DCONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.191 du 17 septembre 2025

A. 239.898/XIII-10.107

En cause : **F.D.**,
ayant élu domicile chez
M^e Thierry FRANKIN, avocat,
square des Héros 1
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune de Frasnes-lez-Anvaing,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 août 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 19 mai 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire décide :

– de réviser les plans de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planches 29/7, 37/3, 37/4, 37/8 et 38/5), Ath-Lessines-Enghien (planches 38/5, 38/6 et 38/7), Mons-Borinage (planche 38/7), La Louvière-Soignies (planches 38/7, 38/8, 39/5, 46/1, 46/2, 39/6 et 46/3) et de Charleroi (planches 46/2 et 46/3) ;
– d'adopter le projet de plan visant à inscrire un périmètre de réservation d'une infrastructure principale de transport d'énergie (liaison électrique à haute tension

entre Mont-de-l'Enclus et Courcelles - projet dit "Boucle du Hainaut") sur le territoire des communes de Mont-de-l'Enclus, Celles, Frasnes-lez-Anvaing, Leuze-en-Hainaut, Ath, Chièvres, Brugelette, Lens, Soignies, Braine-le-Comte, Ecaussinnes, Seneffe, Pont-à-Celles et Courcelles ;

– de faire réaliser un rapport sur les incidences environnementales (RIE) du projet de plan et d'en fixer le projet de contenu.

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 novembre 2023 la commune de Frasnes-lez-Anvaing a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 novembre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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 a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 septembre 2025.

M. Luc Donnay, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Thierry Frankin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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 4 janvier 2021, la SA Elia Asset introduit auprès de l'administration régionale une demande de révision des plans de secteur « portant sur l'inscription d'un périmètre de réservation tenant lieu de tracé d'une principale infrastructure de transport d'électricité », ainsi que le dossier relatif à cette demande.

Le projet concerné par cette demande est communément dénommé « Boucle du Hainaut ». Il vise à établir une liaison électrique à haute tension entre Mont-de-l'Enclus et Courcelles.

La demanderesse joint à son dossier de demande une première analyse des alternatives de localisation proposées, ainsi que le dossier de base visé à l'article D.II.44 du Code du développement territorial (CoDT).

2. De nombreux avis émanant de services, commissions et instances spécialisés ainsi que des communes concernées sont émis sur la demande.

3. Le 19 mai 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte un arrêté par lequel il décide :

– de réviser les plans de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz (planches 29/7, 37/3, 37/4, 37/8 et 38/5), Ath-Lessines-Enghien (planches 38/5, 38/6 et 38/7), Mons-Borinage (planche 38/7), La Louvière-Soignies (planches 38/7, 38/8, 39/5, 46/1, 46/2, 39/6 et 46/3) et de Charleroi (planches 46/2 et 46/3) ;
– d'adopter le projet de plan visant à inscrire un périmètre de réservation d'une infrastructure principale de transport d'énergie (liaison électrique à haute tension entre Mont-de-l'Enclus et Courcelles - projet dit "Boucle du Hainaut") sur le territoire des communes de Mont-de-l'Enclus, Celles, Frasnes-lez-Anvaing, Leuze-en-Hainaut, Ath, Chièvres, Brugelette, Lens, Soignies, Braine-le-Comte, Ecaussinnes, Seneffe, Pont-à-Celles et Courcelles ;
– de faire réaliser un RIE du projet de plan et d'en fixer le projet de contenu.

Publié au *Moniteur belge* du 26 juin 2023, cet arrêté constitue l'acte attaqué.

4. Le 19 juillet 2023, le ministre adopte un arrêté fixant le contenu du RIE.

5. Deux recours en annulation (A. 239.754/XIII-10.096 et A. 239.897/XIII-10.106) sont également introduits contre cette décision. Ils sont rejetés par les arrêts n° 264.189 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.189) et n° 264.190 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.190) de ce jour.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante indique être propriétaire du château de Louvignies, où elle est domiciliée, ainsi que de ses dépendances (parcs, terres agricoles …). Elle précise qu'au plan de secteur, cet ensemble immobilier est repris en zone d'habitat à caractère rural, en zone d'habitat, en zone de parc ou en zone agricole.

Pour justifier son intérêt, elle indique qu'elle est propriétaire d'immeubles situés à proximité immédiate du tracé du projet de ligne électrique à haute tension. Elle communique également l'enrôlement reçu pour la mise à sa charge du précompte immobilier, pour l'exercice 2023, ainsi qu'une photographie aérienne, où apparaissent sa propriété et le périmètre de réservation projeté.

Elle s'estime fondée « à contester la mise en révision partielle du plan de secteur, pour un projet vanté d'utilité publique, d'un projet impliquant des emprises importantes sur son patrimoine ». Elle souligne avoir déposé une réclamation le 29 septembre 2020.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du recours à défaut d'intérêt.

