

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.032 du 15 octobre 2024

A. 239.711/XIII-10.092

En cause : **1. la société anonyme IMMOBEL,**
 2. la société anonyme SKYLINE EUROPE,
 3. la société anonyme BELGIAN LAND COMPANY,
 ayant toutes élu domicile chez
 M^e Eve MICHEL, avocat,
 rue Mazy 64
 5100 Jambes,

contre : **la Région wallonne,**
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Xavier DRION, avocat,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} août 2023 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 7 avril 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire adopte définitivement le projet de révision du plan de secteur de Nivelles (planche 39/3N) relatif à l'inscription d'une zone d'enjeu communal (ZEC) sur le territoire de la commune de Waterloo.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Eve Michel, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 9 mars 2020, le conseil communal de Waterloo adresse au Gouvernement wallon une demande de révision du plan de secteur de Nivelles en vue d'inscrire une zone d'enjeu communal (ZEC) sans compensation selon la procédure accélérée visée à l'article D.II.52 du Code du développement territorial (CoDT).

La demande porte sur une zone de 16,63 hectares (ha) composée de parcelles qui étaient jusque-là inscrites au plan de secteur en zone d'habitat (13,09 ha), en zone de services publics et d'équipements communautaires (2,85 ha) et en zone d'activité économique mixte (ZAEM) (0,69 ha).

Dans cette ZAEM, située au niveau d'un grand parking à l'arrière des Galeries Wellington et de l'ancien Delhaize, les destinations de résidence et de commerce sont exclues par le CoDT.

2. Le 9 avril 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte un arrêté fixant le contenu provisoire du rapport sur les incidences environnementales (RIE).

3. Le 23 juillet 2020, il adopte le contenu définitif du RIE.

4. Le 6 septembre 2021, le conseil communal prend connaissance du RIE, décide de ne pas modifier le périmètre de la zone de référence et exclut certaines recommandations faites dans ce document.

5. Le 17 novembre 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte le projet de révision du plan de secteur de Nivelles (planche 39/3N) relatif à l'inscription d'une ZEC sur le territoire de la commune de Waterloo.

6. Une enquête publique est organisée du 21 février au 6 avril 2022. Elle donne lieu à 32 réclamations, dont l'une émane des deux premières requérantes. Celles-ci déplorent, notamment, que le périmètre envisagé pour la ZEC ne soit pas étendu vers l'Ouest pour inclure la gare et ses abords situés à proximité de terrains dont elles sont propriétaires.

7. Le 14 novembre 2022, le conseil communal émet un avis favorable sur le bien-fondé du périmètre de la ZEC tel que présenté dans le dossier de base, à l'exclusion de certaines parcelles.

8. Le 7 avril 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte définitivement le projet de révision du plan de secteur de Nivelles (planche 39/3N) relatif à l'inscription d'une ZEC sur le territoire de la commune de Waterloo.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est publié au *Moniteur belge* du 2 juin 2023.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes affirment être propriétaires de parcelles cadastrées Waterloo, 2^{ème} division, section E, n^{os} 169H et 170E, situées en zone d'activité économique au plan de secteur et qui se trouvent en-dehors de la zone modifiée par l'acte entrepris.

Elles indiquent qu'elles ont introduit une demande de permis d'urbanisme visant à équiper cette zone de voiries et impétrants, que cette procédure est en cours et que la commune de Waterloo a décidé d'autoriser l'ouverture de voirie le 5 juillet 2023.

Elles décrivent en ces termes leur intérêt à l'annulation de l'acte attaqué :

- « [S]uivant le périmètre étendu de la variante “Pôle gare”[...], leur propriété aurait été très proche de la zone d'enjeu communal [...]. Ce faisant, les développements immobiliers qu'elles projettent auraient pu bénéficier de cet accroissement de population pour y trouver du personnel pour les entreprises du parc d'activité résidant à proximité immédiate du site. Au surplus, cette situation aurait contraint la commune à améliorer la liaison entre cette partie de la ZEC comprenant la gare avec le carrefour entre la chaussée de Bruxelles et la drève du Moulin/rue de la Station » ;
- « en l'état, la ZEC telle qu'adoptée va accroître la circulation, notamment au même carrefour. Le rapport sur les incidences environnementales expose : “la réalisation de l'ensemble des mesures préconisées dans l'étude sur l'accès aux Ring et la mobilité dans le centre de 2018 est un prérequis à la mise en œuvre de la ZEC” [...] Or, l'arrêté entrepris a ignoré cette recommandation de l'évaluation des incidences ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt au recours.

En premier lieu, elle affirme que celles-ci ne fournissent pas la preuve de leurs propriétés.

En deuxième lieu, elle relève que les parcelles sont situées en dehors du périmètre de la ZEC et même du périmètre étendu au pôle « Gare » qui n'a pas été retenu au final. Elle considère que ces parcelles sont trop éloignées de la ZEC et que leurs propriétaires ne subissent aucun inconvénient lié à ce zonage. Elle indique que la limite la plus proche de la parcelle n° 170E est située à 820 mètres de la limite la plus proche du périmètre de la ZEC et que, s'agissant de la parcelle 169H, la distance qui la sépare de celle-ci s'élève à 1,124 kilomètre. Elle déduit de la jurisprudence qu'elle cite qu'une telle distance dénie l'intérêt à agir des parties requérantes.

En troisième lieu, elle soutient que l'intérêt qu'elles allèguent est hypothétique et qu'il n'est ni personnel ni démontré, notamment en ce qu'il est construit sur des considérations dont aucune n'est certaine. Elle indique que l'un des buts de la modification du zonage est de densifier le logement, ce qui va dans le sens souhaité par les parties requérantes dans la mesure où celles-ci aspirent à un accroissement de densité de la population.

Enfin, quant à l'effet de la ZEC sur la circulation au carrefour formé par la chaussée de Bruxelles et la drève du Moulin ou la rue de la Station, elle considère

que les parties requérantes ne justifient d’aucun intérêt puisque leurs propriétés en sont distantes par la route de, respectivement, 1,3 ou 1,7 kilomètre.

C. Le mémoire en réplique

Les première et troisième parties requérantes déposent leur titre de propriété. La seconde partie requérante se prévaut de sa qualité de société d’exploitation liée à une société tierce, laquelle est en partie propriétaire de l’une des deux parcelles évoquées ci-avant, et relève que c’est elle-même qui a introduit une demande de permis pour la mise en œuvre du parc d’activité économique situé sur ces parcelles.

S’agissant de l’éloignement par rapport à la révision du plan de secteur, les parties requérantes mettent en avant l’importance, pour un parc d’activité économique, de disposer d’accès de qualité. Elles redoutent des problèmes de mobilité au carrefour évoqué dans leur requête, lequel est celui que doit traverser la circulation entrante et sortante de leur zone d’activité pour rejoindre Bruxelles par la chaussée éponyme ou pour accéder au ring.

Enfin, elles insistent sur le fait qu’elles sont des sociétés immobilières et non des sociétés actives dans le secteur industriel. Elles en déduisent que la valeur de leurs terrains, *a fortiori* s’il est affecté en zone d’activité économique, dépend de la qualité de leurs accès. Elles ajoutent que leur objectif est de réaliser ces équipements pour vendre leurs terrains à des entreprises. À leur estime, le caractère plausible de leurs allégations résulte de l’évaluation des incidences qui a précédé l’adoption de l’acte attaqué, laquelle déconseille la mise en œuvre de la ZEC tant que les problèmes de mobilité ne sont pas résolus.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes soutiennent que l’adoption de la ZEC conduira à une densification de cette zone qui pourra être matérialisée, par exemple, par la possibilité de construire des immeubles à appartements. Elles déplorent que le dispositif de l’acte attaqué ne prévoie aucune mesure destinée à améliorer la mobilité des alentours.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse met en avant la distance qui sépare la ZEC des parcelles des requérantes. À son estime, la modification du plan de secteur consacrée

par l'acte attaqué ne leur cause aucun préjudice, leur raisonnement reposant sur l'espoir de voir élargi le périmètre de cette nouvelle zone.

IV.2. Examen

1. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt à agir d'une partie requérante.

2. L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets. Il appartient au requérant de le démontrer.

La circonstance que le bien d'un requérant serait en dehors du plan de secteur concerné par les modifications attaquées ne le prive pas de son intérêt, dès lors qu'une certaine proximité n'est pas contestée et suffit eu égard au type de nuisances dénoncées. De même, le fait que les effets des nouvelles affectations

découlant de la révision du plan de secteur ne sont pas immédiats mais peuvent se manifester à l'avenir ne prive pas un requérant de son intérêt à demander l'annulation.

3. L'article D.II.35 du CoDT définit la ZEC comme suit :

« La zone d'enjeu communal est destinée à accueillir de manière indifférenciée la résidence, les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires ainsi que les équipements touristiques ou récréatifs.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics et un réseau de mobilité douce.

Les activités existantes non visées à l'alinéa 1^{er} peuvent s'y maintenir et s'y développer ».

4. En l'espèce, comme relevé au point n° 1 de l'exposé des faits, l'acte attaqué a pour effet de créer une ZEC de 16,63 ha englobant des parcelles qui figuraient jusque-là en zone d'habitat (13,09 ha), en zone de services publics et d'équipements communautaires (2,85 ha), ainsi qu'en ZAEM (0,69 ha).

L'objectif visé par l'acte attaqué est de redévelopper la centralité et l'attractivité commerciale et résidentielle du centre-ville de Waterloo en densifiant celui-ci, en privilégiant le développement de logements, de commerces, d'équipements et de services dans le centre bien desservi par les transports en commun afin d'améliorer le cadre de vie des habitants, tout en intégrant le recours à la mobilité douce et le développement de la nature.

5. Il n'est pas contesté que les deux parcelles dont sont propriétaires les parties requérantes se situent, pour la première, à plus de 800 mètres et, pour la seconde, à plus d'un kilomètre à vol d'oiseau de l'extrémité de la ZEC.

Les parties requérantes ne se plaignent pas de ne pas avoir été intégrées dans la ZEC, ni dans l'extension de la ZEC qui aurait répondu à leurs vœux, à savoir celle incluant les deux sous-variantes Ouest, le pôle Gare et Station.

6. Si la ZEC vise bien à augmenter l'offre de logements à l'intérieur de son périmètre, il y a lieu de relever qu'une grande partie de sa surface était, avant l'acte attaqué, déjà affectée dans une zone où la résidence est la principale destination, que la zone comprise entre la ZEC et les terrains des requérantes est très majoritairement déjà inscrite en zone d'habitat et que ceux-ci sont situés à proximité quasi immédiate de la gare.

Il s'ensuit que l'avantage espéré par les parties requérantes de bénéficier d'un accroissement de population pour y trouver du personnel pour les entreprises du parc d'activité résidant à proximité immédiate du site est hypothétique et indirect, compte tenu de la configuration des lieux décrite ci-avant.

7. S'agissant des craintes alléguées quant à l'augmentation de la circulation au carrefour entre la chaussée de Bruxelles et la drève du Moulin ou la rue de la Station, elles revêtent également un caractère hypothétique et indirect dans le chef des parties requérantes au regard, d'une part, de l'emplacement de leurs parcelles et, d'autre part, de la portée même de l'acte attaqué.

C'est en ce sens que l'auteur de l'arrêté entrepris indique « qu'en ce qui concerne la mobilité, il convient tout d'abord de rappeler que la ZEC est un outil d'aménagement du territoire qui n'a pas vocation à régler les questions de circulation ou de gestions de parkings » et que celles-ci « relèvent des règlements complémentaires de circulation routière ».

8. En conclusion, les parties requérantes n'établissent pas qu'elles subiront directement les effets de l'acte attaqué dès lors qu'elles ne peuvent se prévaloir ni d'un avantage direct lié à un agrandissement de cette zone ni de nuisances générées par la mise en œuvre de celle-ci.

Partant, il y a lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 octobre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay