixte à cet endroit serait de nature à porter atteinte aux effets des périmètres de protection"; qu'elle souligne qu'en

effet, "comme le relève l'acte attaqué, le cahier des charges urbanistique et environnemental déterminera les mesures permettant une intégration paysagère adéquate de la zone, tenant compte des recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences", et examinera "la manière de sauvegarder les couloirs de liaison écologique présents sur le site et de limiter les éventuels impacts résiduaires sur les habitats protégés";

Considérant qu'en ce qui concerne la troisième branche du moyen, les requérants répliquent que "l'argument de la partie adverse pris du postulat que le cahier des charges urbanistique et environnemental (CCUE) déterminerait des mesures permettant une intégration paysagère adéquate de la zone ne peut être reçu, l'article 31bis du CWATUP, lequel imposait la rédaction dudit cahier des charges, ayant été abrogé par l'article 52 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (décret RESA) (M.B. du 1er mars 2005, p. 7963)"; qu'ils observent dès lors que "quand bien même ce cahier des charges aurait pu être une garantie de préservation suffisante des périmètres de protection, ce qui n'est pas établi, cette garantie est désormais abrogée, et le CCUE ne sera pas établi";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle qu'une disposition transitoire du décret RESA, l'article 102, alinéa 3, dispose que "L'établissement d'un cahier des charges urbanistique et environnemental décidé avant la date d'entrée en vigueur du présent décret est poursuivi selon les dispositions en vigueur avant cette date"; qu'elle soutient que l'arrêté attaqué "prévoyait l'établissement d'un tel cahier des charges en son article 4" et que, par conséquent, la disposition transitoire s'applique;

Considérant, quant à la deuxième branche du second moyen, que l'article 46, § 1er, alinéa 2, 2°, du CWATUP, tel qu'il était en vigueur à l'époque, dispose que "l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie"; qu'en l'espèce, la zone d'activité économique mixte créée se déploie le long de la grand-route reliant l'échangeur autoroutier de Laboru à la ville de Theux, comme un développement linéaire le long d'une voie de communication; que la CRAT relevait d'ailleurs que "des réclamants soulignent que la zone d'activité économique projetée longe la grand-route reliant l'échangeur autoroutier de Laboru à la ville de Theux", qu'"il s'agit dès lors d'un développement linéaire le long de cette route" et que "la CRAT prend acte de cette considération et s'y rallie"; que l'étude d'incidences relève également cette particularité du site en précisant ce qui suit :

" Le caractère forestier du site crée comme on l'a vu une rupture bienvenue entre l'extrémité de la zone urbanisée de Verviers et la descente vers Theux. L'implantation

d'une ZAE à cet endroit risque d'entraîner la disparition de cette caractéristique en provoquant l'émergence d'une urbanisation linéaire systématique suivant un alignement parallèle à la N657" (p. 108).

" Il faut s'attendre à une altération visuelle notable du cadre paysager le long de la voirie Theux-Verviers, d'autant plus forte que les bâtiments et les parkings s'orienteront vers celle-ci et qu'ils présenteront une succession à caractère linéaire" (p. 124);

Considérant que l'acte attaqué répond à cette objection, qu'en ce qui concerne le caractère linéaire, "la zone ne constitue pas un (enrubannage) autour d'une voirie" et "n'est (donc) pas linéaire au sens de l'article 46, § 1, 2°"; que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient, sans plus de développement, que "le simple fait que la zone d'activité économique mixte est située le long de la RN657 reliant Verviers à Theux ne démontre pas qu'il s'agit d'un développement linéaire";

Considérant que la disposition visée au moyen n'exige pas que la nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne soit pas entourée de voiries; qu'elle se limite à interdire le développement linéaire de la zone le long de la voirie; qu'en l'espèce, il ne peut être contesté que le développement de la nouvelle zone d'activité économique mixte est un développement linéaire le long d'une voirie, en épousant sur la totalité de sa face sud le tracé de ladite voirie, en méconnaissance de l'article 46, § 1er, alinéa 2, 2°, du CWATUP; que la deuxième branche du second moyen est fondée;

Considérant, quant à la troisième branche, que l'article 46, § 1er, alinéa 2, 4°, du CWATUP, tel qu'il était en vigueur à l'époque, dispose que "l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne porte pas atteinte aux effets des périmètres de protection visés par le présent Code ou d'autres législations"; que les périmètres de protection sont visés aux articles 23, alinéa 2, 1°, et 40 du CWATUP; que le périmètre d'intérêt paysager y est inclus (article 40, 3°);

Considérant qu'en l'espèce, la zone dans laquelle la nouvelle zone d'activité économique mixte est destinée à s'implanter est une zone forestière d'intérêt paysager; qu'à cet égard, le CWEDD relevait ce qui suit :

" La création d'une zone mixte à cet endroit vient entamer un massif forestier resté jusqu'à présent cohérent; sa localisation relève par là du mitage de l'espace, toujours pénalisant notamment en terme de biodiversité, celle-ci étant par ailleurs en cours de développement sur le site avec l'installation de landes à callune, habitat Natura 2000 (non prioritaire);

Les terrains visés par le projet présentent une pente telle qu'elle nécessite un aménagement qui sera coûteux autant qu'inesthétique; l'impact paysager, tant depuis l'autoroute que depuis la Nationale 657, sera désastreux" (avis du CWEDD du 4 mars 2004);

que la CRAT se prononçait, quant à elle, comme suit :

" La CRAT constate que le projet engendrera un impact paysager d'autant plus sensible que, selon l'étude d'incidences, «la présence d'un boisement de feuillus continu au nord de la N 657, le long du site considéré, ainsi que l'absence de constructions proches de la voirie sur les terrains en face du site, constitue une rupture ponctuelle d'aspect forestier entre les derniers espaces urbanisés de Verviers, route d'Oneux, à l'est de l'autoroute et la descente vers le centre de Theux» (p. 98 du Rapport final).

Comme le soulignent les réclamants et selon l'étude d'incidences, «il faudra s'attendre à une altération visuelle notable du cadre paysager le long de la voirie Theux-Verviers d'autant plus forte que les bâtiments et les parkings s'orienteront vers celle-ci et qu'ils présenteront une succession à caractère linéaire. Potentiellement, c'est un kilomètre de tracé de voirie qui pourrait être dégradé, avec en outre, le risque de l'élimination de l'alignement de chênes.

La vue existante sur le vallon du ruisseau de Sohan depuis la sortie autoroutière serait dégradée par le déboisement et l'installation de bâtiments sur les hauteurs du versant, lequel présente encore un caractère purement végétal et donc «naturel» (même si les peuplements sont essentiellement résineux) et participe ainsi pleinement à la cohérence topographique du paysage. L'impact paysager au-delà de ces zones de perception rapprochée devrait par contre être plus faible» (p. 124 du Rapport final)" (avis de la CRAT du 19 mars 2004);

Considérant qu'enfin, le fait que l'étude d'incidences énonce que "des mesures d'aménagement de la zone seront adoptées pour limiter, autant que faire se peut, l'impact du projet sur le paysage" (p. 17) témoigne de l'atteinte directe au périmètre d'intérêt paysager; que, pour le surplus, l'argument de la partie adverse pris du postulat que le cahier des charges urbanistique et environnemental déterminerait des mesures permettant une intégration paysagère adéquate de la zone ne peut être reçu, l'article 31bis du CWATUP, qui imposait la rédaction dudit cahier des charges lors de la mise en oeuvre d'une zone d'activité économique mixte, ayant été abrogé par l'article 52 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (M.B. du 1er mars 2005, p. 7963);

Considérant que, certes, l'article 102, alinéa 3, dudit décret porte que "l'établissement d'un cahier de charges urbanistique et environnemental décidé avant la date d'entrée en vigueur du présent décret (soit le 11 mars 2005) est poursuivi selon les dispositions en vigueur avant cette date"; qu'il y a lieu de vérifier si tel est le cas en l'espèce;

Considérant que l'article 31bis, § 3, alinéa 1er, du CWATUP était rédigé comme suit :

" § 3. Préalablement à la délivrance du premier permis d'urbanisme, d'environnement ou de permis unique relatif à la mise en oeuvre de la zone, le cahier de charges urbanistique et environnemental est dressé à l'initiative de la Région, de la commune, de l'intercommunale concernée, ou d'une personne physique ou morale de droit privé, pour autant que cette dernière soit propriétaire de l'ensemble de la zone ou qu'elle soit dûment mandatée par l'ensemble des propriétaires de la zone.