Renvoyant à la jurisprudence qu'elle cite, elle fait valoir que la décision de mettre le plan de secteur en révision et l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant le projet de révision d'un plan de secteur ne peuvent constituer des actes susceptibles de recours que s'il peut être établi que ceux-ci causent au requérant un grief personnel, immédiat, certain et définitif, ou qu'ils lieront le Gouvernement lorsqu'il procédera à la révision définitive du plan.

Elle considère que la partie requérante n'établit pas son préjudice direct, immédiat, certain et définitif au recours. Elle ajoute que ce préjudice est hypothétique, notamment parce que la partie requérante n'établit pas avoir introduit une demande

de permis qui risquerait d'être refusée ou serait refusée à cause de l'existence de l'acte attaqué.

Elle en déduit que son grief ne se distingue pas de celui dont pourrait se prévaloir n'importe quel propriétaire d'un immeuble situé à proximité de la ligne à haute tension.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante considère que son intérêt à agir est actuel et que la mise en révision attaquée a déjà un « effet délétère et péjoratif à ses biens », attesté par l'avis donné, le 1er avril 2021, par la fédération des agents immobiliers francophones de Belgique (Fédéria), qui figure dans le dossier administratif et qui précise les décotes immobilières, évoque une augmentation des délais pour les ventes, et redoute les difficultés qui pèseront non seulement sur les propriétaires mais sur les agents et intermédiaires membres de la corporation.

Si elle reconnaît ensuite que « le projet n'est pas local, localisé ou même localisable, au vu de grand nombre de tracés alternatifs, ce qui impacte pratiquement le territoire complet d'une province », elle soutient que « l'acte, fût-il préparatoire – *quod non* – a déjà un effet négatif sur sa situation patrimoniale et environnementale » et lui cause en conséquence grief.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante se réfère aux arguments de la partie requérante.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante insiste sur l'étendue géographique du projet, estimant qu'il ne peut être comparé avec d'autres infrastructures aisément localisables.

IV.I.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, 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 : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt

légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. 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).

2. L'article D.II.48 du CoDT, sur lequel se fonde l'arrêté attaqué, dispose comme il suit :

« § 1er. Lorsque la demande de révision du plan de secteur vise l'inscription d'une zone d'activité économique visée à l'article D.II.28, alinéa 1er, ou d'une zone d'extraction ou lorsqu'elle porte sur l'inscription du tracé d'une principale infrastructure de transport de fluides ou d'énergie ou du périmètre de réservation qui en tient lieu, la révision du plan de secteur peut être décidée par le Gouvernement à la demande adressée par envoi par une personne physique ou morale, privée ou publique.
La demande est fondée sur le dossier de base visé à l'article D.II.44, alinéa 1er, 1° à 8° et 11°.

§ 2. Au moins quinze jours avant la réunion d'information préalable, la demande, accompagnée du dossier de base, est envoyée au conseil communal et à la commission communale si elle existe qui transmettent leur avis à la personne visée au paragraphe 1er dans les soixante jours de l'envoi de la demande. À défaut, l'avis est réputé favorable.

§ 3. La personne visée au paragraphe 1er adresse sa demande accompagnée du dossier au Gouvernement.
La demande comprend : […]

§ 4. Le Gouvernement soumet le dossier complet pour avis au fonctionnaire délégué, au pôle "Aménagement du territoire", au pôle "Environnement" et aux personnes ou instances qu'il juge utile de consulter.
Les avis sont transmis dans les soixante jours de l'envoi de la demande du Gouvernement. À défaut, ils sont réputés favorables.
§ 5. Dans les nonante jours de la réception de la demande, le Gouvernement décide la révision du plan de secteur, en adopte le projet, arrête provisoirement les compensations visées à l'article D.II.45, § 3, et décide de le soumettre à l'évaluation des incidences sur l'environnement ou en décide l'exemption.
À défaut de l'envoi de l'arrêté du Gouvernement à la personne visée au paragraphe 1er, celle-ci peut, par envoi, adresser un rappel au Gouvernement. Si, à l'expiration d'un nouveau délai de soixante jours prenant cours à la réception du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision, la demande est réputée refusée ».

L'article D.II.49, § 3, du même code est libellé de la façon suivante :

« Lorsque, sur la base du rapport sur les incidences environnementales et des avis, le Gouvernement estime qu'une autre solution raisonnable envisagée est de nature à mieux répondre aux objectifs poursuivis que le projet de plan, il l'approuve en tant que projet de plan. Le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin en avise le conseil communal, lorsque la demande de révision du plan de secteur est d'initiative communale, ou la personne physique ou morale, privée ou publique visée à l'article D.II.48 et la procédure se poursuit selon les paragraphes 4 à 8 et l'article D.II.50 ».

3. L'article D.IV.58 du CoDT est rédigé comme suit :

« Le refus de permis peut être fondé sur la révision en cours du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, à la condition que le Gouvernement en ait adopté le projet, ou sur l'établissement ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou d'un schéma communal, à condition que l'autorité compétente ait adopté une décision qui détermine les informations que le rapport sur les incidences environnementales contient ou qui dispense le projet d'évaluation des incidences.
Le refus de permis fondé sur la révision en cours du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, devient caduque si le nouveau plan n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision d'adopter le projet de révision.
La requête primitive fait l'objet, à la demande du requérant, d'une nouvelle décision qui, en cas de refus, ne peut plus être fondée sur ledit motif ».

Les travaux préparatoires de cette disposition comportent le passage suivant :

« La disposition proposée est le pendant de l'article D.IV.58 au sens du décret du 24 avril 2014 qui reproduit le mécanisme existant actuellement à l'article 107, § 1er, alinéa 5, et § 2, alinéa 4, du CWATUP. Il s'agit de permettre aux autorités compétentes de refuser un permis, dont la demande est conforme aux documents d'urbanisme en vigueur, lorsque le plan de secteur, le schéma pluricommunal ou communal est en cours d'élaboration ou de révision. L'acte qui définit l'établissement ou la mise en œuvre peut être la délibération du conseil communal pour les schémas, la réunion d'information préalable pour les révisions de plan de secteur.
L'objectif de ce mécanisme, introduit dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par la loi du 22 décembre 1970 est d'éviter d'octroyer des permis pour des projets qui empêcheraient l'aménagement futur poursuivi par la procédure d'élaboration ou de révision du plan, du schéma ou de la carte. Il s'agit de préserver le futur.
La faculté est offerte au demandeur de relancer la procédure de demande rejetée pour ce seul motif en réintroduisant toutefois un nouveau dossier de demande de permis.
À noter que le fait de prévoir la possibilité de refuser un permis qui compromettrait les objectifs futurs d'un outil démontre à lui seul que rien n'empêche de mener parallèlement une procédure d'élaboration d'un outil et une procédure d'instruction de demande de permis. Dans un souci de cohérence, il est demandé de veiller à la compatibilité des procédures en cours » (*Doc. parl.*, Parl. wal., session 2015-2016, n° 307/1, p. 54).

4. La simple décision de mettre un plan de secteur en révision ne constitue pas, en règle, un acte susceptible de recours. En effet, quelle que soit l'ampleur de la révision envisagée, cette décision constitue, en principe, un acte préparatoire qui ne

modifie pas l'ordonnancement juridique et qui ne lie pas la partie adverse lorsque, le cas échéant, elle procédera à la révision définitive du ou des plans.

Il n'en va autrement que lorsque la partie requérante établit qu'une décision de mise en révision d'un plan de secteur lui cause un grief personnel, immédiat, certain et définitif, ou que celle-ci liera la partie adverse lorsqu'elle procédera à la révision définitive du plan.

5. En l'espèce, la circonstance que la propriété de la partie requérante se situe à proximité immédiate du périmètre de réservation inscrit au projet de plan adopté dans l'acte attaqué n'implique pas, en soi, qu'elle dispose d'un intérêt suffisant au recours, dès lors que la décision de mise en révision attaquée constitue, en principe, un acte préparatoire qui, par ses effets de droit, ne lui fait pas immédiatement grief.

6. La partie requérante ne se prévaut d'aucune décision ayant, en application de l'article D.IV.58, alinéa 1er, du CoDT précité, conclu à un refus de permis en raison de la mise en révision du plan de secteur décidée par l'acte attaqué.

7. Par ailleurs, les options retenues dans l'arrêté entrepris ne lient pas l'autorité qui sera amenée à procéder à la révision définitive des plans de secteur, ni quant au choix technologique à opérer ni quant au tracé qui en résulterait.

La nature non liante des différents objets de l'acte attaqué est d'ailleurs confirmée par les termes de l'article D.II.49, § 3, du CoDT précité.

8. Il s'ensuit que l'arrêté attaqué ne produit, par lui-même, aucun effet de droit faisant immédiatement grief à la partie requérante et constitue, à son égard, un acte purement préparatoire dont les vices éventuels pourront être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'arrêté couronnant l'opération complexe que l'acte attaqué a pour objet d'initier.

Il s'ensuit que la requête en annulation est irrecevable dans le chef de la partie requérante.

9. En conclusion, l'exception d'irrecevabilité est accueillie.

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 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 septembre 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay