

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 71.610 du 5 février 1998

A.48.928/XIII-124

En cause : **EVARD** Etienne,
ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Nathan WEINSTOCK, avocats,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 novembre 1992 par Etienne EVARD qui demande l'annulation de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992 arrêtant définitivement la modification partielle des planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez;

Vu l'arrêt n° 41.315 du 8 décembre 1992 accueillant la demande en intervention introduite par la ville de Wavre dans la procédure en référé et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la requête introduite le 21 décembre 1993 par laquelle la ville de Wavre demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 21 janvier 1994 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 4 novembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 décembre 1997;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G. DEMEZ, avocat, comparaissant pour le requérant, Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 mars 1990 a décidé comme suit, sur proposition, notamment, de la ville de Wavre :

" Article 1^{er}.

Il est d'utilité publique de modifier l'affectation des terrains suivants nécessaires au développement économique et social du Brabant wallon;

(...)

Wavre

- extension vers l'est du parc industriel nord de Wavre par l'inscription d'une zone industrielle au nord du contournement routier;
- inscription d'une zone artisanale à l'est du parc industriel et au sud du contournement routier;
- inscription d'une zone de services à l'ouest du parc industriel;
- modification du quadrant sud-ouest du parc industriel en zone de services.

(...).

Article 2.

Il y a lieu de mettre en révision partielle les planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur Wavre-Jodoigne-Perwez en vue de permettre les modifications ci-avant énoncées.

(...)".

2. Par arrêté du 26 juillet 1990, publié par extrait au Moniteur belge du 14 novembre 1990, l'Exécutif régional wallon a arrêté provisoirement la modification des planches précitées du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

3. Au cours de l'enquête publique qui s'est tenue du 28 janvier 1991 au 14 mars 1991, 1.149 réclamations ont été introduites.

La commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) a émis le 27 mars 1992 son "avis relatif au dossier d'enquête publique concernant l'extension ou l'inscription de zones industrielles, de zones artisanales et de P.M.E. et de zones de services dans le plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez"; en ce qui concerne Wavre, l'avis porte ce qui suit :

" Ayant constaté le taux d'occupation actuel de la zone industrielle nord de Wavre, soit 100 p.c., la CRAT rend un avis favorable pour étendre les zones d'activités économiques de Wavre.

La majorité de ses membres amendent néanmoins les propositions initiales et retiennent les modifications suivantes :

- 1° l'extension de la zone industrielle nord de Wavre vers l'est, au nord du contournement routier, en la limitant à la chaussée de Terlaenen;
- 2° l'inscription d'une zone artisanale dans un triangle situé à l'est de l'extension de la zone industrielle au nord du contournement routier et donc entre la chaussée de Terlaenen et la chaussée d'Ottenbourg;
- 3° la modification du cadran sud-ouest de la zone industrielle existante en zone de services, ce qui correspond à sa vocation actuelle;
- 4° l'inscription d'une zone de services à l'ouest de la zone industrielle existante au nord de la chaussée des Collines. Cette zone sera limitée à l'ouest par un chemin existant et au nord par le prolongement d'un chemin existant à l'intérieur de la zone industrielle;
- 5° l'extension du golf de la Bawette dans la zone industrielle. Tout en regrettant vivement le détournement de cette zone de sa destination initiale, la CRAT demande de modifier l'affectation de la zone industrielle qui a été utilisée pour l'extension du golf en l'affectant en zone d'espaces verts;
- 6° la surimpression "zone d'intérêt paysager" à l'ensemble des zonages situés au sud de la chaussée des Collines et de la chaussée de la Noire Epine, à

l'exception de la zone de services, considérant que le paysage y est particulièrement intéressant;

- 7° la suppression du tronçon de tracé du projet de contournement routier abandonné. L'inscription de ce projet au plan relève d'une erreur matérielle qui doit être corrigée. La CRAT rappelle en outre que dans son avis du 10 novembre 1989 relatif au dossier d'enquête publique portant sur l'inscription d'un tracé de contournement nord de Wavre, elle rendait un avis négatif sur les deux projets de tracés soumis à l'enquête publique.

Une minorité de membres estiment que les extensions accordées à la ville de Wavre sont beaucoup trop vastes par rapport aux besoins des cinq prochaines années.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'extension du golf qui s'est réalisée dans la zone industrielle, ils ne peuvent admettre le détournement abusif d'une zone industrielle au profit d'une activité de loisirs et ce, au détriment de terres agricoles au surplus d'intérêt paysager.

Quant à l'implantation de bureaux dans la zone de services, ils estiment aberrant que de telles localisations se fassent à l'extérieur des villes. Ils considèrent que les répercussions de tels choix sur le développement interne des villes méritent d'être étudiées".

