

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.008 du 21 février 2008

A.172.604/XIII-4151

En cause : **EVERARD de HARZIR** Francis,
ayant élu domicile chez
Me Joël van YPERSELE, avocat,
rue du Prince Royal 85
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Commune de Rixensart**,
ayant élu domicile chez
Mes Michel DELNOY et
Anne WILQUET, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme VERLAMO,
ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES
et Sylviane LEPRINCE, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 mai 2006 par Francis EVERARD de HARZIR
qui demande l'annulation de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la
commune de Rixensart du 16 mars 2006, octroyant à la S.A. VERLAMO un permis de
lotir en trois lots un terrain sis rue de la Ferme du Plagniau, à Rixensart,
cadastré 3^{ème} division, section C, n^{os} 564m, 564a2, 564t2, 564s2, 564y et 564z;

Vu la requête introduite le 17 juillet 2006 par laquelle la société anonyme VERLAMO demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 2006 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 12 février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires du requérant et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 février 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. LAFFINEUR, loco Me J. van YPERSELE, avocat, comparaissant pour le requérant, Me J.-B. LEVAUX, avocat, comparaissant loco Mes M. DELNOY et A. WILQUET pour la première partie adverse et loco Mes B. PAQUES et S. LEPRINCE pour la partie intervenante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le bien a fait l'objet d'un permis de lotir n° 239/97, délivré le 22 juillet 1998 à la S.A. VERLAMO, alors propriétaire des lots, par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart.

2. Le permis de lotir a été modifié par une décision du 22 septembre 2003 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart, contre laquelle un recours en annulation a été introduit par le requérant (numéro de rôle A.143.683/XIII-3192). Ce permis de lotir modificatif a été annulé par un arrêt n° 155.523 du 23 février 2006. A cette occasion, le Conseil d'Etat a également dit pour droit que le permis de lotir du 22 juillet 1998 était illégal et que son application devait être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution. Ce permis de lotir du 22 juillet 1998 a été retiré par une délibération du 16 mars 2006 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart.

3. Un nouveau permis de lotir a été délivré par une délibération du 16 mars 2006 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart.

4. Le 16 mars 2006 également, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart a délivré un permis d'urbanisme à Olivier DAWANS, en vue de la construction d'une maison unifamiliale sur un des lots. Le requérant a introduit un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution de ce permis. Le permis d'urbanisme a été annulé par un arrêt n° 160.501 du 26 juin 2006, en raison de l'illégalité du permis de lotir présentement attaqué qui en est le fondement; que cet arrêt est motivé comme suit :

" Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de l'illégalité du fondement légal de l'acte attaqué, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la contradiction et de l'illégalité des motifs, de la violation des articles 1^{er} et 89 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des prescriptions du règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) approuvé le 20 juin 1994 applicables aux gabarits des voiries et des espaces publics, des articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, des articles 128 et 129 du CWATUP et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une troisième branche, il expose que le permis de lotir du 16 mars 2006, sur lequel se fonde l'acte attaqué, s'écarte des prescriptions indicatives du schéma de structure communal entré en vigueur le 22 février 1994, sans en motiver les raisons ou sans évoquer des motifs pertinents et légalement admissibles ou en invoquant des motifs contradictoires; qu'il soutient que la jurisprudence du Conseil d'Etat établit que «le collège des bourgmestre et échevins, lorsqu'il ne respecte pas les prescriptions du schéma de structure communal, est tenu de s'expliquer, par une motivation adéquate, sur les raisons qui l'ont poussé à s'écarter des lignes de conduite qu'il s'était fixées et qui traduisaient la conception que celui-ci se faisait du bon aménagement des lieux»; qu'il explique que le schéma de structure communal classe le quartier du Plagniau en «zone d'occupation de priorité 3», c'est-à-dire dans une zone considérée comme une réserve foncière, où la

