

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.382 du 9 avril 2020

A. 221.818/XIII-7965

En cause :

1. **la société privée à responsabilité limitée
BALFROID IMMOCONSTRUCTIONS,**

2. **POURTEAU** Evelyne,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne,

contre :

1. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,

2. **la commune de Wellin,**
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 31 mars 2017, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) BALFROID IMMOCONSTRUCTIONS et Evelyne POURTEAU demandent l'annulation de la délibération du conseil communal de Wellin du 31 août 2016 adoptant définitivement le plan communal d'aménagement dit «Gilson» à Wellin et de l'arrêté ministériel du 20 décembre 2016 approuvant le plan communal d'aménagement dit «Gilson» à Wellin.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire; la première partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 11 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2020 à 9.30 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Donatien BOUILLIEZ *loco* M^e Matthieu GUIOT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M^e Charlotte MATHIEU *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le 7 août 2013, le conseil communal de Wellin décide de demander au Ministre chargé de l'Aménagement du territoire de prendre un arrêté visant la désaffectation du site d'activité économique des anciens établissements Gilson (fabrication artisanale de meubles), situé à proximité immédiate du centre du village de Wellin, et de solliciter également la dispense de rapport d'incidences environnementales (RIE).

La contenance totale du site est de 11.169 m². Les parcelles cadastrales concernées sont référencées Wellin, 1^{ère} division, section B, n^{os} 1081a2, 265d2 et 1082w2.

Le même jour, le conseil communal décide du principe de l'élaboration d'un plan communal d'aménagement (P.C.A.) et approuve le cahier général des charges en vue de sa réalisation.

En octobre 2014, un avant-projet de P.C.A. est élaboré par le bureau Impact, désigné comme auteur de projet par l'autorité communale.

4. En sa séance du 26 mars 2015, le conseil communal adopte l'avant-projet de P.C.A. moyennant divers amendements, décide de ne pas faire réaliser de RIE, ce qu'il confirme le 28 mai 2015, et de soumettre cette décision à l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) et du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD). Il sollicite également auprès du bureau d'études «une analyse de mobilité permettant de chiffrer l'augmentation du flux automobile sur la rue Paul Dubois».

Les avis suivants sont émis :

- le 13 avril 2015, la C.C.A.T.M. suit la proposition du conseil de ne pas faire réaliser de R.I.E;
- le 20 avril 2015, le CWEDD décide de ne pas remettre d'avis;
- le 6 juillet 2015, la société coopérative à responsabilité limitée Association intercommunale pour la protection et la valorisation de l'environnement (AIVE) émet un avis favorable sous conditions.

En septembre 2015, une version finale de l'avant-projet du P.C.A. est transmise par l'auteur de projet.

Le 22 octobre 2015, le fonctionnaire délégué transmet ses dernières observations sur le projet à l'autorité communale.

Le 16 février 2016, le conseil communal adopte provisoirement le P.C.A.

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune, du 7 mars au 7 avril 2016. Elle donne lieu à 21 réclamations écrites, dont deux émanent des requérantes, et une pétition.

Dans le cadre de cette procédure, les avis suivants sont donnés :

- le 19 avril 2016, le CWEDD communique qu'il ne doit pas remettre d'avis sur le projet;
- le 31 mai 2016, la C.C.A.T.M. émet un avis assorti de diverses conditions;
- le 16 juin 2016, l'AIVE transmet un avis favorable moyennant la prise en considération de ses remarques.

Le 31 août 2016, le conseil communal approuve la déclaration environnementale et adopte définitivement le P.C.A. dit « Gilson » à Wellin. Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Le 20 décembre 2016, le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire approuve le P.C.A. Il s'agit du second acte attaqué, publié par mention au *Moniteur belge* du 1^{er} février 2017 et entré en vigueur le 11 février 2017.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties adverses

7. Les parties adverses mettent en doute l'intérêt au recours des requérantes, dès lors qu'elles le justifient par leur qualité de propriétaires de parcelles sur le territoire de la commune de Wellin, sans toutefois déposer de titre de propriété, la première requérante n'étant même pas reprise dans la liste des propriétaires annexée à l'avant-projet de P.C.A.

Par ailleurs, elles font valoir qu'en vertu de l'article D.II.66, §§ 1^{er} et 2, du Code du développement territorial (CoDT), un plan communal d'aménagement tel l'acte attaqué, « en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code devient un schéma d'orientation local et est soumis aux dispositions y relatives » et connaît une durée de validité limitée, que cela est de nature à influencer la recevabilité du recours et des moyens, notamment sous l'angle de l'intérêt, et que les requérantes ne s'en expliquent cependant pas, alors qu'au moment du dépôt de la requête, le CoDT était publié et sur le point d'entrer en vigueur.

8. La seconde partie adverse s'interroge également sur l'intérêt à agir des requérantes au regard de leurs prises de position antérieures et des alternatives proposées à l'appui de leurs critiques du projet, dès lors que le P.C.A., depuis lors adopté et approuvé par les actes attaqués, « est sensiblement similaire aux orientations préconisées, modifiant dans le même sens l'avant-projet de P.C.A. ».

