CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.323 du 4 février 2014

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 l'arrêt n° 222.828 du 12 mars 2013 rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 janvier 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me G. MELCHIOR, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. PAQUOT, loco Me Fr. VAN DENN BOSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 222.828 du 12 mars 2013;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation du principe de la hiérarchie des normes, des articles 19, § 1er, et 27 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'erreur de droit et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à la commune de Walhain d'avoir créé "dans son schéma de structure une zone agricole d'intérêt écologique dont les prescriptions sont contraires à celles de la zone d'habitat à caractère rural du plan de secteur dans laquelle elle s'inscrit"; qu'elle rappelle que le S.S.C. doit être conforme au plan de secteur, que c'est le cas s'il ne fait que le préciser mais que ce n'est pas le cas s'il déroge ou s'en écarte; qu'elle émet des considérations sur les notions de "dérogation" et de "précision" et rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la conformité des plans communaux au plan de secteur, en estimant que les critères dégagés doivent être appliqués mutatis mutandis au cas d'espèce; qu'elle écrit ce qui suit :

" […] la frontière entre «précision» et «contradiction» est difficile à déterminer et dépend de chaque cas d'espèce. Il y aura notamment «contradiction» lorsque la destination principale du plan de secteur sera mise en péril. Afin de savoir si cette destination est mise en péril, il revient, selon les requérants, d'avoir égard aux critères suivants :

- L'intention de l'auteur de l'instrument planologique, qu'il s'agisse de la Région wallonne ou de la commune; ainsi, il est évident que des terrains qui sont, en soi, inconstructibles mais qui sont inscrits en zone constructible ne doivent pas être nécessairement considérés comme tel;
- L'importance de la précision ou de la restriction engendrée par les prescriptions du schéma de structure par rapport aux destinations de la zone du plan de secteur. Ainsi, il est évident qu'un schéma prévoyant une zone «non

aedificandi» dans une zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur est plus restrictif qu'un schéma limitant la zone à certains types de constructions;
- L'importance de la superficie consacrée par l'instrument planologique inférieur par rapport à la superficie de la zone de l'instrument planologique supérieur; ainsi, une zone du schéma ne comprenant que des restrictions limitées mais ayant une grande superficie peut néanmoins mettre en péril la zone prévue au plan de secteur;
- L'importance de la zone du plan de secteur à laquelle il est dérogé (ou qui est précisée) par rapport aux autres zones du même plan de secteur; ainsi, si l'on se trouve à un endroit du plan de secteur au sein duquel les zones d'habitat sont peu importantes alors que les zones agricoles y sont nombreuses, la «précision» d'une zone d'habitat en une autre zone par un instrument planologique inférieur sera beaucoup plus vite assimilée à une «contradiction»";

Considérant que, en fonction des critères précités, la requérante constate que le S.S.C. affecte 6,06 ha situés en zone d'habitat à caractère rural, en une zone agricole d'intérêt écologique; qu'elle reproduit un extrait des options et mesures d'aménagement du S.S.C. (p. 58, point V.2.2.2. "zones agricoles d'intérêt écologique") d'où il ressort notamment que "les constructions y sont interdites" et que l'exploitation agricole de cette zone est soumise à différentes conditions; qu'elle relève encore que la carte du schéma des options territoriales du S.S.C. inscrit cette zone dans un périmètre d'intérêt paysager; qu'elle reproduit un extrait des options et mesures d'aménagement du S.S.C. (p. 66, point V.3.4. "périmètres d'intérêt paysager") qui impose l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) pour les projets de construction qui y sont situés ou à proximité immédiate et qui préconise de prendre des mesures favorisant la biodiversité et la qualité des paysages; qu'elle fait valoir que la carte du schéma des options territoriales du S.S.C. inscrit sa parcelle dans un périmètre pour lequel une modification du plan de secteur est proposée; qu'elle reproduit un extrait des options et mesures d'aménagement du S.S.C. (p. 67, point V.3.5. "périmètres pour lesquels une modification du plan de secteur est proposée"); qu'elle cite les motivations de la commune de Walhain de proposer que la zone d'habitat à caractère rural soit affectée en zone agricole :

" Les motivations de cette proposition de changement d'affectation sont les suivantes :

- En ce qui concerne les «objectifs du schéma de structure communal à conforter», le changement d'affectation doit permettre de :
  «1. Conserver le caractère rural (préserver les parties rurales du territoire des différents types de pression);
  2. Satisfaire les besoins (préserver la qualité du cadre de vie);
  3. Valoriser le patrimoine et gérer les ressources (valoriser le réseau végétal et le compléter, protéger et régénérer les écosystèmes, protéger les paysages typiques.»
- Les commentaires relatifs à cette proposition de changement d'affectation sont les suivants : «Espace agricole de part et d'autre du ruisseau, dont l'intérêt écologique et paysager justifie le maintien en 'entité non bâtie'»";

Considérant que la requérante examine si la zone agricole d'intérêt écologique avec périmètre d'intérêt paysager et périmètre pour lequel une modification du plan de secteur est proposée est contradictoire avec la zone d'habitat à caractère rural dont elle rappelle la définition de l'article 27 du CWATUPE; qu'elle recherche d'abord l'intention des auteurs des instruments planologiques : le terrain concerné a été affecté par un plan particulier d'aménagement (P.P.A.) approuvé par arrêté royal du 24 mars 1961 en zone agricole; le plan de secteur Wavre-Jodoigne-Perwez du 28 mars 1979 affecte l'îlot en zone d'habitat à caractère rural et par arrêté du 12 octobre 1981, la Région wallonne considère que le P.P.A. de 1961 n'est pas conforme au plan de secteur et qu'il doit être révisé; qu'elle estime que la Région wallonne a clairement considéré que l'îlot concerné ne devait pas être une zone non aedificandi et compare le sort réservé à l'îlot "Paradis" où se trouve sa parcelle à celui de l'îlot "Vieux Warichet" qui a été maintenu en zone agricole au plan de secteur; qu'elle souligne aussi que la commune de Walhain, en inscrivant la parcelle dans un périmètre pour lequel une modification du plan de secteur est proposée reconnaît la contrariété;

Considérant que la requérante examine ensuite l'importance de la restriction consacrée par le S.S.C. qu'elle estime porter aux deux fonctions de la zone d'habitat à caractère rural :

- la fonction de résidence est purement et simplement supprimée : elle rappelle les arrêts n° 23.382 du 20 décembre 1983 et n° 44.831 du 5 novembre 1993 qui sanctionnent la création d'une zone non aedificandi au sein d'une zone d'habitat et d'une zone d'habitat à caractère rural;

- la fonction agricole est frappée de restrictions très importantes : "Ainsi, seule l'agriculture non intensive y est autorisée et, encore, seulement hors des bords immédiats du cours d'eau sur une largeur de 10 mètres. En outre, seuls les actes ou actions compatibles avec une exploitation herbagère extensive (pâturage ou régime de fauche) ou avec l'établissement de forêts alluviales (aulnaies), sont admis. Citons encore les restrictions suivantes :
  « - inviter les exploitants agricoles à signaler tout changement d'affectations auprès de la commune (de prairie en culture);
  - interdire la plantation de résineux;
  - maintenir des plantations des feuillus existants (arbres isolés, alignements et haies), sauf motif sanitaire;
  - interdire le drainage à proximité des zones humides;
  - pratiquer un curage modéré des cours d'eau, en période hivernale».
  L'examen de ces restrictions amène à la conclusion que cette zone agricole doit être assimilée à une zone d'espaces verts et non à une zone agricole dès lors que

l'exercice de cette dernière fonction est tellement limité qu'elle en devient inintéressante pour les agriculteurs";

Considérant qu'elle examine encore l'importance de la superficie concernée par ces restrictions; que, selon elle, les restrictions portent sur une grande superficie et elle compare le cas d'espèce avec l'arrêt n° 160.500 du 26 juin 2006 dans lequel le Conseil d'Etat a censuré des contradictions entre P.P.A. et plan de secteur de moindres surfaces;

Considérant qu'elle évalue enfin l'importance de la zone du plan de secteur à laquelle il est porté atteinte et constate que sur le territoire de la commune de Walhain, les zones constructibles sont moins nombreuses que les zones agricoles; qu'à son estime, la rareté des zones constructibles rend la violation plus flagrante; qu'elle ajoute que l'inscription concerne essentiellement la parcelle de la requérante en conflit avec la commune de Walhain en raison d'un projet de centre de formation qu'elle comptait ériger sur la parcelle; qu'elle est d'avis que le S.S.C. est utilisé pour réviser le plan de secteur;

Considérant qu'en réponse, la commune de Walhain fait valoir ce qui suit :

" Comme exposé, le S.S.C. n'a qu'une valeur indicative et ne modifie pas le zonage défini par le plan de secteur.
En ce sens, la carte d'affectation par zone ou la carte des mesures d'aménagement du S.S.C. doit être conforme aux prescriptions du plan de secteur.
En l'espèce, le terrain de la requérante est inscrit en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. Conformément à l'article 27 du CWATUPE, la zone d'habitat à caractère rural est «principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles [...]».
Au S.S.C., le terrain de la requérante est inscrit en zone agricole d'intérêt biologique, à savoir une zone «dont l'intérêt biologique et paysager en fait des compléments nécessaires aux zones naturelles pour maintenir un réseau écologique dans l'entité. [...] Elles sont donc destinées à la pratique non intensive de l'agriculture et doivent contribuer à la qualité et la diversité du milieu naturel et des paysages. Les constructions y sont interdites». Il s'agit donc d'une mesure d'aménagement conforme à l'affectation de la zone prévue par le plan de secteur.
Quant au fait que les constructions soient interdites suivant les prescriptions du S.S.C., comme l'enseigne F. HAUMONT : «Il n'y a pas d'incompatibilité en soi entre une zone non aedificandi du S.S.C. et une zone d'habitat à caractère rural» «Urbanisme - Région wallonne - La planification», Larcier, 2007, p. 316/voir aussi : CE, n° 92.049, 10 janvier 2001, Gesquière).
Le S.S.C. ne viole donc ni le principe de la hiérarchie des normes, ni le plan de secteur";