L'avis se poursuit par des observations et recommandations particulières relatives, notamment, à l'extension de la superficie des zones et à l'interprétation de la zone industrielle.

4. La modification partielle des planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez a été arrêtée définitivement par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992 qui a fait l'objet d'une publication au Moniteur belge du 5 septembre 1992. Il s'agit de l'acte attaqué. Outre la référence aux dispositions législatives et réglementaires applicables et aux différents avis émis, le préambule de l'arrêté attaqué énonce ce qui suit :

" Considérant que les présentes modifications sont conformes à l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire sauf en ce qui concerne la commune de Wavre où la surimpression «zone d'intérêt paysager»

de la zone agricole face à l'extension est de la zone industrielle ne débute que 200 m au-delà de la chaussée de la Noire Epine; cette partie de la plage agricole ne justifiant pas une inscription en zone d'intérêt paysager".

5. L'arrêté du 6 août 1992 a été annulé par l'arrêt n° 59.575 du 8 mai 1996 dans la mesure où la partie de la zone industrielle où s'est étendu le golf de la Bawette a été affectée à une zone d'espaces verts;

Considérant que les parties adverse et intervenante contestent l'actualité de l'intérêt du requérant; qu'elles exposent que les parcelles dont celui-ci était propriétaire ont été expropriées, que l'indemnité provisoire a été fixée par un jugement du 15 février 1996 et que l'action en révision introduite par le requérant ne tend pas à obtenir la restitution des terrains expropriés, mais uniquement une indemnité sur la base de l'article 1382 du Code civil; qu'elles ajoutent que la configuration des parcelles du requérant a été modifiée de manière irréversible par les travaux réalisés à la suite de l'expropriation; qu'elles déduisent de l'ensemble de ces circonstances qu'un arrêt d'annulation ne pourra avoir aucun effet utile pour le requérant;

Considérant que l'exproprié, demandeur en révision, peut fonder son action sur des motifs tirés de l'irrégularité de la procédure d'expropriation; qu'en l'espèce, il résulte du texte de la citation en révision que le requérant conteste, devant le juge judiciaire, la régularité de l'expropriation en se fondant, notamment, sur l'illégalité de la modification du plan de secteur; que, même si au stade actuel de la procédure judiciaire, il n'a pas demandé la restitution des terrains expropriés, il a encore la faculté de formuler cette demande et a donc intérêt à se prévaloir d'un arrêt constatant erga omnes cette illégalité; qu'en outre, sur les 20 hectares que possédait le requérant, 12 seulement ont été expropriés et que, sur les 12 hectares expropriés, le requérant en

exploite encore environ 5, fut-ce à titre précaire; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que le requérant garde un intérêt personnel et actuel à l'annulation de l'acte attaqué; que la circonstance que les travaux ont été exécutés sur les parcelles expropriées ne suffit pas à lui faire perdre son intérêt; que raisonner autrement équivaudrait à entériner, sans plus, le fait accompli;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation des articles 1^{er}, 7 et 11 du CWATUP et du détournement de pouvoir; qu'il expose "que, de par la révision du plan de secteur, on a transformé la zone agricole en zone industrielle, et qu'il apparaît clairement, dans l'avis de la commission régionale, que cette révision est uniquement basée sur des motifs économiques", alors que (troisième branche) "l'on ne peut en même temps justifier la transformation d'une zone industrielle en terrain de golf et protester contre le manque de terrains industriels"; qu'un moyen, le septième de la requête, est également "pris de l'excès de pouvoir, de l'absence de motivation et de l'erreur de fait, en ce que la CRAT rend un avis favorable sur l'extension des zones d'activité économique de Wavre en se basant sur la constatation que la zone industrielle actuelle de Wavre-Nord est occupée à 100 p.c., alors qu'il reste environ 30 ha non occupés";

Considérant que la partie adverse répond que "les considérations qui ont prévalu ne sont pas des considérations exclusivement économiques, mais un souci de bon aménagement, entendu au sens large"; qu'elle souligne que, dans les observations générales consacrées à la zone industrielle au nord de Wavre, la CRAT a, dans son avis, amendé les propositions initiales et retenu des modifications intégrant les points de vue économiques, sociaux et esthétiques, conformément au prescrit de l'article 1^{er} du CWATUP; qu'en ce qui concerne l'occupation de la zone industrielle de Wavre-Nord, la partie adverse soutient

"que la partie requérante se borne à une affirmation qui n'est étayée par aucun élément de preuve" et que "le dossier administratif fait précisément ressortir (...) que la zone industrielle existante est complètement saturée";

Considérant qu'en réplique, le requérant s'attache à démontrer que les critères pris en considération pour réviser le plan de secteur sont des critères purement économiques; qu'il fait valoir notamment que "si l'extension du zoning Wavre-Nord s'avère maintenant nécessaire, c'est parce que les terrains se trouvant dans celui-ci ont été gaspillés honteusement. Ainsi, 32 hectares de terrains industriels ont été détournés abusivement de leur destination en permettant sur ceux-ci l'extension du golf de la Bawette" et "qu'une très grande partie du zoning industriel existant est occupé par des sociétés qui n'y déploient aucune activité industrielle";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose qu'il n'est pas permis de soutenir que l'avis de la CRAT serait erroné, que cet avis "souligne l'occupation à cent pour cent de la capacité disponible", que "par capacité disponible, il faut entendre la capacité disponible en fait et non pas la capacité juridique. En d'autres termes, si juridiquement des terrains en zone industrielle existaient, en fait, ils n'auraient pas pu accueillir des installations industrielles" et que, "d'un point de vue économique, il importe de relever que les trente-deux hectares n'auraient pas suffi à réaliser le zoning industriel";

Considérant que la partie intervenante, rappelant l'avis émis par la CRAT, en déduit que celle-ci n'a pas ignoré la circonstance qu'une partie de la zone industrielle avait été affectée au golf, mais l'a explicitement prise en compte lorsqu'elle a demandé "de modifier l'affectation de la zone industrielle qui a été utilisée pour l'extension du golf en l'affectant en zone d'espace vert"

en considérant, en opportunité, que le paysage y était particulièrement intéressant; que la partie intervenante fait aussi valoir "que rien n'interdit aux pouvoirs publics d'entériner une situation de fait existante, fut-elle illégale" à condition de justifier cette décision par des raisons objectives, ce qui, selon elle, est le cas en l'espèce; qu'elle conteste l'incidence de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 59.575 du 8 mai 1996 dans la mesure où cet arrêt a pour effet de recréer la situation qui a présidé au choix de la CRAT; qu'elle souligne enfin que les extensions autorisées par l'acte attaqué comportent $\pm$ 50 hectares de zone industrielle, $\pm$ 9 hectares de zone artisanale et $\pm$ 18 hectares de zone de services, de sorte que les 32 hectares de zone industrielle occupés par le golf étaient insuffisants pour répondre aux besoins;

Considérant qu'il est constant que l'acte attaqué a soustrait à la destination industrielle qui était la leur 32 hectares utilisés pour l'extension du golf de la Bawette; que l'arrêt n° 59.575 précité a annulé l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992, présentement attaqué, dans la mesure où il a classé en zone d'espaces verts ledit golf inscrit jusqu'alors en zone industrielle; que l'autorité qui s'attache à cet arrêt impose de tenir pour acquis que la réduction de l'ancienne zone industrielle au profit d'une zone d'espaces verts a été irrégulièrement opérée et qu'elle est censée n'avoir jamais été décidée; que les arguments qui tendent à remettre cette autorité en cause sont par conséquent dénués de pertinence; que même si l'extension de la zone industrielle opérée par l'acte attaqué recouvre une superficie supérieure aux 32 hectares soustraits à la zone industrielle existante, il ne fait pas de doute que la nouvelle destination de ces 32 hectares a pesé sur la décision attaquée et a eu une influence sur la superficie et la configuration de la zone industrielle étendue; que l'illégalité constatée de la transformation de 32 hectares de zone industrielle en zone d'espaces verts vicie à la base l'acte attaqué dans la

mesure où il décide d'étendre la zone industrielle existante; que les moyens sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que le vice justifiant l'annulation partielle de l'acte attaqué affecte l'extension vers l'est du parc industriel nord de Wavre; que l'annulation ne doit pas se limiter aux parcelles appartenant ou ayant appartenu au requérant mais doit s'étendre à l'ensemble de l'extension considérée;

Considérant qu'à la suite de cette annulation partielle, il incombera à la partie adverse de se prononcer à nouveau sur la destination de la zone considérée; que les motifs justifiant l'annulation laissent intact le pouvoir d'appréciation de la partie adverse quant à cette destination; que l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permet à la section d'administration, lorsqu'elle l'estime nécessaire, de maintenir provisoirement et pour un délai qu'elle détermine les effets des dispositions d'actes réglementaires annulés; qu'en l'espèce, en raison de l'ampleur des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter, pour les entreprises qui se sont implantées dans la zone, de l'annulation partielle du plan de secteur et de son effet rétroactif, il convient de maintenir les effets de l'acte annulé pendant le temps nécessaire à une administration diligente pour se prononcer à nouveau sur la destination de la zone,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992 arrêtant définitivement la modification partielle des planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez dans la mesure où il étend vers l'est la zone industrielle située au nord de Wavre, dite Parc de la Noire Epine.

Les effets de l'acte annulé sont toutefois maintenus provisoirement jusqu'au 31 décembre 1998.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq février 1900 nonante-huit par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.