IV.2. Thèse des parties requérantes

9. Les requérantes justifient leur intérêt à agir par le fait qu'elles sont toutes deux propriétaires de parcelles situées dans le périmètre du P.C.A.

10. En réplique, la première requérante précise que les parcelles dont elle est propriétaire lui ont été transférées lors de la scission de la S.P.R.L. BALFROID-MAGNÉE et que le fait qu'elle ne soit pas reprise dans la liste des propriétaires annexée à l'avant-projet du P.C.A. n'est dû qu'à la circonstance que ce document n'a jamais été mis à jour durant la procédure. La seconde requérante, rappelant qu'elle-même est reprise dans la liste précitée, produit son titre de propriété en annexe au mémoire en réplique.

11. Quant à l'argument tiré de l'article D.II.66 du CoDT, elles répliquent qu'entré en vigueur le 1^{er} juin 2017, le CoDT ne l'était pas lors de l'introduction du recours, celle-ci étant de surcroît antérieure à la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du CoDT, qui en fixe la date d'entrée en vigueur. Elles considèrent qu'en tout état de cause, la disposition transitoire de l'article précité ne remet pas en question leur intérêt, dès lors que le P.C.A. attaqué, fût-il devenu un schéma d'orientation local à valeur indicative, constitue une directive que se fixe l'autorité pour l'avenir et dont elle ne pourra s'écarter que moyennant le respect de certaines conditions fixées à l'article D.IV.5 du CoDT. À propos du deuxième paragraphe de l'article D.II.66 précité, elles observent qu'il n'est pas applicable, en l'espèce, dès lors que le P.C.A. attaqué a été adopté après l'entrée en vigueur du plan de secteur, de sorte que sa durée de validité n'est pas limitée dans le temps.

12. Quant à leurs prises de position durant la procédure d'adoption du plan litigieux, elles soulignent que les pièces auxquelles la seconde partie adverse se réfère témoignent au contraire d'un souhait que leurs parcelles ne soient pas «figées» dans un P.C.A. mais que le périmètre concerné fasse plutôt l'objet d'un permis d'urbanisme de constructions groupées, et que si certaines orientations du projet ainsi proposé rejoignent celles du P.C.A., cela n'implique nullement leur accord inconditionnel sur celui-ci.

IV.3. Examen

13. Les pièces jointes à la requête et au mémoire en réplique établissent que les requérantes sont toutes deux propriétaires de parcelles incluses dans le périmètre du P.C.A. Toute personne a intérêt au bon aménagement de son quartier et donc à l'annulation d'un acte réglementaire qui a cet aménagement pour objet, *quod est* en l'espèce.

14. La circonstance qu'en vertu du CoDT entré en vigueur postérieurement à l'entrée en vigueur du P.C.A. attaqué, celui-ci est devenu un schéma d'orientation local à valeur indicative n'est pas de nature à influencer sur

l'intérêt des requérantes. En effet, il constitue une directive que se fixe l'autorité pour l'avenir, dont celle-ci ne peut se départir qu'à certaines conditions fixées à l'article D.IV.5 du CoDT et dont les requérantes ont, partant, intérêt à solliciter l'annulation en qualité de propriétaires de parcelles incluses dans le périmètre du P.C.A. Par ailleurs, les requérantes relèvent à juste titre que l'article D.II.66, § 2, du CoDT n'est applicable qu'à un plan approuvé par le Gouvernement avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, *quod non* en l'espèce, puisque le plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau dont relève la commune de Wellin a été adopté le 5 décembre 1984.

15. Enfin, les deux pièces déposées par la seconde partie adverse indiquent que les requérantes préféreraient qu'aucun P.C.A. ne soit adopté; elles n'attestent aucunement d'un acquiescement de leur part au projet litigieux ni, partant, d'une renonciation à l'exercice éventuel d'un recours contre l'acte attaqué.

L'exception ne peut être accueillie.

V. Sixième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

16. Dans le mémoire en réplique, les requérantes prennent un moyen nouveau, qualifié d'ordre public, de la violation de l'article L1122-19, 1°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe général d'impartialité, du principe général de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

Rappelant la teneur de l'article L1122-19 du Code précité, elles font grief à la bourgmestre de Wellin, Anne Bughin, d'avoir pris part à la délibération du conseil communal du 31 août 2016 approuvant le P.C.A. contesté et d'avoir notamment exposé durant la discussion en quoi il y aurait lieu de l'adopter, alors que sa fille est propriétaire d'une parcelle située dans le périmètre du plan, en violation de la disposition précitée et du principe général d'impartialité dont celle-ci est une application particulière, même si elle s'est retirée au moment du vote.