construction «n'est pas toujours souhaitable» et «dont l'urbanisation ne devra pas s'envisager dans l'immédiat»; que le schéma de structure communal définit comme suit la notion d'ordre de priorité : «toute zone d'habitat pour laquelle un ordre de priorité chiffré a été attribué en référence au bon aménagement des lieux ne pourra être urbanisée, même partiellement, que lorsqu'une large majorité des terrains situés dans les zones portant un échelon de priorité inférieur aura été occupé» et précise en outre, en ce qui concerne le quartier du Plagniau, que «son urbanisation n'est (...) pas souhaitée pour des raisons écologiques et paysagères indiscutables, tout comme pour des raisons de structure communale et des raisons techniques : une ligne de crête partage la zone en deux et l'égouttage de la partie occidentale poserait de nombreux problèmes», et qu'en toutes hypothèses, «la densité devrait rester très faible dans la zone, principalement en contrebas de la rue du Plagniau où des perspectives visuelles devront être préservées (zone à ouverture paysagère)»; qu'il constate que le permis de lotir du 16 mars 2006, qui examine la situation existante au 22 juillet 1998, relève que neuf zones d'ordre de priorité n° 2 n'étaient pas encore remplies à cette date, que trois de ces zones «peuvent être considérées comme ayant été mises en oeuvre dès lors qu'elles ont fait l'objet de 3 plans directeurs», qu'en ce qui concerne les six autres zones de priorité n° 2, «leur urbanisation impliquerait la réalisation d'infrastructures importantes (nouvelles voiries équipées), remembrements et des problèmes de droit civil», de sorte que «le remplissage de ces zones apparaît comme étant compromis en pratique», et qu'enfin deux zones se situent en zone d'aménagement différé non couverte par un plan particulier d'aménagement ou par un plan directeur; qu'à ces trois motifs, le requérant oppose d'abord que deux des plans directeurs «sont antérieurs au schéma de structure, de sorte que la partie adverse ne peut considérer valablement que les plans directeurs considérés ont mis en oeuvre ces zones, sauf à priver de sens le classement ultérieur de ces zones par le schéma de structure en ordre de priorité n° 2 et que de plus, un de ces plans directeurs n'a jamais été mis en oeuvre, au motif qu'il prévoyait une forte densité de logements, incompatible avec la zone»; qu'ensuite, il objecte que ces six zones ont été classées en zone de priorité n° 2, par le schéma de structure communal, en pleine connaissance de cause, en indiquant pour chacune de ces zones «les "contraintes" d'urbanisation et les "équipements techniques" nécessaires»; que, selon lui, «partant, le motif invoqué revient à contester la pertinence du classement en ordre de priorité n° 2, dès lors que ce classement avait tenu compte de ces contraintes, celles-ci n'étant pas apparues par la suite, comme le laisse supposer l'acte attaqué, et ne pouvant donc expliquer le revirement d'attitude opéré»; qu'enfin il relève que la situation des deux zones en zone d'aménagement différé non couverte par un plan particulier d'aménagement (PPA) ou par un plan directeur était déjà telle lors de l'adoption du schéma de structure communal, «de sorte que cet élément n'est pas de nature à justifier un revirement d'attitude»; qu'il conclut que les motifs précités du permis de lotir n'expliquent pas pourquoi «dans ce contexte, il apparaît conforme au bon aménagement des lieux de s'écarter du schéma de structure communal pour permettre une urbanisation immédiate du bien concerné par la demande de permis de lotir», «alors que la situation n'a pas évolué entre l'adoption du schéma de structure (1994) et la période de référence prise en compte (1998) et ce jour», de sorte qu'à défaut de motivation pertinente et adéquate, le permis de lotir du 16 mars 2006 est illégal et son application doit être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution et que, partant, l'acte attaqué, qui a pour fondement ce permis illégal, est lui-même illégal et doit être annulé;

Considérant que l'article 16 du CWATUP, relatif au schéma de structure communal, en vigueur au jour de l'adoption du permis de lotir du 22 juillet 1998, dispose comme suit :

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

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

1. les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent;
2. l'affectation par zone;
3. l'implantation des équipements et infrastructures;
4. les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation;
5. les modalités d'exécution des mesures d'aménagement.

Le Gouvernement arrête le contenu du dossier de schéma»;

Considérant que le schéma de structure communal présente le caractère d'une directive indicative, dont il est permis à l'autorité de s'écarter moyennant une motivation adéquate laquelle est fonction de la rigueur des exigences du schéma de structure communal;

Considérant qu'en l'espèce, le schéma de structure communal de Rixensart du 22 février 1994 précise que «toute zone d'habitat pour laquelle un ordre de priorité chiffré a été attribué en référence au bon aménagement des lieux ne pourra être urbanisée, même partiellement, que lorsqu'une large majorité des terrains situés dans les zones portant un échelon de priorité inférieur aura été occupée», que «pour les zones appartenant à un même niveau, l'occupation devra être progressive», et que «pour toute zone dont l'urbanisation aura été entamée, une large majorité des terrains devra être occupée avant que l'on autorise la construction dans une nouvelle zone» (p. 46);

Considérant qu'en outre, le schéma de structure communal indique ce qui suit à propos des zones d'occupation de priorité 3 :

« Ces zones peuvent être considérées comme des réserves foncières dont l'urbanisation ne devra pas s'envisager dans l'immédiat. Ce sont des zones périphériques où la construction n'est pas toujours souhaitable (zones boisées à protéger, terrains situés à la limite de la croissance urbaine, zones très isolées).

On trouve dans cette catégorie toute la zone d'habitat du Plagniau, ainsi que d'une manière générale les zones définies en tant que "zones d'ouverture paysagère"».

Considérant qu'enfin, le schéma de structure communal précise ce qui suit, en ce qui concerne plus spécialement le quartier du Plagniau, classé en ordre de priorité 3 :

« Le quartier du Plagniau est déjà partiellement construit, mais il reste de vastes espaces libres situés en zone d'habitat au plan de secteur. Le plan d'affectation propose un ordre de priorité 3 à l'urbanisation de cette zone, c'est-à-dire qu'elle ne pourrait être éventuellement entamée qu'après le remplissage de toutes les zones décrites ci-dessus. Son urbanisation n'est en effet pas souhaitée pour des raisons écologiques et paysagères indiscutables, tout comme pour des raisons de structure communale et des raisons techniques : une ligne de crête partage la zone en deux et l'égouttage de la partie occidentale poserait de nombreux problèmes. Quoiqu'il en soit, la densité devrait rester très faible dans la zone, principalement en contrebas de la rue du Plagniau où des perspectives visuelles devront être préservées (zone à ouverture paysagère)» (p. 110);

Considérant que le permis de lotir du 16 mars 2006 reconnaît que neuf zones de priorité 2 n'étaient pas urbanisées au jour de l'adoption du premier permis

de lotir du 22 juillet 1998 et ne le sont toujours pas à ce jour; qu'il justifie de la manière suivante les raisons pour lesquelles il convient de s'écarter en l'espèce du schéma de structure communal : parmi ces neuf zones, trois faisaient l'objet de plans directeurs établis avant l'adoption du schéma de structure communal et doivent donc être considérées comme ayant été mises en oeuvre; quant aux six zones restantes, leur mise en oeuvre est compromise «à tout le moins à court et moyen termes», car «leur urbanisation impliquerait la réalisation d'infrastructures importantes (nouvelles voiries équipées), remembrements et des problèmes de droits civils»; enfin, deux de ces six zones «se situent en zone d'aménagement différé, non couverte par un plan particulier d'aménagement ou un plan directeur»;

Considérant que, pour s'écarter de la ligne de conduite précise et restrictive fixée par le schéma de structure communal, selon laquelle le quartier du Plagniau, classé en zone de priorité 3, ne peut être urbanisé qu'à condition qu'une large majorité des zones de priorité 2 de la commune ait été préalablement «remplie» ou «occupée», la partie adverse doit démontrer, soit que des événements postérieurs au schéma de structure communal rendent impossible l'urbanisation des zones de priorité 2, soit que le quartier du Plagniau doit, pour des motifs impérieux, être urbanisé avant que les zones de priorité 2 ne le soient;

Considérant que le permis de lotir du 16 mars 2006 tente de démontrer l'exactitude de la première cause de justification (impossibilité d'urbaniser les zones de priorité 2); que, cependant, la partie adverse ne peut toutefois pas être suivie dans sa démonstration pour les raisons suivantes :

- en ce qui concerne les trois zones de priorité 2 décrites par le permis de lotir du 16 mars 2006 comme ayant fait l'objet de plans directeurs : le permis de lotir considère que l'adoption de ces plans vaut «remplissage» de ces zones, alors que, pour qu'une zone puisse être considérée comme «remplie» ou «occupée» au sens du schéma de structure communal, il faut qu'à tout le moins des permis d'urbanisme aient été délivrés; une telle preuve n'est pas rapportée; en outre, le permis de lotir du 16 mars 2006 n'explique pas en quoi ces plans directeurs rendraient impossible l'urbanisation de ces zones; enfin, deux de ces plans sont antérieurs au schéma de structure communal et ne peuvent donc justifier que l'on s'écarte d'une ligne de conduite fixée ultérieurement;
- en ce qui concerne les six autres zones, leur urbanisation n'est pas impossible, mais seulement «compromise» «à court et moyen termes», pour des motifs qui ne sont pas précisés (de quels «problèmes de droit civil» et de quels «remembrements» s'agit-il ?), ni démontrés et qui ne sont pas pertinents (en quoi la création de nouvelles voiries équipées, des «remembrements» ou des «problèmes de droit civil» rendent-ils impossible l'urbanisation d'une zone ?).

Considérant que la partie intervenante estime que la motivation spécifique du permis de lotir est la suivante :

« Considérant que cette décision s'explique également par la volonté du collègue échevinal de ne pas participer à l'augmentation du coût des parcelles situées sur le territoire communal s'expliquant par leur caractère peu nombreux;

(...)

