

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.124 du 27 mars 2018

A. 221.417/XIII-7925

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
INBEV BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^e Philippe VAN WESEMAEL, avocat,
avenue Louise 235
1050 Bruxelles,

contre :

1. la Ville de Jodoigne,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
Vieux Chemin du Poète 11
1301 Wavre,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 février 2017, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) INBEV BELGIUM demande l'annulation de "la délibération du conseil communal de Jodoigne du 6 décembre 2016 adoptant définitivement le schéma de structure communal de la commune de Jodoigne".

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Luc DONNAY, 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.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 février 2018 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Audrey ZIANS, loco M^e Philippe VAN WESEMAEL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Marie-Alice MILCAMP, loco M^e Bernard FRANCIS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Célia HECQ, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Luc DONNAY, 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

1. Par une délibération du 2 mars 2012, le collège communal de la ville de Jodoigne charge le bureau d'étude AGORA de réaliser un schéma de structure communal (S.S.C.) pour son territoire.

2. Par une délibération du 5 avril 2012, le conseil communal de Jodoigne ratifie cette décision.

3. Par une délibération du 22 juin 2015, le conseil communal de Jodoigne adopte provisoirement le projet de S.S.C. établi par le bureau d'étude AGORA.

4. Du 14 septembre au 14 octobre 2015, ce projet est soumis à enquête publique; il donne lieu au dépôt d'un peu plus de mille observations.

5. Le 20 octobre 2015, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) de Jodoigne donne un avis globalement favorable.

6. Le 8 janvier 2016, le fonctionnaire délégué émet un avis globalement favorable.

7. Le 4 avril 2016, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis dans lequel il relève notamment quelques lacunes du projet.

8. Par une délibération du 25 novembre 2016, le collège communal de Jodoigne apporte un certain nombre de modifications au projet de S.S.C.

9. Par une délibération du 6 décembre 2016, le conseil communal de Jodoigne adopte définitivement son S.S.C.

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été publié par voie d'affichage. Une déclaration environnementale est jointe au schéma.

10. Par un courrier portant la date du 23 février 2017, la direction de l'aménagement local de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au ministre "de ne pas annuler" cette délibération du 6 décembre 2016.

11. Aucune décision d'annulation n'est prise dans le délai imparti.

IV. Demande de mise hors de cause

IV.1. Thèse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse fait valoir que, dans le cadre de l'exercice de sa tutelle spéciale et facultative, elle n'a pas annulé la délibération de l'autorité communale, seul acte attaquable (et attaqué) en l'espèce. Elle sollicite en conséquence sa mise hors cause.

IV.2. Examen

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) règle une compétence de tutelle d'annulation spéciale et facultative sur la décision par laquelle le conseil communal adopte définitivement le schéma de structure communal (article 17, § 4, du CWATUP). Toutefois, il règle aussi une compétence d'avis du fonctionnaire délégué au cours de la procédure d'élaboration du schéma (article 17, § 2, alinéa 2, du CWATUP). Cette compétence justifie le maintien à la cause de la seconde partie adverse.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

A. Fin de non-recevoir opposée par la première partie adverse

La première partie adverse soutient que la requête en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef de la partie requérante. Elle expose que le changement d'affectation critiqué par la partie requérante n'est qu'une proposition émise par le S.S.C. et non une réalité juridique effective, étant donné qu'une révision du plan de secteur est nécessaire pour le réaliser.

À titre subsidiaire, la partie adverse considère que l'intérêt de la partie requérante se limite à l'annulation de l'acte entrepris "en tant qu'il porte sur les parcelles lui appartenant".

B. La requête en annulation et le mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir les éléments suivants :

- elle est propriétaire de plusieurs parcelles situées sur le territoire de la ville de Jodoigne, cadastrées 10^{ème} division, section C, n^{os} 1h, 1g, 1k, 2p, 2x, 3d et 4c;
- ces parcelles figurent actuellement en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez établi par un arrêté royal du 28 mars 1979;
- cet ensemble de parcelles est actuellement non bâti, il se trouve à proximité immédiate du territoire de la Région flamande, il fait partie du marais de Zétrud qui est repris à l'inventaire des sites de grand intérêt biologique (S.G.I.B.) et il comprend notamment les anciens décanteurs de la brasserie Hoegaarden;
- l'acte attaqué entend affecter ces parcelles en zone naturelle, alors que la société requérante projette de ramener l'ensemble de ses activités brassicoles sur son site dénommé "Altenaken", dont font précisément partie les parcelles concernées par ce changement d'affectation;
- une décision adoptant définitivement un S.S.C. peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État;
- son intérêt au recours tient à ce que le schéma de structure vise à réaffecter en zone naturelle ses parcelles figurant actuellement en zone d'activité économique industrielle.