17. En leur dernier mémoire, elles insistent sur le fait qu'outre l'interdiction de siéger imposée au conseiller communal ou au bourgmestre ayant un intérêt direct et personnel à l'objet de la délibération, les situations visées par l'article L1122-19, 1°, précité, s'étendent à celles où c'est un parent ou allié, jusqu'au quatrième degré inclus, qui dispose d'un tel intérêt direct et personnel. Or, elles relèvent que, propriétaire d'un bien situé dans le périmètre du P.C.A. attaqué, la fille de la bourgmestre de la commune a, suite à la réclamation qu'elle a

introduite, obtenu une modification de l'affectation prévue pour sa parcelle, ce qui démontre son intérêt direct et personnel à l'objet de la délibération à laquelle sa mère a assisté, même si elle n'a pas pris part au vote. Elles précisent, à cet égard, que la présence de la bourgmestre suffit à vicier le premier acte attaqué et qu'il ne leur revient pas d'établir qu'elle aurait effectivement influencé la délibération litigieuse et le vote.

V.2. Thèse de la seconde partie adverse

18. Dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse répond que l'article 1122-19, 1°, du Code précité ne vise que les cas où le conseiller communal ou le bourgmestre ont un intérêt direct et personnel avec l'objet de la délibération, que l'intérêt direct et personnel est un intérêt qui résulte directement de la décision prise et affecte exclusivement le patrimoine du conseiller ou de ses proches, que cette notion s'oppose ainsi à l'intérêt collectif, mais qu'il n'est donc pas question d'intérêt direct lorsque, tel le P.C.A. attaqué, la décision prise concerne un intérêt collectif résultant de l'appartenance à une catégorie d'habitants de la commune.

Elle explique que l'arrêt n° 238.843 du 18 juillet 2017 cité par les requérantes n'est pas transposable en l'espèce, dès lors qu'en cette cause, le bourgmestre avait pris part à la délibération litigieuse et celle-ci, en ce compris le vote *partim*, avait été le fait de trois membres de la même famille, *quod non* en l'espèce, le grief résidant dans la seule présence de la bourgmestre, sans qu'on puisse lui reprocher la teneur de la présentation qu'elle a faite du point litigieux de l'ordre du jour ni d'avoir pris une part active aux discussions. La seconde partie adverse considère qu'il n'est pas soutenu *in concreto* que cette seule présence a pu influencer la délibération et le vote et que la bourgmestre ayant eu «l'élégance de se retirer avant le vote», la liberté de délibération et de vote des conseillers communaux a été préservée.

V.3. Examen

19. L'article L1122-19, 1°, alinéa 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme il suit :

« Il est interdit à tout membre du conseil et du collège :

1° d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires, avant ou après son élection, ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel ou direct ».

Cette disposition constitue une application particulière du principe général de droit d'impartialité qui est d'ordre public. Le moyen, soulevé dans le mémoire en réplique, est recevable.

20. En l'espèce, il n'est pas contesté qu'Anne Bughin-Weinquin, bourgmestre de Wellin, est la mère de Catherine Bughin qui, avec Patrick Davreux, est propriétaire d'un bien inclus dans le périmètre du P.C.A. litigieux, comme cela ressort notamment de la liste des propriétaires annexée à l'avant-projet de P.C.A. de septembre 2015. Les époux Davreux-Bughin, respectivement allié et parent au premier degré de la bourgmestre de la commune, étaient pour cette raison personnellement et directement intéressés par l'objet de la délibération relative au deuxième point de l'ordre du jour du conseil communal du 31 août 2016, intitulé «Plan Communal d'Aménagement. Ancien site Gilson. Adoption».

Par ailleurs, il ressort du procès-verbal de la délibération qu'«Anne Bughin-Weinquin, Bourgmestre [a pris] la parole afin de présenter le [point] inscrit à l'ordre du jour» et qu'elle s'est retirée «au moment du vote» relatif à l'approbation de la déclaration environnementale et l'adoption définitive du plan communal d'aménagement dit «Gilson» à Wellin. Il est ainsi établi que la bourgmestre de la seconde partie adverse était présente à la délibération du conseil communal du 31 août 2016, même si elle n'a pas pris part au vote relatif à l'adoption définitive du P.C.A.

L'interdiction prévue à l'article L1122-19, 1°, du Code précité visant une présence lors de la délibération du conseil communal, sa violation vicie non seulement la délibération mais aussi le vote qui s'en est suivi, et elle affecte également, par voie de conséquence, la légalité du second acte attaqué.

Il résulte de ce qui précède que le sixième moyen, soulevé en réplique, est recevable et fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation des actes attaqués.

VI. Indemnité de procédure

21. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- la délibération du conseil communal de Wellin du 31 août 2016 adoptant définitivement le plan communal d'aménagement dit «Gilson» à Wellin, et
- l'arrêté ministériel du 20 décembre 2016 approuvant le plan communal d'aménagement dit «Gilson» à Wellin.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que les arrêtés annulés ainsi qu'aux valves communales conformément à l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à la charge de la seconde partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 9 avril 2020 par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX