

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.813 du 19 mars 2014

A. 201.652/XIII-5991

En cause :

1. **EVERAERT** Aurore (décédée),

Instance reprise par :

1. **MULLIER** Alain,

2. **MULLIER** Francine,

3. **MULLIER** Philippe,

4. **MULLIER** Thérèse-Marie,

5. **MULLIER** Nadine,

2. **MULLIER** Alain,

3. **MULLIER** Francine,

4. **MULLIER** Philippe,

5. **MULLIER** Thérèse-Marie,

6. **MULLIER** Nadine,

ayant élu domicile chez
Me Ignace BROUCKAERT, avocat,
rue de la Citadelle 57
7500 Tournai,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 septembre 2011 par Aurore EVERAERT, Alain MULLIER, Francine MULLIER, Philippe MULLIER, Thérèse-Marie MULLIER et Nadine MULLIER qui demandent l'annulation de "la décision ministérielle du 29 juin 2011 par laquelle Monsieur le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, statuant sur le recours au Gouvernement wallon introduit contre la décision de refus du permis de lotir prise le 21 janvier 2011 par Monsieur le fonctionnaire délégué, refuse à nouveau le permis de lotir sollicité par Monsieur Gérard BAUDRU, géomètre-expert [...] mandaté par

les consorts EVERAERT - MULLIER, relativement à un bien sis à Tournai (Lamain), à front du sentier vicinal rue des Morts, cadastré section B, n° 90S, et ayant pour objet la division du bien précité en 5 lots à bâtir (Ref. : REC 57081/11.1)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEVAUX, auditeur adjoint 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 les derniers mémoires;

Vu l'extrait du registre de l'Etat civil de la ville de Tournai duquel il ressort que Aurore EVERAERT est décédée le 21 septembre 2013;

Vu la requête en reprise d'instance introduite le 23 décembre 2013 par Alain MULLIER, Francine MULLIER, Philippe MULLIER, Thérèse-Marie MULLIER et Nadine MULLIER, en leur qualité d'héritiers légaux de feu Aurore EVERAERT;

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 février 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me I. BROUCKAERT, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, auditeur adjoint;

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 demande se présentent comme suit :

1. Les requérants exposent, sans être contredits, êtres copropriétaires ou usufruitiers d'un terrain sis à Tournai (Lamain), rue des Morts, cadastré section B, n° 90S.

Ce terrain est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz.

2. Le 12 août 2010, les requérants introduisent une demande de permis de lotir relative à ce terrain, en vue de le diviser en 5 lots à bâtir.

3. Une enquête publique est organisée du 29 octobre au 22 novembre 2010, pour les motifs suivants :

- " - article 127, § 3 : [...] (dérogation au plan de secteur : zone d'équipements communautaires et de services publics)
- article 129 bis : modification de la voirie communale".

272 courriers sont déposés au cours de cette enquête.

4. Le 2 décembre 2010, le collège communal de la ville de Tournai donne un avis défavorable sur la demande.

5. Le 21 janvier 2011, le fonctionnaire délégué refuse le permis de lotir.

6. Les requérants introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon par courrier recommandé du 21 février 2011, réceptionné le surlendemain.

7. La commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable le 12 avril 2011.

8. Le 29 juin 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis de lotir sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Monsieur Gérard BAUDRU, géomètre-expert, rue Hautem, 64 à 7500 - Tournai, mandaté par les consorts EVERAERT - MULLIER et représenté par Me Ignace BROUCKAERT, avocat, a introduit une demande de permis de lotir relative à un bien sis à Tournai (Lamain), à front du sentier vicinal rue des Morts, cadastré section B, n° 90S, et ayant pour objet la division du bien précité en 5 lots à bâtir;

Considérant que la demande de permis de lotir incomplète a été réceptionnée par le fonctionnaire délégué de la direction du Hainaut I de la direction générale opérationnelle aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie (DGO4), en date du 12 août 2010;

