

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.828 du 12 mars 2013

A. 204.411/XIII-6199

En cause : **la STICHTING MAHARISHI GLOBAL
FINANCING RESEARCH,**
ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Commune de Walhain,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 avril 2012 par la STICHTING MAHARISHI GLOBAL FINANCING RESEARCH qui demande l'annulation de la décision prise par le conseil communal de Walhain le 23 janvier 2012 d'approuver et d'adopter définitivement le schéma de structure communal (S.S.C.) de la commune de Walhain;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 février 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G. WINAND, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me F. VAN DEN BOSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. DEBROUX, 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 la demande se présentent comme suit :

1. Le 1^{er} juillet 2003, le conseil communal de Walhain a décidé d'entamer la procédure d'élaboration d'un schéma de structure communal de la commune de Walhain.

2. Le 2 août 2004, le conseil communal désigne l'auteur de l'avant projet. Il s'agit du bureau d'études "Agence wallonne du paysage + Environnement".

3. La requérante acquiert en 2007 une parcelle de terrain sise à Walhain, cadastrée section B, n° 449/A d'une contenance de 1,5690 ha. Ce terrain est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

4. Le 23 janvier 2012, le conseil communal décide "d'approuver définitivement le schéma de structure communal" et de "transmettre copie de la présente délibération à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du service public de Wallonie, en vue de l'exercice de la tutelle d'annulation par le Gouvernement wallon".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le terrain de la requérante y est affecté en zone agricole d'intérêt biologique laquelle est une zone "dont l'intérêt biologique et paysager en fait des compléments nécessaires aux zones naturelles pour maintenir un réseau écologique dans l'entité". Ces zones sont "destinées à la pratique non intensive de l'agriculture et doivent contribuer à la qualité et à la diversité du milieu naturel et des paysages". "Les constructions y sont interdites" (schéma, p. 58/133).

5. Le 15 mars 2012, la partie adverse notifie l'acte attaqué à la Région wallonne.

6. Le 25 avril 2012, le collège communal écrit à M. GERON, directeur général, et M^{me} HAMES, directrice f.f., à la Région wallonne, qu'il "a pris la décision de retirer, comme vous le souhaitiez d'ailleurs notre demande d'envoi de notre dossier de Schéma de Structure Communal définitif approuvé ce 23 janvier 2012 par notre Conseil communal" (sic);

Considérant que la partie adverse oppose à la requête une fin de non recevoir; qu'elle soutient que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours;

qu'elle soutient que le schéma de structure communal (S.S.C.) est un document à valeur indicative, qu'il ne modifie pas l'ordonnancement juridique, qu'il ne peut faire l'objet d'un recours en annulation et que son illégalité ne peut être invoquée que de manière incidente lors de la délivrance ou du refus d'un permis;

qu'elle fait valoir aussi que le schéma de structure communal et le rapport urbanistique et environnemental sont des documents à valeur indicative fondamentalement différents et que la jurisprudence relative au second ne peut être appliquée au premier; qu'elle souligne que le rapport urbanistique et environnemental permet de mettre en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ZACC), c'est-à-dire de donner une affectation à une zone du plan de secteur alors que le schéma de structure communal doit respecter le plan de secteur;

qu'elle précise encore que, lors de la délivrance d'un permis, l'autorité est libre de s'écarter du schéma de structure communal moyennant due motivation, a fortiori si le projet respecte le plan de secteur;

qu'elle ajoute que le recours est prématuré; qu'elle indique que le dossier a été envoyé à l'autorité de tutelle le 15 mars 2012 pour être annulé ou approuvé expressément ou tacitement par la Région wallonne; qu'elle invoque une lettre du 25 avril 2012, soit moins de 60 jours après l'envoi du dossier, par laquelle elle a retiré son dossier si bien que la Région wallonne n'en est plus saisie; qu'elle en déduit que le dossier n'a donc pas été approuvé, ni expressément ni tacitement;

Considérant, en ce qui concerne la recevabilité du recours dirigé contre le schéma de structure communal, qu'aux termes de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci connaît des recours dirigés contre les actes et règlements des autorités administratives;

Considérant qu'afin de déterminer si le Conseil d'Etat peut connaître du recours, il y a lieu de vérifier d'abord si le schéma de structure communal visé aux articles 16 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de

l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) est un règlement au sens de l'article 14, précité; qu'un acte est réglementaire soit par nature, soit par détermination de la loi; qu'un acte réglementaire par nature est une norme obligatoire; qu'est une norme, l'acte abstrait, impersonnel, général; qu'est abstrait, l'acte susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces; que le schéma de structure communal est un acte abstrait; qu'en effet, il n'épuise pas ses effets par sa première application et qu'il est destiné à produire ses effets dans un nombre illimité de cas d'actes et travaux situés sur le territoire communal; que le schéma de structure communal est un acte impersonnel; qu'il est applicable sans distinction de personne; qu'il est un acte à portée générale; qu'il exprime des lignes directrices et des options (article 16 du CWATUPE) qui peuvent présenter le caractère de la généralité dans leur champ d'application;

Considérant que la qualification réglementaire d'une norme peut être exclue par la volonté du législateur de ne pas conférer à cette norme la valeur réglementaire; que le législateur a fait le choix d'attribuer aux plans d'aménagement, la "valeur réglementaire" à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE; qu'en revanche, il ne vise pas le schéma de structure communal à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2; qu'il décide d'en faire un document rangé dans la catégorie des instruments de conception de l'aménagement du territoire (Titre II du Livre I^{er} du CWATUPE), distincte de celle des plans auxquels est réservée une subdivision différente du Code (Titre III du Livre I^{er} du CWATUPE); que le législateur en a fait un "document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal" (article 16, alinéa 1^{er}, du CWATUPE);

que l'article 108, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du CWATUPE opère une distinction entre les "dispositions à valeur contraignante prises en vertu du Code" (3°) et les "dispositions à valeur indicative prises en vertu du Code" (4°) : aux premières il peut être dérogé aux articles 110 à 113; des secondes, l'autorité peut s'écarter par une due motivation du permis, le fonctionnaire délégué étant chargé de vérifier les diverses conditions;

que ces éléments constituent une détermination législative qui empêche de considérer le schéma de structure communal comme un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que si le schéma de structure communal n'est pas un règlement, il reste à examiner s'il est un acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il n'est pas douteux que le schéma de structure communal est l'oeuvre d'une autorité administrative; qu'il est en

effet adopté par le conseil communal et peut être annulé par le Gouvernement (article 17 du CWATUPE);

Considérant que le Conseil d'Etat ne connaît toutefois des actes d'autorités administratives que si ceux-ci font grief; que l'acte dont le Conseil d'Etat peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine; que le schéma de structure communal est défini par le législateur comme un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable qui détermine, notamment, les objectifs d'aménagement selon des priorités, les exprime sous forme cartographiée, détermine aussi les implantations des équipements et infrastructures et les modalités d'exécution des mesures d'aménagement; que, contrairement aux circulaires administratives, le schéma de structure communal est un document que le législateur a formalisé de manière très attentive; que tant son contenu, que l'initiative d'y recourir, la procédure, y compris une enquête et diverses consultations, son adoption, une tutelle d'annulation, sa publication, sa révision et l'évaluation de ses incidences sur l'environnement sont précisément réglés aux articles 16 et suivants du CWATUPE; que le législateur exprime ainsi, et encore à l'article 18ter, § 1^{er}, alinéas 3 et 4 à propos des relations entre le rapport urbanistique environnemental et le schéma de structure communal, et à l'article 107, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, que le schéma de structure communal a des effets juridiques;

que la force juridique du schéma de structure communal est caractérisée par la valeur indicative; que l'autorité peut s'écarter du document à valeur indicative à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause; que le schéma de structure communal exprime donc le sens que doit avoir en principe la décision ultérieure qui s'inscrit dans son champ d'application; que si ce principe ne s'imposait pas de manière effective, on ne comprendrait pas que le législateur ait consacré tant de soins à l'élaboration et à la modification du schéma de structure communal ainsi qu'à l'évaluation de ses effets;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante indique qu'en ce qui la concerne, son terrain, en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, est affecté en zone agricole d'intérêt biologique au schéma de structure communal qui y interdit les constructions (schéma, p. 58); qu'elle soutient que ce schéma est contraire au plan de secteur et qu'il lèse gravement ses intérêts; qu'elle dit imaginer mal qu'un permis soit octroyé avec une motivation adéquate;

Considérant que l'acte attaqué fait grief à la requérante; que le recours est recevable à cet égard;

Considérant que, à l'article 17, § 4, du CWATUPE, le législateur a mis en place une simple tutelle d'annulation; que contrairement à la tutelle d'approbation, l'acte soumis à la tutelle d'annulation sortit ses effets pleins et entiers dès son adoption définitive par l'autorité décentralisée, soit dès le 12 février 2012, et jusqu'à son annulation éventuelle; que le retrait auquel le collège communal a procédé ne porte que sur la communication de l'acte attaqué à l'autorité de tutelle et non sur l'acte attaqué lui-même; que, au demeurant, l'acte attaqué lui-même n'aurait pu être retiré que par son auteur qui est en l'espèce le conseil communal et non le collège; que le recours introduit le 10 avril 2012 contre l'acte attaqué adopté par le conseil communal le 23 janvier 2012 n'est donc pas prématuré;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre la poursuite de l'instruction de la cause,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze mars deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.