

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.487 du 22 novembre 2012

A. 206.050/XIII-6338

En cause :

1. **BRANCART** Valérie,
2. **CULLUS** Claude,
ayant tous deux élu domicile chez
Me Nicolas DUBOIS, avocat,
rue de Bruxelles 37
1300 Wavre,

contre :

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

Partie intervenante :

**la Société coopérative à responsabilité limitée
HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS,**
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 17 août 2012 par Valérie BRANCART et Claude CULLUS qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré sur recours par le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité le 30 mai 2012 à la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS en vue de la construction de dix logements destinés à la vente sur un bien sis à Braine-le-Château à l'angle des rues Minon et de Nivelles, cadastré 1^{ère} Division, section B, n° 272f;

Vu la requête introduite le 10 septembre 2012 par laquelle la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 8 octobre 2012 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 19 novembre 2012 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me François VISEUR, loco Me N. DUBOIS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me Luca CECI, loco Me F. VAN DEN BOSCH, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DEBROUX, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 29 août 2011, la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction de 10 habitations unifamiliales sur un terrain situé, au plan de secteur, en zone d'habitat sur 50 mètres et en zone agricole pour le surplus.

Le 12 septembre 2011, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier complet. Le même jour, il demande leur avis :

- au collège communal de Braine-le-Château en lui demandant de soumettre la demande aux mesures particulières de publicité (non-conformité à la destination de la zone du plan de secteur et voirie);
- au service régional d'incendie (S.R.I.) de Braine-L'Alleud;

- à la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.O. A.R.N.E.) - direction de l'espace rural;
- à la D.G.O. "routes et bâtiments" - direction des routes.

Le 19 septembre 2011, la D.G.O. routes et bâtiments - direction des routes du Brabant wallon renvoie le dossier au fonctionnaire délégué, la rue de Nivelles n'étant pas une voirie régionale.

2. L'enquête publique se déroule du 3 au 18 octobre 2011.

Le 7 octobre 2011, le S.R.I. de Braine-L'Alleud donne un avis favorable à conditions de respecter les plans et prescriptions qu'il édicte.

Le 13 octobre 2011, le département de la ruralité et des cours d'eau donne un avis défavorable.

Le 17 octobre 2011, les requérants font part de leurs réclamations et se présentent à la clôture de l'enquête publique.

3. En séance du 9 novembre 2011, le conseil communal de Braine-le-Château approuve le tracé de la voirie à créer.

4. Lors de sa réunion du 22 novembre 2011, le collège communal émet l'avis que la dérogation au plan de secteur doit être accordée et un avis favorable sur la demande de permis.

5. Le 5 janvier 2012, le fonctionnaire délégué refuse le permis demandé et le notifie à la commune et à la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS. La notification aux réclamants intervient le 26 janvier 2012.

6. Le 24 janvier 2012, la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS introduit un recours auprès du ministre, reçu le 27 janvier 2012.

Le 10 février 2012, la Région wallonne accuse réception du recours, réclame le dossier à la commune et au fonctionnaire délégué et sollicite l'avis de la commission d'avis sur les recours.

7. Le 28 février 2012, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, communiqué au ministre le 13 mars 2012.

8. Par une lettre postée le 27 avril 2012, la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS adresse un rappel au ministre. Elle est reçue le 30 avril 2012.

Le 22 mai 2012, la D.G.O.4 (aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie) propose au ministre de refuser le permis demandé.

9. Le 30 mai 2012, le ministre octroie le permis demandé. Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat, sur 50 mètres de profondeur le long de la rue de Nivelles, et en zone agricole, pour le surplus, au plan de secteur de Nivelles adopté par arrêté du 1^{er} décembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande de permis implique l'ouverture d'une nouvelle voie de communication communale; que le Conseil communal, après mesures particulières de publicité, en a délibéré;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme au plan de secteur pour le motif énoncé ci-après;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour les motifs suivants : en application des articles 127, § 3 et 129bis du Code;

Considérant que deux réclamations ont été introduites;

Considérant que les services visés ci-après ont été consultés pour les motifs suivants :

- Service d'Incendie : consulté dans un souci de prévention; que son avis sollicité en date du 12 septembre 2011 et transmis en date du 5 octobre 2011 est favorable conditionnel;
- Direction de l'Espace rural; consultée au motif que le projet se situe en majeure partie en zone agricole; que son avis sollicité en date du 12 septembre 2011 et transmis en date du 13 octobre 2011 est défavorable;
- Direction des Routes de Nivelles : que son avis sollicité en date du 12 septembre 2011 et transmis en date du 16 septembre 2011 est favorable;

Considérant que l'avis du Collège communal a été sollicité en date du 12 septembre 2011 et réceptionné en date du 24 novembre 2011; que son avis est favorable;

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué a été transmise en date du 5 janvier 2012 à la demanderesse et au Collège communal; que sa décision est défavorable; que sa décision est libellée et motivée comme suit : voir en annexe;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 127 dudit Code;

Considérant que la demanderesse, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la Commission d'avis et l'administration ont été invités à une audition qui a eu lieu le 28 février 2012;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a transmis, en date du 13 mars 2012, l'avis défavorable ci-annexé;

Considérant que la demanderesse a envoyé en date du 27 avril 2012 une lettre de rappel, réceptionnée par le Gouvernement le 30 avril 2012;

Considérant que la demande de permis porte sur la construction de 10 habitations et la réalisation d'une voirie en cul-de-sac en zone d'habitat, sur 50 mètres de profondeur le long de la rue de Nivelles, et en zone agricole, pour le surplus, au plan de secteur; que seules 2 habitations et une partie d'une troisième se trouvent en zone d'habitat, le reste du projet étant situé en zone agricole;

Considérant que la demande étant introduite par une Société de logement agréée par la SWL, elle relève du champ d'application de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o du Code;

Considérant que dans le cadre de la procédure en première instance, les avis du Collège communal et de la Direction des Routes de Nivelles sont favorables; que l'avis du Service d'Incendie est favorable conditionnel et que l'avis de la Direction de l'Espace rural est défavorable aux motifs que la terre dont question est «d'excellente qualité agronomique, en bordure de plage agricole active et à proximité d'une exploitation agricole active» et que le projet précédemment autorisé relatif à la construction de 6 habitations à front de rue ne se rapportait pas à une parcelle déclarée à la PAC et ne mettait pas en péril l'expansion future de l'activité agricole voisine;

Considérant que le projet implique la création d'une voirie communale innommée au sens de l'article 129bis du Code; qu'il a dès lors été soumis à enquête publique et que le conseil communal a délibéré favorablement sur cette ouverture de voirie en séance du 22 novembre 2011;

Considérant, sur le plan environnemental, qu'au regard de la notice et de l'ensemble des critères de sélection pertinents visés à l'article D. 66, § 2, du Livre 1^{er} du Code de l'environnement, aucune étude d'incidences n'est requise, le projet ne portant in fine que sur la construction de 10 habitations et d'une voirie de desserte dans un site déjà urbanisé et desservi par une voirie dûment équipée;

Considérant, sur le plan urbanistique, en ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments, que le formulaire d'engagement PEB est joint à la demande;

Considérant que le projet déroge au plan de secteur en ce qu'il se trouve, en majeure partie, en zone agricole, seules deux habitations et une partie d'une troisième se trouvant en zone d'habitat et y étant conformes;

Considérant que l'article 127, § 3 du Code prévoit toutefois la possibilité de déroger au plan de secteur, pour autant que le projet soit soumis à enquête publique et qu'il respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage;

Considérant que les réclamations émises lors de l'enquête publique relative tant à la création de la voirie qu'à la dérogation au plan de secteur portent sur les éléments suivants :

- l'absence de nécessité de déroger au plan de secteur;
- un particulier ne pourrait construire à cet endroit;
- il reste des terrains constructibles à Braine-le-Château pour ce projet;
- la circulation existante et générée par le projet;

- rien n'est prévu pour permettre aux voitures de s'introduire dans la circulation de la Rue de Nivelles;
- le projet va être source de nuisances sonores;
- il n'y a pas d'indication quant au déplacement du sentier n° 143;
- les voisins subissent des coulées d'eau/de boue et le terrain constitue une zone tampon;
- le projet supprimerait une activité agricole encore active et un espace vert proche du centre du village;
- le coût induit par la création de la nouvelle voirie;
- le terrain est en partie marécageux;
- la largeur de voirie est disproportionnée et implique une imperméabilisation trop importante;
- l'égouttage de la rue de Nivelles est déjà saturé;
- il n'y a pas de citerne d'eau de pluie prévue;
- les modifications du relief du sol;

Considérant qu'un précédent permis d'urbanisme a été octroyé par le Ministre du Développement Territorial en date du 22 juillet 2008;

Considérant que ce permis d'urbanisme n'a pas été mis en œuvre dans le délai imparti, que celui-ci est par conséquent périmé;

Considérant que constituent des principes généraux du droit : «les principes de bonne administration qui impliquent notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance aux services publics ("principe de légitime confiance") (Cass. 14 mars 1994, Pas. p. 252 avec concl. min. publ.) et compter que ceux-ci observent les règles et suivent une politique bien établie (Cass. 13 février 1997, Bull. n° 84 avec note) et qui impliquent donc le droit à la "sécurité juridique" (Cass. 27 mars 1992, Pas. p. 680 avec note)»;

Considérant que dans son arrêt du 27 mars 1992, la Cour de cassation a dit pour droit que «les principes généraux de bonne administration comportent le droit à la sécurité juridique; que ces principes s'imposent aussi à l'administration; que le droit à la sécurité juridique implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme étant une règle fixe de conduite et d'administration; qu'il s'ensuit qu'en principe, les services publics sont tenus d'honorer les prévisions justifiées qu'ils ont fait naître dans le chef du citoyen»;

Considérant que s'agissant d'un acte individuel, dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité de réclamer la protection de la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées (Décision judiciaire de Conseil d'État, arrêt n° 99.052 du 24 septembre 2001 [sic!]);

Considérant que la sécurité juridique présente donc un aspect objectif (clarté, stabilité, cohérence de la règle de droit) ainsi qu'un aspect subjectif matérialisé par la notion de confiance légitime qui «exprime l'idée que, lorsqu'une autorité publique suscite chez un particulier l'attente d'un comportement, le maintient d'une norme ou l'intervention d'une décision et que cette attente est fondée sur des circonstances qui la rendent justifiée ou légitime, cette autorité doit en tenir compte d'une manière appropriée»;

Considérant que tout citoyen doit, par application du principe de légitime confiance, pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité;

Considérant que le principe de légitime confiance impose de respecter la décision prise le 22 juillet 2008 d'octroyer le permis d'urbanisme";

Le même jour, il est notifié au demandeur, à la commune et au fonctionnaire délégué;

Considérant que, par requête introduite le 10 septembre 2012, la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que l'auditeur a rédigé un rapport en application de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que les premier, deuxième et cinquième moyens sont fondés et que l'acte attaqué peut être annulé au terme de débats succincts;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elles reprochent à la partie adverse d'avoir uniquement motivé sa décision par référence au principe de légitime confiance tel que ressortant de la jurisprudence de la Cour de Cassation et en constatant qu'elle avait octroyé un permis d'urbanisme le 22 juillet 2008 qui est périmé; qu'elle relève que cette motivation est muette sur les réclamations émises lors de l'enquête publique, la similarité ou non entre la demande ayant abouti à l'acte attaqué et le permis périmé, les raisons de s'écarter du refus du fonctionnaire délégué, les raisons de s'écarter de l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, le bon aménagement des lieux et sur l'évolution éventuelle de la situation "in situ" entre 2008 et 2012; qu'elles critiquent la partie adverse qui remet ainsi en cause le principe de péremption car, à la suivre, quand un permis est périmé, il doit toujours être délivré si le bénéficiaire réintroduit une demande; qu'elles estiment que si le principe de légitime confiance s'applique, il ne peut avoir pour effet que d'engendrer la responsabilité civile de l'autorité;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation du principe de l'effet utile de l'enquête publique, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elles reprochent à l'acte attaqué d'énumérer les réclamations émises lors de l'enquête publique sans y répondre se limitant à invoquer le principe de légitime confiance;

Considérant qu'elles prennent un cinquième moyen de la violation de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de la loi du 29 juillet 1991 précitée et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elles dénoncent l'absence de motivation dans

l'acte attaqué au regard des critères de l'article 127, § 3, du CWATUPE qui oblige de justifier en quoi le projet qui s'écarte du plan de secteur respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage;

Considérant que la motivation de l'arrêté attaqué se réfère exclusivement au principe de légitime confiance;

Considérant que le projet faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme déroge au plan de secteur en ce qui concerne son large empiètement dans la zone agricole;

Considérant que l'article 127, § 3, du CWATUPE est rédigé comme suit :

" § 3. Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 7^o et 8^o, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement";

Considérant que le principe de légitime confiance ne peut avoir pour effet de dispenser l'autorité administrative de l'application de la loi, laquelle s'impose en premier lieu à celle-ci;

Considérant que la motivation tenant exclusivement au principe de légitime confiance est, en l'occurrence, tout à fait inadéquate et dépourvue de toute pertinence; qu'en effet, si un permis précédent est périmé, la nouvelle demande de permis doit être traitée conformément aux dispositions du CWATUPE qui lui sont applicables;

Considérant qu'en l'espèce, alors que l'acte attaqué relève qu'il y a dérogation au plan de secteur et énumère les réclamations déposées lors de l'enquête publique, il ne contient aucune motivation ni quant au respect des conditions exigées par l'article 127, § 3, du CWATUPE ni quant à l'examen des réclamations;

Considérant, au surplus, que l'autorité peut avoir une appréciation différente de celle qui fut la sienne précédemment, soit parce que les dispositions décrétales ou réglementaires applicables ont entre-temps changé, soit parce que, même si elles n'ont pas changé, son appréciation du bon aménagement des lieux a évolué, ce qui en ce cas l'oblige à motiver spécialement son revirement d'attitude; qu'en tout état de cause, s'impose à elle l'obligation de respecter les conditions fixées par la loi et d'en apporter la motivation formelle dans sa décision;

Considérant que les premier, deuxième et cinquième moyens sont fondés;

Considérant qu'il y a lieu de suivre les conclusions du rapport,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS est accueillie.

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré sur recours par le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité le 30 mai 2012 à la S.C.R.L. HABITATIONS SOCIALES DU ROMAN PAÏS en vue de la construction de dix logements destinés à la vente sur un bien sis à Braine-le-Château à l'angle des rues Minon et de Nivelles, cadastré 1^{ère} Division, section B, n° 272f.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros 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-deux novembre deux mille douze par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{me} WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.