(...)";

Considérant qu'il ressort de cette disposition que le cahier de charges urbanistique et environnemental est "dressé à l'initiative de la Région, de la commune, de l'intercommunale concernée, ou d'une personne physique ou morale de droit privé (...)";

Considérant que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Verviers -Eupen est rédigé comme suit :

" Art. 4 : Le CCUE, établi conformément à l'article 31bis du CWATUP, comprend en tous cas les différents éléments suivants :
- les éventuelles mesures de protection utiles pour sauvegarder les captages présents à proximité du site;
- les mesures de protection et de gestion à respecter vu la très bonne qualité des cours d'eau, afin de garantir la maîtrise du rejet des eaux de ruissellement et des eaux usées, tenant compte des recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences;
- les mesures adéquates pour limiter les nuisances de la zone sur les zones urbanisées proches;
- la manière adéquate de sauvegarder les couloirs de liaisons écologiques présents sur le site et de limiter les éventuels impacts résiduaires sur les habitats protégés;
- les mesures permettant une intégration paysagère adéquate de la zone, tenant compte des recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences;
- les mesures relatives à la mobilité, interne et externe à la zone, des biens et des personnes, en ce compris la sécurisation des espaces réservés à la circulation cycliste et piétonne et la façon la plus adéquate de résoudre les problèmes de circulation, déjà présents sur et à l'extérieur du site, en permettant l'adjonction du trafic supplémentaire généré par l'implantation de la ZAE, tenant compte des recommandations de l'auteur de l'étude d'incidences et de la CRAT;
- un plan d'occupation progressive de la zone, secteur par secteur, en tenant compte de l'occupation actuelle du site par les exploitants;
- une note détaillant les ressources qui peuvent être mises à la disposition des agriculteurs et sylviculteurs dont la pérennité de l'exploitation est menacée par le projet";

Considérant que, par cet article 4, le ministre ne décide nullement de mettre en oeuvre les nouvelles zones d'activité économique et donc de prendre l'initiative de dresser un cahier de charges urbanistique et environnemental, mais seulement de prescrire divers points sur lesquels devra porter un futur et éventuel cahier de charges urbanistique et environnemental, quelle que soit l'autorité ou la personne qui en prend l'initiative;

Considérant qu'en l'espèce, aucune pièce du dossier administratif ne révèle qu'une décision de dresser un cahier de charges urbanistique et environnemental a été prise par l'une des autorités ou personne habilitées à ce faire par l'article 31bis du CWATUP; qu'en tout cas, aucun document antérieur au 11 mars 2005 ne décide la mise en oeuvre des nouvelles zones d'activité économique et l'établissement du cahier de charges précité;

Considérant qu'il s'ensuit que l'article 102, alinéa 3, du décret-programme du 3 février 2005 ne s'applique pas au cahier de charges en cause à défaut pour celui-ci d'avoir fait l'objet d'une décision de le dresser antérieure au 11 mars 2005; que la mise en oeuvre des zones d'activité économique en cause ne nécessite plus depuis le 11 mars 2005 un cahier de charges urbanistique et environnemental; que, dès lors, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Theux, au lieu-dit "Laboru", en extension de la zone économique existante (planche 42/8S) et de la désaffectation partielle de la zone d'activité économique mixte existante à Pepinster et à Theux, au lieu-dit "Maison-Bois", et son inscription en zone de parc d'intérêt paysager (planche 42/8S).

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le vingt et un décembre deux mille six par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M^me^	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M^me^	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.