Considérant qu'en réplique, la requérante critique la référence à l'arrêt n° 92.049 du 10 janvier 2001 et relève qu'"aucune règle générale ne permet d'affirmer sans un examen in concreto du cas litigieux qu'une zone non aedificandi d'un S.S.C. est compatible avec une zone d'habitat à caractère rural"; qu'elle procède

à l'examen au cas par cas qu'elle préconise; qu'elle constate que la zone non aedificandi tolérée par l'arrêt n° 92.049 du 10 janvier 2001 concerne une zone inondable accueillant une flore et une faune spécifique, que le terrain était donc inconstructible, et que le S.S.C. ne faisait que confirmer une réalité physique, ce qui en soi n'est pas contraire au plan de secteur; qu'elle compare avec le cas d'espèce où l'affectation dénoncée concerne 6,06 ha, dont l'essentiel constitue le terrain de la requérante, et où le S.S.C. transforme la zone constructible en zone inconstructible, cas similaire à l'arrêt n° 44.831 du 5 novembre 1993;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne le caractère indicatif du schéma de structure auquel il peut être dérogé moyennant due motivation et estime que le schéma de structure attaqué est compatible avec le plan de secteur non seulement quant à la fonction agricole mais aussi quant à l'exclusion de l'habitat;

Considérant que le S.S.C. n'a d'autre portée qu'indicative et qu'il est hiérarchiquement soumis au plan de secteur qui a valeur réglementaire;

Considérant qu'il résulte une incompatibilité entre un S.S.C. qui situe un ensemble de terrains de 6,06 ha, qui comprend la parcelle de la requérante d'une contenance 1 ha 56 a 90 ca d'après l'acte de vente qu'elle dépose, en zone agricole d'intérêt écologique avec pour conséquence que toutes les constructions y sont interdites et un plan de secteur, qui situe ledit terrain en zone d'habitat à caractère rural; qu'en effet, le S.S.C. en tant qu'il ne permet plus aucune construction est contraire au plan de secteur parce qu'il met en péril une destination principale de la zone d'habitat à caractère rural;

Considérant que l'inscription de la parcelle dans un périmètre d'intérêt paysager n'empêche pas par lui-même la construction puisqu'il est prévu que "les projets de construction situé dans (ou à proximité immédiate de) ces périmètres seront automatiquement soumis à l'avis de la C.C.A.T.M.";

Considérant que l'inscription de la parcelle dans un périmètre pour lequel une modification du plan de secteur est proposée indique une intention de la commune de Walhain qui ne préjuge pas du résultat de cette opération de modification qu'elle solliciterait; que si elle renforce le point de vue de la requérante en ce qui concerne l'incompatibilité de l'inscription de la parcelle en zone agricole d'intérêt écologique, elle n'entraîne pas par elle-même d'interdiction de bâtir;

Considérant par ailleurs, que le recours vise l'annulation de tout le S.S.C.; que la requérante n'a intérêt à voir annuler le S.S.C. en tant qu'il "affecte" son terrain en zone agricole d'intérêt écologique, en méconnaissance des articles 19 et 27 du CWATUPE; que la comparaison du schéma des options territoriales (pièce 3 du dossier de la requérante) et de la carte du plan de secteur (pièce 9 du dossier de la requérante) montre que si plusieurs zones sont classées en zone agricole d'intérêt écologique, la seule qui est affectée en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur est celle qui est identifiée, sur ces cartes et par la requérante, comme étant sa propriété;

Considérant que le moyen est fondé en tant qu'il dénonce la violation des articles 19 et 27 du CWATUPE et doit entraîner l'annulation du S.S.C. en tant qu'il concerne la parcelle située à Walhain et cadastrée 2ème division, section B, n° 449/a d'une contenance de 1 ha 56 a 90 ca,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le schéma de structure communal adopté définitivement par le conseil communal de Walhain le 23 janvier 2012 en tant qu'il inscrit en zone agricole d'intérêt écologique la parcelle située à Walhain et cadastrée 2ème division, section B, n° 449/a d'une contenance de 1 ha 56 a 90 ca.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le quatre février deux mille quatorze par :

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

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.