Dans son mémoire en réplique, elle admet que les modifications du plan de secteur "ne sont pas effectuées dans le S.S.C. lui-même". Elle soutient cependant que "cette constatation ne change pourtant pas le fait que le S.S.C., tout [en] n'ayant qu'une valeur indicative, constitue la directive que l'autorité doit suivre pour l'avenir et dont l'autorité ne peut se départir qu'à certaines conditions".

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient qu'elle a bien intérêt au recours. Elle se prévaut de la jurisprudence du Conseil d'État qui admet qu'un acte à valeur indicative comme le S.S.C. est un acte susceptible de recours.

Elle prétend que son intérêt découle de "l'intention du schéma" de réaffecter ses parcelles en zone naturelle alors qu'elles sont en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur. Elle fait valoir que ce changement compromet son expansion future et a un impact considérable sur la valeur de ses biens. Elle conteste la thèse selon laquelle la modification d'affectation ne serait pas effective au motif que le schéma proposerait seulement de modifier l'affectation des parcelles, qu'il ne serait qu'une invitation facultative à réviser le plan de secteur. Selon elle, même si la modification du plan de secteur est soumise à la procédure prévue par le CWATUP, le schéma est quand même la directive que l'autorité doit suivre pour l'avenir et dont l'autorité ne peut se départir qu'à certaines conditions. Elle se réfère en ce sens tout particulièrement à l'arrêt du 11 mars 2015, JEHAES et consorts, n° 230.473 et soutient que cette valeur de directive vaut également en ce qui concerne la révision proposée d'un plan de secteur.

Elle ajoute que la réclamation au cours de l'enquête publique n'est pas une condition d'intérêt au recours.

Elle conteste enfin que la décision de refuser ou délivrer un permis ne serait pas, à l'avenir, déterminée par les dispositions du schéma qu'elle critique. Elle se réfère à nouveau à l'arrêt JEHAES.

Elle fait valoir aussi que le schéma remet en cause la valeur patrimoniale des parcelles concernées.

D. Le dernier mémoire de la première partie adverse

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse soutient que les dispositions critiquées du S.S.C. sont tout au plus des "dispositions invitantes" et nullement des "dispositions à valeur indicative". Elle en infère que la partie

requérante n'a pas d'intérêt direct au recours et que celle-ci fait en réalité référence à un changement d'affectation qui résulterait d'une modification éventuelle du plan de secteur et nullement de l'acte attaqué. Elle conteste que cette modification doive être conforme à une directive prescrite par le schéma. Elle ajoute que la partie requérante ne peut non plus se prévaloir d'un intérêt certain dans la mesure où la modification des parcelles ne pourrait être "que le fait d'une future modification du plan de secteur et nullement d'une application directe et immédiate de l'acte attaqué".

V.2. Examen

Les deux premiers alinéas de l'article 16 du CWATUP, alors applicable, disposent comme suit :

- " Le schéma de structure communal est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal.

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

- 1° les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent;
- 2° l'implantation des équipements et infrastructures;
- 3° les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation;
- 4° les modalités d'exécution des mesures d'aménagement;
- 5° une description des objectifs de l'avant-projet de schéma de structure communal, ainsi que ses liens avec d'autres plans ou programmes pertinents;
- 6° les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le schéma de structure communal n'est pas mis en œuvre;
- 7° les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma;
- 8° les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs;
- 9° les incidences sur l'activité agricole et forestière;
- 10° les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux 8° et 9°;
- 11° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées;
- 12° les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma de structure communal;
- 13° un résumé non technique des informations visées ci-dessus".

Le schéma de structure communal n'est pas un règlement, mais il constitue indéniablement un acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le Conseil d'État est bien compétent pour contrôler la légalité des prescriptions d'un S.S.C., en particulier par rapport au plan de secteur. Encore faut-il, cependant, que celles-ci fassent effectivement grief à la partie requérante et modifient l'ordonnancement juridique de manière certaine, ne fût-ce que par la voie indicative.

Il convient en conséquence d'examiner la teneur exacte des dispositions du S.S.C. qui sont critiquées par la requérante.

Le S.S.C. de Jodoigne, tel qu'il a été adopté par l'acte attaqué, contient notamment un document intitulé "Phase II : Options", dont la troisième partie est consacrée aux moyens de mise en œuvre. À la page 31 de ce document, est proposée l'adoption d'une mesure CB 10 intitulée "Modifications du périmètre du zoning Jodoigne-Hoegaarden" dans le cadre de la création de zones d'activité économique.

Cette mesure concerne les parcelles de la partie requérante, actuellement affectées en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur. Le S.S.C. mentionne à leur égard une "affectation future" en zone naturelle au motif que cette zone industrielle est "difficilement viabilisable", qu'elle a un intérêt écologique (S.G.I.B.) et que "le but de cette modification du plan de secteur est de conserver des habitats intéressants au niveau ornithologique et odonatologique".