Considérant que l'urbanisation en projet répond aux exigences qui se dégagent par ailleurs du schéma de structure communal, sur le plan écologique et paysager, dans la mesure où :

- la densité de logement à l'hectare est inférieure à 2 alors que le maximum recommandé pour les zones d'ouverture paysagère est de 5 logements/hectare;

- les lots sont destinés à accueillir des maisons d'habitations unifamiliales;
- le gabarit des constructions est similaire à celui des habitations situées aux alentours du projet, et notamment en face de celui-ci;
- le respect d'une zone non aedificandi de 20 m entre les zones capables de bâtisse des lots 1 et 2 et de 15 m entre les zones capables de bâtisse des lots 2 et 3 permet la préservation d'importantes ouvertures paysagères;

Considérant que les zones capables de bâtisse permettent une emprise au sol d'environ 440 m² pour le lot 1, 460 m² pour le lot 2 et 590 m² pour le lot 3 et que le règlement communal d'urbanisme (zone 1/41 et zone de protection paysagère) ne limite pas l'emprise au sol des volumes principaux;

Considérant que l'avis de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles du 19/02/1998 limite l'occupation au sol à 1.000 m² pour l'ensemble des lots;

Considérant qu'il y a lieu dès lors de considérer l'emprise au sol maximale pour chacun des 3 lots à 333 m²;

Considérant que le projet n'est pas problématique d'un point de vue technique dans la mesure où il y a un collecteur d'égout à proximité, rue de la Ferme du Plagniau qui peut être prolongé;

Considérant que le charroi généré par la mise en oeuvre du projet est négligeable;

Considérant que le plan fait apparaître une servitude de passage sur le lot 2 au profit du lot 1, et que ceci consiste en un mauvais aménagement des lieux»;

Considérant que la motivation ainsi privilégiée par la partie intervenante précise que «l'urbanisation en projet répond aux exigences qui se dégagent "par ailleurs" du schéma de structure communal, sur le plan écologique et paysager (...)»; que ce dernier aspect n'est pas celui qui doit être le premier à être justifié, ce premier point devant être les motifs justifiant l'urbanisation immédiate du quartier du Plagniau avant les zones classées en zone de priorité 2, et ce en dérogation au schéma de structure communal;

Considérant que l'argument aussi contenu dans cette motivation selon laquelle «cette décision s'explique "également" par la volonté du collège des bourgmestre et échevins de ne pas participer à l'augmentation du coût des parcelles situées sur le territoire communal s'expliquant par leur caractère peu nombreux», constitue l'un des motifs («également») de la délivrance d'un permis de lotir en dérogation au schéma de structure communal et n'apparaît pas comme étant un élément nouveau par rapport au jour de l'adoption du schéma de structure communal;

Considérant que la troisième branche du premier moyen est manifestement fondée";

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen rédigé dans les mêmes termes que la troisième branche du premier moyen soulevée par le requérant dans le recours portant le numéro de rôle A.171.926/XIII-4124 précité et qui a été considérée comme manifestement fondée par l'arrêt n° 160.501 du 26 juin 2006 pour les motifs ci-dessus reproduits;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la première partie adverse souligne qu'elle a développé dans son mémoire en réponse une argumentation circonstanciée qui "rencontre" la position adoptée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt susvisé; qu'elle rappelle cette argumentation de la manière suivante :

- "- la valeur juridique particulière du schéma de structure communal, telle que déterminée tant par le CWATUP (voir non seulement l'article 16 mais également, par comparaison, les articles 70, 113 et 114 du CWATUP) que par la jurisprudence (du) Conseil (d'Etat) (voir C.E., arrêt n° 73.503 du 6 mai 1998, PARMENTIER);
- l'absence d'incidence de la formulation du schéma de structure communal sur la valeur juridique dudit instrument, déterminée par l'article 16 du CWATUP;
- le caractère trop imprécis et équivoque du schéma de structure communal pour qu'une valeur réglementaire puisse, en pratique, lui être reconnue;
- l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef des parties adverses;
- le développement d'une motivation formelle suffisante et adéquate dans le permis de lotir pour justifier l'octroi de celui-ci au regard du schéma de structure communal";

Considérant qu'il résulte de l'arrêt n° 160.501 du 26 juin 2006 que le Conseil d'Etat a dit pour droit qu'est illégal le permis de lotir du 16 mars 2006, qui fondait le permis d'urbanisme annulé par cet arrêt; que l'autorité de chose jugée s'attache aux motifs de cet arrêt qui en constituent le soutènement nécessaire; que, dès lors, pour les mêmes motifs retenus par l'arrêt précité et reproduits ci-dessus, le quatrième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rixensart du 16 mars 2006, octroyant à la S.A. VERLAMO un permis de lotir en trois lots un terrain sis rue de la Ferme du Plagniau, à Rixensart, cadastré 3^{ème} division, section C, n^{os} 564m, 564a2, 564t2, 564s2, 564y et 564z.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 87,50 euros chacune et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt et un février deux mille huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.