

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.717 du 18 octobre 2018

A. 224.786/XIII-8299

En cause : 1. Monsieur et Madame **VINCLAIRE** Jean-Pierre,
 2. **DE MONTPELLIER D'ANNEVOIE** Daniel,
 ayant tous élu domicile chez
 M^{es} Nathalie VAN DAMME et
 Florence NATALIS, avocats,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme CHANTIERS**,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Namur.
2. **la Ville de Nivelles**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît HAVET et
Audrey ZIANS, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 16 mars 2018, Monsieur et Madame Jean-Pierre VINCLAIRE et Daniel DE MONTPELLIER D'ANNEVOIE demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 12 janvier 2018 accordant un permis unique visant à construire un parking souterrain de 295 emplacements (dont

192 publics) et 3 bâtiments mixtes (polyclinique, commerces et logements) abritant 52 appartements, à la société anonyme (S.A.) CHANTIERS, sur un bien situé rue Saint-Georges à Nivelles et, d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite le 4 mai 2018, la société anonyme (S.A.) CHANTIERS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 juin 2018, la ville de Nivelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 27 août 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 octobre 2018 à 10 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^{es} Bernard PAQUES et Grégory WINAND, avocats, comparaisant pour la première partie intervenante, et M^e Emmanuel ANTOINE, *loco* M^{es} Benoit HAVET et Audrey ZIANS, avocat, comparaisant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue 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. Le 29 mai 2015, la S.A. CHANTIERS introduit une demande de permis unique visant la "construction d'un complexe multifonctionnel et d'un parking public" sur un terrain sis rue Saint-Georges à Nivelles, dit aussi site des Conceptionnistes.

Ce bien s'implante sur les parcelles cadastrées division 2, section D, n^{os} 628k, 599m, 601m, 617e2 et 617y. Il est situé :

- en zone d'habitat et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Nivelles, adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981;
- au sein du périmètre du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme;
- au sein du périmètre du plan communal d'aménagement n° 2, dit "Le Wichet", abrogé partiellement, notamment pour l'îlot concerné, par arrêté ministériel du 27 juillet 2011.

Le projet consiste en un ensemble d'immeubles composés de 52 appartements, de plusieurs surfaces commerciales et d'une polyclinique, ainsi que de trois niveaux de parking en sous-sol dont la capacité s'élèvera à 295 emplacements (dont 192 publics, localisés au -2 et -3), le tout sur un terrain où s'implantait autrefois l'ancien couvent des Conceptionnistes, démoli dans les années 80 et actuellement utilisé comme parking public aérien non aménagé.

Concrètement, le projet implique :

- la démolition de 2 habitations le long de la place Émile Delalieux et d'un bâtiment du secteur Horeca au nord;
- la construction de 3 niveaux de parking en sous-sol dont 2 niveaux de parking public, les accès étant différenciés selon l'affectation des parkings (publics via la place Émile Delalieux, privés via la rue Saint-Georges);
- la construction hors sol de trois bâtiments (déménagement d'une polyclinique, commerces et logements);
- l'élargissement de l'impasse de la Madeleine et la création de voiries et espaces publics sur le site.

Le dossier de demande contient notamment une note d'évaluation des incidences sur l'environnement établie par le bureau ASTER CONSULTING, dont le rapport final date du 15 mai 2015.

2. Le 22 juin 2015, le département des permis et autorisations du service public de Wallonie (S.P.W.) informe la S.A. CHANTIERS du caractère incomplet de sa demande.

3. Le 14 août 2015, la S.A. CHANTIERS transmet un complément de dossier.

4. Le 25 septembre 2015, le dossier de demande de permis est déclaré complet et recevable.

5. La demande de permis unique donne notamment lieu aux avis suivants :

- le 6 octobre 2015, un avis favorable conditionnel de l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC);
- le 14 octobre 2015, un avis favorable conditionnel du service de gestion des infrastructures et du patrimoine non bâti de la province du Brabant wallon;
- le 21 octobre 2015, un avis favorable conditionnel du département du sol et des déchets;
- le 27 octobre 2015, un avis favorable de la zone de secours du Brabant wallon, conditionné par le respect des prescriptions qu'énonce son rapport de prévention incendie;
- le 6 novembre 2015, un avis provisoirement défavorable de la direction des routes du Brabant wallon.

6. Une enquête publique est par ailleurs organisée du 30 septembre au 30 octobre 2015. Elle suscite plus de 25 réclamations individuelles, dont une émane des premiers requérants.

7. Le 9 novembre 2015, une réunion de concertation a lieu.

8. Le 14 décembre 2015, le conseil communal de la ville de Nivelles approuve la création des voiries et espaces publics ainsi que l'élargissement de l'assiette de l'Impasse de la Madeleine.

Deux recours sont introduits contre cette décision - dont un émane des premiers requérants -, laquelle est confirmée par le Gouvernement wallon le 3 mars 2016.

Dans ce cadre, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) met en évidence que le dossier doit être complété par un projet de plan général d'alignement.

9. Le 11 août 2016, la S.A. CHANTIERS adresse à l'administration communale de Nivelles un complément de dossier contenant notamment un plan général d'alignement.

10. Une nouvelle enquête publique est organisée du 5 octobre au 4 novembre 2016. Les deux premiers requérants émettent à nouveau un courrier d'observations.

11. Une réunion de concertation a lieu le 14 novembre 2016.

12. La demande de permis donne par ailleurs lieu aux nouveaux avis suivants :

- le 23 septembre 2016, un nouvel avis favorable du service de gestion des infrastructures et du patrimoine non bâti de la province du Brabant, ce au regard des pièces complémentaires déposées par le demandeur de permis;
- le 5 octobre 2016, un courrier du département de la ruralité et des cours d'eau indiquant qu'il n'émet pas d'objection au projet;
- le 12 octobre 2016, un nouvel avis favorable conditionnel du département du sol et des déchets;
- le 13 octobre 2016, un avis favorable conditionnel de la direction des routes du Brabant wallon;
- le 17 octobre 2016, un avis favorable de la zone de secours du Brabant wallon, conditionné par le respect des prescriptions qu'énonce son nouveau rapport de prévention incendie.

13. Le 20 février 2017, le conseil communal de la ville de Nivelles approuve le plan général d'alignement.

Un recours administratif est introduit contre cette décision, lequel est déclaré irrecevable le 12 mai 2017.

14. Le 13 juin 2017, le collège communal de la ville de Nivelles décide d'émettre un avis favorable conditionnel sur le projet.

15. Le 7 août 2017, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai dont ils disposent pour notifier leur décision.

16. Le 13 septembre 2017, les fonctionnaires technique et délégué octroient le permis unique sollicité.

17. Plusieurs recours sont introduits contre cette décision, dont deux émanent des parties requérantes.

18. Le 22 novembre 2017, les fonctionnaires technique et délégué décident de prolonger de 30 jours le délai dont ils disposent pour la transmission à l'autorité compétente de leur rapport de synthèse.

19. Le 22 décembre 2017, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse sur recours au Ministre et lui proposent de déclarer le recours recevable, de confirmer la décision de première instance et, partant, d'accorder le permis unique sollicité.

20. Le 12 janvier 2018, le Ministre, statuant sur recours, confirme la décision de 1^{ère} instance et accorde à la S.A. CHANTIERS le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été notifié, entre autres à la S.A. CHANTIERS et aux parties requérantes, par courriers recommandés respectifs du 15 janvier 2018.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 4 mai 2018, la S.A. CHANTIERS, bénéficiaire de l'acte attaqué, demande à être reçue en qualité de partie intervenante. Il y a lieu de l'accueillir.

Par une requête introduite le 8 juin 2018, la ville de Nivelles, demande à être reçue en qualité de partie intervenante volontaire. Il y a lieu de l'accueillir.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse et le mémoire en intervention de la première partie intervenante

La partie adverse ne conteste pas l'intérêt au recours des première et deuxième parties requérantes. Elle conteste en revanche l'intérêt au recours de la troisième. À cet égard, elle se prévaut de l'arrêt n° 234.049 du 7 mars 2016, en cause DELAHU, et observe que l'habitation de cette partie requérante est située à environ 150 mètres du projet litigieux et en est séparée par plusieurs habitations de sorte qu'elle n'aura en réalité aucune vue sur le projet. Elle ajoute qu'à une telle distance, elle ne peut raisonnablement prétendre qu'elle subira des incidences causées par le projet, étant établi, outre la question des vues et compte tenu des précisions contenues dans la notice d'évaluation des incidences, que le projet ne lui causera également aucun préjudice en termes de mobilité, de flux de circulation et de stationnement.

La première partie intervenante se prévaut des arrêts n° 234.049 du 7 mars 2016, DELAHU, et n° 235.988 du 4 octobre 2016, ADAM, et considère que le projet ici concerné est similaire à celui visé dans ces affaires (démolition de l'ancien château de Balzat; construction d'une maison de repos, d'une résidence-services d'une cinquantaine d'appartements, de parkings souterrains,...).

En ce qui concerne la troisième partie requérante, elle observe que son habitation est située à une distance de l'ordre de 150 mètres du site litigieux, soit davantage que dans l'arrêt DELAHU précité, que, tout comme dans ce cas, l'habitation est séparée du site litigieux par plusieurs immeubles, de telles sorte qu'il n'a aucune vue sur celui-ci et sur les bâtiments projetés, tant depuis les pièces de vie du rez-de-chaussée que depuis les étages, que le mur pignon de son habitation qui est orienté vers le site litigieux n'est pourvu d'aucune ouverture, et que cette partie requérante ne produit aucune pièce qui viendrait contredire cette situation.