Le commentaire explicatif qui précède cette mention se présente de la manière suivante :

" Actuellement cette zone industrielle est composée de plans d'eau, d'anciens décanteurs de la brasserie Hoegaarden, d'une saulaie inondée et des cariçaies non boisées. Une partie importante de cette zone présente un intérêt biologique et écologique (reprise comme S.G.I.B.). Par conséquent, elle est difficilement viabilisable.

Le S.S.C. propose : La modification du périmètre de la zone d'activité économique par les changements suivants :

- De conserver sa partie ouest en zone naturelle vu son intérêt biologique et écologique.
- De remplacer une partie de la zone agricole en zone d'activité économique. Celle-ci devrait être facilement accessible et viabilisable.
- De créer une zone tampon.

Programmation : Court terme 0-5 ans.

Outil et acteurs : Outil urbanistique pour la modification du Plan de secteur. Projet de développement d'une nouvelle zone de part et d'autre de la frontière linguistique. Discussions en cours en 2014 et 2015 et poursuite de l'étude avec INTERLEUVEN".

La délibération adoptée par le conseil communal de Jodoigne le 6 décembre 2016 contient quant à elle une rubrique intitulée "Considérations finales" dont est extrait le passage suivant :

" Considérant que des adaptations et corrections, les modifications les plus importantes portent sur la définition des périmètres à faire l'objet de modifications au plan de secteur. Il s'agit de deux modifications du plan de secteur d'intérêt régional, et une d'intérêt communal.

Considérant que le schéma de structure inscrit seulement les propositions de périmètre.

Considérant que les modifications du plan de secteur devront passer par la procédure légale en vigueur pour changer réellement d'affectation et qu'une [étude] approfondie des incidences sur l'environnement sera réalisée lors de la procédure officielle".

Il résulte aussi bien de l'extrait reproduit du S.S.C. que de la délibération du 6 décembre 2016 que l'affectation que l'autorité communale appelle de ses vœux requiert une adaptation préalable du plan de secteur.

En d'autres termes, les dispositions du schéma critiquées par la partie requérante n'ont ni pour objet ni pour effet de créer un zonage additionnel par rapport au plan de secteur; il s'agit simplement d'une invitation faite par l'autorité communale à l'autorité compétente d'entamer une procédure de révision du plan de secteur.

La situation créée est donc différente de celle qui résultait du S.S.C. de Herstal visé dans l'arrêt JEHAES, invoqué par la partie requérante, notamment dans son dernier mémoire, où le Conseil d'État a jugé "qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que certaines des parcelles dont les parties requérantes sont propriétaires qui sont localisées en zone d'aménagement concerté ou en zone d'habitat au plan de secteur se trouvent en zone de réserve foncière immunisée au S.S.C. attaqué", que "le S.S.C. attaqué est susceptible de directement causer grief aux parties requérantes dès lors qu'il remet en cause la valeur patrimoniale des parcelles concernées et est susceptible de remettre en cause la possibilité pour les parties requérantes d'obtenir des permis d'urbanisme ou de vendre leur biens" et que "les orientations générales précitées relatives à la zone de réserve foncière immunisée empêchent, par elles-mêmes et «à très long terme», la construction pour les parcelles non encore urbanisées y étant localisées et sont contraires aux prescriptions des zones d'aménagement communal concerté ou d'habitat reprises au plan de secteur" (C.E., 11 mars 2015, JEHAES et consorts, n° 230.473).

L'inscription de la parcelle dans un périmètre pour lequel une modification du plan de secteur est proposée indique une intention de la commune qui ne préjuge pas du résultat de cette opération de modification qu'elle solliciterait. Elle n'entraîne pas par elle-même d'interdiction de bâtir. En l'espèce, le passage du S.S.C. critiqué par la partie requérante est dépourvu de contenu immédiatement prescriptif relativement à l'affectation du bien en question. Il s'ensuit que les dispositions attaquées du schéma n'ont pas de valeur juridique, même indicative. Une éventuelle révision du plan de secteur demeure entièrement soumise aux procédures qui lui sont propres, les dispositions du schéma n'en constituant même pas la première étape. L'effet d'annonce d'une éventuelle révision du plan de secteur sur la valeur actuelle des biens en question ne suffit pas à conférer un intérêt certain au recours contre l'acte attaqué.

En conclusion, dès lors que les dispositions contestées par la partie requérante ne causent pas grief par elles-mêmes et qu'elles ne modifient pas l'ordonnancement juridique avec certitude, le recours est irrecevable.

VI. L'indemnité de procédure

Les parties adverses postulent chacune une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie requérante.

Il y a lieu de faire droit à ces demandes.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 1.400 euros est accordée aux parties adverses, à la charge de la partie requérante, à concurrence de 700 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-sept mars deux mille dix-huit par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.