S'agissant des deux premières parties requérantes, elle soutient que, même si celles-ci sont plus proches du site litigieux, la situation est identique, pour les raisons suivantes :

- elles ne disposent d'aucune vue sur le site litigieux, même pas depuis l'étage de leur habitation, de par la configuration des lieux et de la rue des Conceptionnistes;
- en face de leur habitation, de l'autre côté de la rue des Conceptionnistes, se

trouvent d'autres constructions dont l'actuelle polyclinique Erasme qui est déjà en activité - et appelée à déménager dans le projet autorisé par l'acte attaqué - et qui forment un écran total en direction du site litigieux;

- ces parties requérantes ne se plaignent pas de l'exploitation actuelle de la polyclinique et l'acte attaqué permet de l'éloigner un peu plus de chez eux.

Elle ajoute qu'il résulte des précisions de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que le projet ne causera aux parties requérantes aucun préjudice en termes de mobilité, de flux de circulation ou de stationnement. Elle affirme que, s'agissant de l'accès au site litigieux, les mouvements dominants de circulation sont situés sur la rue Saint-Georges dans le sens ouest-est et que, globalement, le flux important de circulation pour accéder au site se situe sur d'autres voiries. Elle conclut que l'accès au site ne perturbe aucunement les rues dans lesquelles les parties requérantes habitent et que l'offre en stationnement public augmentera.

Elle soutient que les parties requérantes ne seront pas impactées par le projet et qu'elles restent, en tout cas, en défaut de démontrer le contraire. Elle estime qu'il n'existe pas de modification essentielle de leur cadre de vie, qui comporte déjà, en situation existante, une polyclinique et un parking public.

B. La requête

Dans leur requête, les parties requérantes se prévalent de la jurisprudence selon laquelle un riverain dispose d'un intérêt à contester la légalité d'un acte autorisant un projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

Les deux premières parties requérantes soulignent qu'elles "résident rue des Conceptionnistes, soit la rue voisine au terrain concerné par le projet" et produisent un "reportage de situation".

Le troisième requérant précise qu'il "réside, lui, rue de Charleroi, 18, à proximité immédiate du projet" et produit un "reportage de situation" et un "reportage photographique". À l'audience, il ajoute qu'il craint des problèmes de stabilité, notamment dû au charroi engendré par le projet et sa construction. À cet égard, il rappelle que ce problème de stabilité est reconnu par la partie adverse dans l'acte attaqué, une étude étant d'ailleurs prescrite à ce sujet.

V.2. Examen

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de "riverain" ou de "voisin" d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante.

Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin "immédiat", il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

En ce qui concerne les première et deuxième parties requérantes

Leur bien est situé rue des Conceptionnistes n° 8, sur des parcelles cadastrées division 2, section D, n^{os} 675 et 675/02. Ces informations cadastrales ressortent tant du "reportage de situation" produit par les parties requérantes que des données cadastrales contenues dans le dossier de demande de permis.

Les pièces, figurant tant au dossier des parties requérantes qu'au dossier administratif, permettent de constater que ces deux parties sont situées à proximité immédiate du projet litigieux qui, pour rappel, s'implante sur les parcelles cadastrées division 2, section D, n^{os} 628k, 599m, 601m, 617e2 et 617y. En effet, seuls les bâtiments situés en face de chez eux, soit de l'autre côté de leur rue, les en séparent. Par ailleurs, les annexes accompagnant la demande de permis, qui illustrent les constructions en sous-sol, montrent que certains parkings en sous-sol sont situés directement en face du bien des deux parties requérantes. Enfin, il ressort de la révision n° 4 du plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 2 dit "Le Wichet", approuvée par arrêté ministériel du 31 juillet 1985 et relative à l'"îlot des Conceptionnistes", que le bien de Monsieur et Madame VINCLAIRE est compris, tout comme le projet, dans le périmètre de cet îlot des Conceptionnistes.

Sur le vu de ce qui précède, les deux premières parties requérantes sont bien domiciliées à proximité immédiate du complexe multifonctionnel et du parking dont la construction est autorisée par l'acte attaqué.

L'absence de vues directes sur le projet litigieux est sans incidence dans le chef de ces parties requérantes. En effet, compte tenu de l'ampleur du projet, ainsi que de la faible distance qui les en sépare, il n'est pas contestable que celui-ci est de nature à avoir des incidences sur l'aménagement de leur quartier. Même si la notice d'évaluation des incidences et la partie adverse jugent ces incidences admissibles, tout comme l'auteur de l'acte attaqué, elles ne sont pas pour autant inexistantes. Par ailleurs, elles font précisément l'objet de discussions quant à leur caractère admissible ou non.

Par ailleurs, rien n'indique que les incidences attendues seront identiques à celles actuellement vécues de par la présence d'une polyclinique et d'un parking public.

La fin de non-recevoir soulevée par la première partie intervenante à l'égard des deux premières parties requérantes n'est pas accueillie.

En ce qui concerne la troisième partie requérante

La distance séparant le bien de la troisième partie requérante du site litigieux (de son entrée rue Saint-Georges) est supérieure à 100 mètres, un bloc d'habitations le sépare dudit site et le reportage photographique produit par la première partie intervenante tend à démontrer qu'elle n'aura pas de vue dessus. Cependant, son immeuble est situé sur le coin d'un des axes menant au site litigieux, de sorte que le charroi engendré par le projet est susceptible de l'impacter négativement. Par ailleurs, les problèmes de stabilité dont elle fait état sont soulevés par la partie adverse dans l'acte attaqué, une étude étant prescrite à cet égard. Ces différents éléments justifient l'intérêt de la troisième partie requérante au recours.

La fin de non-recevoir soulevée par la partie adverse et par la première partie intervenante en ce qui concerne l'intérêt au recours de la troisième partie requérante n'est pas accueillie.

VI. Débats succincts

L'auditeur-rapporteur a déposé un rapport en application de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que l'examen du premier moyen n'appelait que des débats succincts et concluant à son caractère fondé.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête unique

Les parties requérantes prennent un premier moyen, de la violation de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en particulier de ses articles 4.1, 5.1., 5.2., 5.4., 6.1. et 6.2., de la violation du P.C.A. n° 2 dit "Le Wichet", de la violation des articles 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de fait et de droit, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles font valoir en substance que ces dispositions et principes ont été méconnus en ce que l'acte attaqué ne déroge pas au P.C.A. n° 2 "Le Wichet" alors que, celui-ci ayant été abrogé illégalement, il existe toujours. Elles estiment que la décision d'abrogation du P.C.A. aurait dû être soumise à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

S'agissant du P.C.A. n° 2 dit "Le Wichet", elles apportent les précisions suivantes :

- ce P.C.A. a été approuvé par arrêté royal du 7 juillet 1951; il portait sur un périmètre assez vaste de l'est/sud-est du centre de Nivelles, le site des Conceptionnistes étant repris au nord-ouest dudit périmètre et ses terrains étant affectés en zone verte de cours et jardins, en zone de construction à destination publique et en zone de construction d'habitations fermées;
- ce P.C.A. a fait l'objet de plusieurs révisions, totales ou partielles;
- concernant le site litigieux, le P.C.A. a été révisé par la "Révision n° 4 - îlot des Conceptionnistes", approuvée par un arrêté ministériel du 31 juillet 1985, à la suite de quoi le P.C.A. affecte le site litigieux en zone de cours et jardins, en zone d'espace public, en zone commerciale, en zone de constructions fermées et en zone de protection.

Elles indiquent que la majorité du site est reprise en une zone non destinée à l'urbanisation (soit en zone d'espace public, soit en zone de cours et jardins) et que, quant à la zone commerciale, le P.C.A. y autorise des constructions d'un gabarit maximal rez + 1.

Elles observent que la décision d'abrogation du Ministre de l'Aménagement du territoire du 27 juillet 2011 abroge totalement le P.C.A. n° 2, à l'exception des parties du P.C.A. définie par les limites de 2 révisions partielles, à savoir celles du "Fief du Rognon" et celle de "Coparty". Elles constatent que le site litigieux est repris dans le périmètre d'abrogation du P.C.A.

Elles soutiennent que l'abrogation du P.C.A. aurait dû se réaliser conformément au prescrit de la directive 2001/42/CE et ainsi être précédée d'une évaluation des incidences, permettre la participation du public et être éclairée par la consultation des autorités requises, compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, ce qui n'a pas été le cas. Elles ajoutent qu'en l'absence de cette évaluation préalable des incidences sur l'environnement, l'abrogation du P.C.A. est illégale et son application aurait dû être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution. Elles en déduisent que l'acte attaqué se fondant sur la décision illégale d'abrogation du P.C.A. est lui-même illégal. Elles exposent qu'à considérer même que la partie adverse ne pouvait écarter la décision d'abrogation du P.C.A., cet empêchement ne pouvait faire obstacle à l'obligation pour elle de refuser d'appliquer ladite décision illégale, toujours sur la base de l'article 159 de la Constitution. Selon elles, l'acte attaqué aurait donc dû respecter le prescrit du P.C.A. "Le Wichet". Elles concluent que l'acte attaqué autorise un projet qui viole, en de très nombreux points, les prescriptions du P.C.A., notamment en ne respectant pas l'affectation des zones concernées et les gabarits y autorisés, ce alors que l'acte attaqué n'accorde aucune dérogation au P.C.A.

Sur l'obligation de faire précéder l'abrogation d'un plan communal d'affectation d'une évaluation préalable des incidences conforme à la directive 2001/42/CE, les parties requérantes se prévalent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour constitutionnelle (y consécutive) et du Conseil d'État quant à la notion de "plans et programmes" visée par cette directive.

Elles exposent par ailleurs invoquer directement la violation de la directive 2001/42/CE en ce que celle-ci n'a pas été correctement transposée en droit wallon au moment de l'adoption de la décision d'abrogation du P.C.A. "Le Wichet", dès lors que l'article 57^{ter} du CWATUP, applicable à cette procédure d'abrogation, n'imposait pas la réalisation d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Enfin, elles font valoir qu'aucune des exceptions possibles à l'exigence d'évaluation des incidences, de participation du public et de consultation n'est rencontrée en l'espèce, pour les raisons suivantes :

- d'une part, le P.C.A. ne s'insère pas dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire qui ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, le plan de secteur de Nivelles n'ayant lui-même pas fait l'objet d'une évaluation préalable de ses incidences;
- d'autre part, le P.C.A. abrogé ne déterminait pas l'utilisation de petites zones au niveau local et l'abrogation pure et simple ne constitue pas une modification mineure du P.C.A. Sur ce second aspect, elles se prévalent de l'arrêt n° 95/2012 du 19 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle, dont elles estiment le raisonnement transposable et dans lequel il a été jugé ce qui suit :

" En effet, l'abrogation d'un P.P.A.S. pourrait ne concerner qu'une «petite zone au niveau local» au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive du 27 juin 2001 ou n'être considérée que comme «mineure» au sens de cette même disposition. Dans ces cas, l'abrogation d'un P.P.A.S. pourrait ne pas devoir être soumise à une évaluation environnementale au sens de cette directive, pour autant que la Région de Bruxelles-Capitale établisse qu'une telle abrogation n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Pour ce faire, la Région de Bruxelles-Capitale devrait, soit procéder à un «examen au cas par cas», soit déterminer des «types» de P.P.A.S. ou combiner ces deux approches. Dans les trois cas, elle devrait tenir compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive (article 3, paragraphe 5, de la directive du 27 juin 2001) et consulter les autorités qui, compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales des effets de cette abrogation (article 3, paragraphe 6, de la directive du 27 juin 2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, de la même directive).

Or, seules les règles relatives à l'élaboration et à la modification d'un P.P.A.S. permettent aux autorités compétentes de la Région de Bruxelles-Capitale de vérifier si un tel plan est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (articles 43 et 44 du CoBAT, modifiés respectivement par les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 14 mai 2009; article 52, alinéa 2, du CoBAT; articles 55 et 56, alinéa 2, du CoBAT).

Un tel contrôle n'est pas prévu pour l'abrogation d'un P.P.A.S."

B. La note d'observations

La partie adverse conteste tout d'abord la recevabilité du moyen en ce qu'il est pris directement et exclusivement de la violation de la directive 2001/42/CE et ne vise aucune des dispositions de droit national qui transpose la directive. Elle soutient que c'est erronément que les parties requérantes prétendent que la directive précitée n'était pas correctement transposée en droit wallon au moment de l'adoption de la décision d'abrogation du P.C.A. n° 2 "Le Wichet". Elle rappelle que, dans l'arrêt n° 235.169 du 21 juin 2016, SPEE et HOPPE, le Conseil d'État a précisé que la directive a été transposée en Région wallonne par les articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du Code de l'environnement, que ces dispositions sont entrées en vigueur le 4 mai 2005, que, dès lors que la directive a été transposée en droit interne, elle ne peut être invoquée directement à l'appui d'un recours en annulation, sauf à soutenir

que sa transposition aurait été incorrecte.

La partie adverse observe, par ailleurs, que les parties requérantes critiquent la motivation de l'acte, mais qu'elles n'exposent aucun grief ni se prévalent d'aucun préjudice qui leur serait causé par la mise en œuvre de l'acte attaqué sur ce point. Elle conteste par conséquent leur intérêt au moyen.

Sur le fond, la partie adverse fait observer que l'article 3, § 3, de la directive 2001/42/CE établit des exceptions à l'obligation de soumettre à l'évaluation préalable des incidences, dont le cas de la petite zone au niveau local. Elles estiment que les parties requérantes affirment sans le démontrer qu'on ne serait pas dans cette hypothèse alors que l'on pourrait pourtant raisonnablement considérer que tel est le cas, d'autant plus qu'il n'y a qu'abrogation partielle du P.C.A.

Elle soutient enfin qu'à supposer même que l'abrogation du P.C.A. aurait dû être accompagnée d'une étude d'incidences et que l'exception susvisée ne peut s'appliquer en l'espèce, il faut constater que le Ministre, en tant qu'autorité administrative, ne pouvait faire application de l'article 159 de la Constitution pour écarter l'abrogation litigieuse. Elle constate que le Ministre a bien fait application du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes. Elle considère qu'en motivant l'acte attaqué comme il l'a fait, le Ministre a agi comme toute autre autorité prudente et diligente l'aurait fait et a montré qu'il a tenu compte des arguments des parties requérantes. Elle ajoute qu'une telle motivation démontre également la prise en compte des articles 113 et 114 du CWATUP, autorisant sur la base de ces dispositions les dérogations au règlement général sur les bâtisses précité, en l'absence de P.C.A. à l'endroit projeté.

À l'audience, elle estime que les questions soulevées par ce premier moyen dépassent le cadre des débats succincts et sont susceptibles de justifier une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne qu'elle ne formule cependant pas. Elle demande dès lors un renvoi à la procédure ordinaire.

C. La requête en intervention de la S.A. CHANTIERS

La première requérante en intervention abonde dans un sens analogue.

Elle critique tout d'abord la recevabilité du moyen en ce qu'il invoque directement la directive 2001/42/CE. Elle soutient que cette directive a pourtant été transposée dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement, en ses articles D.52 et suivants déjà en vigueur à l'époque de l'abrogation du P.C.A. Elle en conclut que les parties requérantes auraient donc dû viser les dispositions de droit national qu'elles

estimaient être mal transposées et donc les articles D.52 et suivants, ce qu'elles n'ont pas fait.

Elle conteste ensuite l'intérêt au moyen des parties requérantes pour les motifs suivants :

- absence de vue directe ou indirecte sur le projet;
- le projet s'implante sur les ruines de l'ancien couvent des Conceptionnistes, laissées à l'état de terrain vague et actuellement à l'usage de parking;
- puisque le P.C.A. est abrogé, les prescriptions du règlement général sur les bâtisses trouvent à s'appliquer, or celui-ci couvre tout le cœur historique du centre-ville de Nivelles dont les prescriptions sont semblables aux prescriptions du P.C.A. abrogé puisqu'elles traitent des mêmes aspects.

Sur le fond, elle observe que tous les plans et programmes ne sont pas soumis à une évaluation des incidences et que sont notamment exemptés de cette obligation les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, de même que les modifications mineures. Elle soutient qu'en l'espèce, l'abrogation partielle du P.C.A. n° 2 "Le Wichet" entre dans la première hypothèse d'exemptions puisque le P.C.A. concerne une petite zone au niveau local au sens de la directive 2001/42/CE. Elle fait valoir à cet égard les éléments suivants :

- le P.C.A. a été adopté et ensuite abrogé par un pouvoir local;
- le territoire couvert par le P.C.A. est limité géographiquement ($\pm$ 70 hectares) et celui de l'abrogation plus encore ($\pm$ 42 ha) par rapport au territoire total de la ville de Nivelles (6.060 ha);
- le périmètre couvert par le P.C.A. partiellement abrogé est situé en zone d'habitat, en zone de services publics et d'équipement communautaire et en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Nivelles.

Elle estime que les éléments suivants permettent de conclure à l'absence d'incidences significatives sur l'environnement :

- le P.C.A. a été mis en œuvre, ses objectifs ont donc été atteints;
- le périmètre est repris en zone d'habitat au plan de secteur au sein de laquelle toutes les affectations sont autorisées mais encadrées.

S'agissant de la critique formulée par rapport à l'application de l'article 159 de la Constitution, elle se prévaut de différents développements jurisprudentiels et doctrinaux pour faire valoir qu'il n'appartient effectivement pas à une autorité administrative d'en faire usage pour écarter d'initiative un acte qu'elle

estimerait illégal.

D. La requête en intervention de la ville de Nivelles

La seconde requérante en intervention fait valoir des arguments similaires.

À titre principal, elle soutient que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il invoque directement la violation de la directive 2001/42/CE alors que cette directive a été transposée en Région wallonne par les articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du Code de l'environnement et que, pour le surplus, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la violation des articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du Code de l'environnement serait établie en l'espèce.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que le moyen n'est ni sérieux ni fondé. Elle soutient que la décision d'abrogation partielle du P.C.A. n° 2 "Le Wichet" ne devait pas être soumise à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, car, d'une part, elle déterminait l'utilisation d'une petite zone au niveau local et, d'autre part, elle n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement vu les éléments suivants :

- cette abrogation n'influençait pas la destination de la zone concernée, qui demeurerait par ailleurs déterminée par d'autres plans et programmes, à savoir par le plan de secteur de Nivelles ainsi que par le règlement général sur les bâtisses applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme;
- le P.C.A. n'était plus adéquat pour répondre aux considérations environnementales qui avaient initialement justifié son adoption, à savoir notamment la réurbanisation du centre-ville détruit après la guerre suivant un type d'urbanisation respectueux du caractère ancien de celui-ci;
- l'ensemble des quartiers couverts par l'abrogation du P.C.A. avaient été urbanisés.

VII.2. Examen

Sur la recevabilité du moyen

Dès lors qu'une directive a été transposée dans le droit interne, elle ne peut être directement invoquée à l'appui d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, sauf à soutenir que sa transposition est incorrecte, en indiquant quelle disposition, interprétation ou lacune de la législation interne serait incompatible avec ses exigences.

En l'espèce, les parties requérantes visent directement la violation de la directive 2001/42/CE, précitée, mais exposent en quoi, d'après elles, cette directive n'a pas été correctement transposée en droit wallon, en ce que l'article 57ter du CWATUP, applicable aux procédures d'abrogation d'un plan communal d'aménagement, n'impose pas la réalisation d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Tout d'abord, il convient de constater que le législateur wallon n'a effectivement pas prévu, sous l'article 57ter du CWATUP, que l'abrogation d'un plan communal d'aménagement doit être soumise à une évaluation environnementale préalable, ou, à tout le moins, faire l'objet d'une décision relative à la nécessité de cette évaluation.

S'agissant des dispositions du Code de l'environnement qui opère la transposition de la directive précitée, l'article D.53, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement et l'annexe à laquelle il renvoie ne permettent pas de ranger l'abrogation du P.C.A. parmi les plans et programmes qui doivent, dans certains cas, être évalués. La liste II des autres plans et programmes, visée à l'article D.53, § 2, n'a quant à elle pas été dressée par le Gouvernement.

L'article D.53, § 3, dispose que le Gouvernement peut soumettre à évaluation des incidences sur l'environnement les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement et qui ne sont pas prévus par les dispositions décrétales, réglementaires ou administratives. Rien n'indique, cependant, que l'abrogation d'un plan communal d'aménagement entre dans cette dernière catégorie et aucune disposition de portée générale y relative n'a été adoptée par le Gouvernement.

Par conséquent, le droit interne wallon ne prévoit effectivement pas expressément que l'abrogation d'un plan communal d'aménagement doit, au titre de "plan et programme" tel que visé par la directive 2001/42/CE, être soumise à une évaluation environnementale préalable, ou, à tout le moins, faire l'objet d'une décision relative à la nécessité de cette évaluation.

La première fin de non-recevoir du moyen n'est pas accueillie.

Sur l'intérêt au moyen des parties requérantes, les critiques que formulent la partie adverse et la première partie intervenante se confondent pour l'essentiel avec celles formulées au regard de leur intérêt au recours. Il convient donc de les écarter pour les mêmes raisons.

Par ailleurs, l'habitation des deux premières parties requérantes est située dans le périmètre de l'îlot des Conceptionnistes (tel que défini sous la révision n° 4 du P.C.A.), ce qui justifie également leur intérêt au moyen pris de la violation de ce plan. La seconde fin de non-recevoir du moyen soulevée n'est pas accueillie.

Le premier moyen est recevable.

Sur le fondement du moyen

Il n'est pas contesté que le projet litigieux n'est pas conforme au plan communal d'aménagement n° 2 "Le Wichet", plus précisément aux prescriptions relatives à l'îlot des Conceptionnistes, ainsi nommé lors de la révision n° 4 du P.C.A., adoptée en 1985.

Par conséquent, l'illégalité de l'abrogation de cet instrument peut être invoquée par voie incidente à l'appui du recours dirigé contre le permis unique délivré sans que ne soit appliqué ce plan.

Si la première partie intervenante soutient, entre autres, que les prescriptions du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes ont été appliquées et qu'elles seraient semblables à celles du P.C.A., elle ne démontre cependant pas que lesdites prescriptions seraient effectivement en tout point identiques. Cette identité de portée et de contenu n'apparaît pas davantage établie de manière à ce point évidente que l'on pourrait se dispenser d'examiner le P.C.A. Or, précisément, le règlement général précité ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où il n'y a pas de P.C.A.

Lors des deux enquêtes publiques, les parties requérantes ont fait valoir dans leurs courriers de réclamation l'illégalité de l'abrogation du P.C.A. n° 2 "Le Wichet" en ce qu'elle a été réalisée sans évaluation préalable des incidences telle qu'exigée par la directive 2001/42/CE.

Pour toute réponse à ce grief, le collège communal de la seconde partie intervenante - dans son avis favorable conditionnel repris *in extenso* dans l'acte attaqué - et l'auteur de l'acte attaqué exposent que cette illégalité n'a pas été constatée par une juridiction de sorte qu'il y a toujours lieu de prendre en compte cette abrogation puisqu'il n'appartient pas à l'autorité administrative de faire elle-même application de l'article 159 de la Constitution.

Les plans et programmes sont définis à l'article 2, sous a), de la directive 2001/42, précitée dans les termes suivants :

" Aux fins de [cette] directive, on entend par :

- a) «plans et programmes» : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives".

L'article 3 de la même directive, qui définit le champ d'application de celle-ci, dispose comme suit :

- " 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- 2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :
 - a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir;
 - b) ou pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.
- 3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
[...]
- 5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.
- 6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées".

Dans l'arrêt du 22 mars 2012, INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES A.S.B.L. et a., C-567/10, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé comme suit :

- " 1) La notion de plans et programmes «exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives», figurant à l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne également les plans particuliers d'aménagement des sols, tels que celui visé par la réglementation nationale en cause au principal.
- 2) L'article 2, sous a), de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une procédure d'abrogation totale ou partielle d'un plan d'affectation des sols, telle que celle prévue aux articles 58 à 63 du code bruxellois de l'aménagement du territoire, tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009, entre en principe dans le champ d'application de cette directive, de sorte qu'elle est soumise aux règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement prévues par ladite directive".

Cette interprétation de la notion de plan a encore été confirmée par la Cour de justice, à propos d'un périmètre de remembrement urbain dans un arrêt du 7 juin 2018, C-160/17, THYBAUT et consorts, et à propos du règlement régional d'urbanisme zoné dans un arrêt du 7 juin 2018, C-671/16, INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES.

Dans le motif 42 de l'arrêt de 2012, précité, la Cour a toutefois admis que l'abrogation d'un plan d'occupation du sol local ne serait pas visé "si l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre".

En l'espèce, l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire. Le plan de secteur continue en effet à s'appliquer. Toutefois, il n'est pas établi que le plan de secteur de Nivelles adopté en 1981 a "fait l'objet d'une évaluation de [ses] incidences sur l'environnement". En outre, "il ne peut être opposé à cette exigence la circonstance que la directive 2001/42 n'était pas encore en vigueur au moment de l'adoption de ces actes d'aménagement du territoire" (C.E., 18 janvier 2016, FOURMAN, n° 233.494).

Il est encore soutenu que l'abrogation en question pourrait échapper à l'évaluation des incidences par application de l'article 3, § 3, de la directive.

Dans l'arrêt du 21 décembre 2016, ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS, C-444/15, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé comme suit :

" 50. Il résulte de cette disposition, lue en combinaison avec le considérant 10 de la directive 2001/42, que, pour les plans et les programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent procéder à un examen préalable visant à vérifier si un plan ou un programme particulier est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que ces autorités doivent, ensuite, obligatoirement soumettre ce plan ou ce programme à une évaluation environnementale au titre de cette directive s'ils aboutissent à la conclusion que ledit plan ou ledit programme est susceptible d'avoir de telles incidences sur l'environnement.

[...]

71. Par conséquent, pour qu'un plan ou un programme soit qualifié de mesure qui détermine l'utilisation d'une petite zone «au niveau local», au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, ce plan ou ce programme doit être élaboré et/ou adopté par une autorité locale, par opposition à une autorité régionale ou nationale.

[...]

73. [...] Il y a lieu de constater que, par l'emploi de l'expression «petites zones au niveau local», d'une part, le législateur de l'Union a entendu prendre comme référence le cadre du ressort territorial de l'autorité locale qui a élaboré et/ou adopté le plan ou le programme concerné. D'autre part, dans la mesure où le critère de l'utilisation de «petites zones» doit être rempli en *sus* de celui de la détermination au niveau local, la zone concernée doit représenter, proportionnellement à ce ressort territorial, une faible taille".

Il ne peut être exclu que l'abrogation partielle de plan visée en l'espèce porte sur l'utilisation d'une petite zone au niveau local. Toutefois, il ne ressort pas de la décision communale d'abrogation du P.C.A. ou de l'arrêté ministériel d'approbation, d'abord qu'il a été vérifié, au regard des critères visés à l'annexe II de la directive, que l'abrogation de ce plan est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ensuite qu'a eu lieu la consultation des autorités qui, compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales des effets de cette abrogation (article 3, § 6, de la directive du 27 juin 2001, lu en combinaison avec l'article 6, § 3, de la même directive); enfin, qu'a été prise, en conséquence, une décision de ne pas soumettre cette abrogation à une évaluation environnementale.

Dans le cadre de l'instruction de la demande de permis comme dans l'acte attaqué, il n'est pas prétendu que l'abrogation du P.C.A. a fait l'objet d'une quelconque décision expresse relative à une évaluation préalable de ces incidences, le cas échéant pour considérer qu'est en cause l'utilisation d'une petite zone au niveau local et qu'aucune incidence notable n'est à craindre.

Il n'est ainsi pas contesté que l'abrogation du P.C.A. n° 2 "Le Wichet", même partielle, n'a été précédée ni d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, ni d'une quelconque participation du public, ni d'une consultation des autorités susceptibles d'être concernées.

Il découle de ces éléments que l'abrogation partielle du P.C.A. n° 2 "Le Wichet", par la décision communale du 28 mars 2011, approuvée par l'arrêté ministériel du 27 juillet 2011, est irrégulière. Par conséquent, par application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu de ne pas appliquer cet arrêté illégal. Le moyen est donc fondé, en ce qu'il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir tenu compte du P.C.A., même si au moment de l'adoption de l'acte attaqué, l'auteur de cet acte ne pouvait écarter lui-même l'arrêté d'abrogation.

Au terme des débats succincts, le Conseil d'État partage les conclusions du rapport.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de la leur accorder au montant de base de 700 euros, ce montant ne devant pas être majoré, s'agissant d'une procédure en débats succincts, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la S.A. CHANTIERS et la ville de Nivelles sont accueillies.

Article 2.

Est annulée la décision du Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 12 janvier 2018 accordant un permis unique visant à construire un parking souterrain de 295 emplacements (dont 192 publics) et 3 bâtiments mixtes (polyclinique, commerces et logements) abritant 52 appartements, à la S.A. CHANTIERS, sur un bien situé rue Saint-Georges à Nivelles.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 960 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 660 euros et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Anne-Françoise BOLLY.