Considérant que la demande de permis de lotir complète a été réceptionnée par le fonctionnaire délégué de la direction du Hainaut I de la direction générale opérationnelle aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie (DGO4), en date du 05 octobre 2010, point de départ du délai de 130 jours

endéans lequel le fonctionnaire délégué doit notifier sa décision, en application de 127, § 4, alinéa 2, 3°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant que le permis d'urbanisation est entré en vigueur le 01 septembre 2010;

Considérant, toutefois, que l'article 109, alinéa 1^{er}, du décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques - Dispositions finales, transitoires et abrogatoires - dispose que :

«Art. 109. [...] Toute demande de permis de lotir ou de modification de permis de lotir dont l'accusé de réception est antérieur à la date fixée par le Gouvernement wallon pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives au permis d'urbanisation poursuit son instruction sur la base des dispositions applicables avant cette date. [...]»;

Considérant, en l'espèce, que la demande, même incomplète, ayant été réceptionnée, en date du 12 août 2010, la procédure relative à la demande de permis d'urbanisation ne lui est pas applicable;

Considérant qu'une enquête publique a été organisée du 15 octobre 2010 au 08 novembre 2010; que 272 réclamations ont été introduites;

Considérant, qu'en séance du 02 décembre 2010, le collège communal de la ville de Tournai a émis un avis défavorable sur la demande;

Considérant, qu'en date du 21 janvier 2011, le fonctionnaire délégué a refusé le permis de lotir sollicité;

Considérant, qu'en date du 21 février 2011, réceptionné le 23 février 2011, la partie demanderesse a introduit un recours auprès du Gouvernement contre la décision du fonctionnaire délégué, datée du 21 janvier 2011;

Considérant que ce recours est recevable; qu'il a, en effet, été introduit, par courrier recommandé le 21 février 2011, soit dans le délai de 30 jours, suivant la réception, soit le 24 janvier 2011, de la décision de refus du fonctionnaire délégué, datée du 21 janvier 2011;

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 partie demanderesse, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la commission d'avis et la direction générale opérationnelle aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie (DGO4) ont été invités à une audition qui a eu lieu le 12 avril 2011;

Considérant, qu'en date du 03 mai 2011, cette commission a transmis l'avis défavorable ci-annexé, émis en date du 12 avril 2011;

Considérant que la demande de permis de lotir relève de la compétence du fonctionnaire délégué, en application de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant, en effet, que le bien objet de la demande de permis de lotir est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur;

Considérant, qu'au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, adopté par arrêté royal du 24 juillet 1981, le bien est situé, à front de voirie, en zone de services publics et d'équipements communautaires;

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

Considérant que cette notice est complète en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs;

Considérant, en outre, au vu la nature du projet (lotissement de taille modeste nullement susceptible de générer des nuisances quelconques, que ce soit en termes de bruit ou de trafic), que la notice permet adéquatement d'appréhender les divers impacts probables du projet sur le paysage et l'environnement au sens large;

Considérant, dès lors, au regard de l'ensemble des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

Considérant, en conséquence, qu'une étude d'incidences n'est pas requise;

Considérant, sur le fond, qu'il y a lieu de se rallier aux motivations de droit et de fait ayant servi de fondement à la décision de refus du fonctionnaire délégué et à l'avis défavorable de la commission d'avis, instituée par l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant, en effet, que l'article 28, § 1^{er}, du Code précité dispose que :

«Art. 28. De la zone de services publics et d'équipements communautaires - § 1^{er}. Sans préjudice de leur implantation en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général. Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général»;

Considérant, toutefois, que l'article 127, § 3, du Code précité stipule que :

«§ 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 la demande entre dans le champ d'application de l'article 127, § 3, du Code précité; que ledit article vise expressément les actes et travaux à effectuer en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur;

Considérant, cependant, que le mécanisme dérogatoire de l'article 127, § 3, du Code précité, de stricte application, ne confère aucunement un droit acquis au

demandeur de permis mais, au contraire, exprime une potentialité soumise à l'appréciation objective de l'autorité compétente;

Considérant, ainsi, qu'il faut, non seulement examiner si le projet «soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage», mais également apprécier s'il est opportun d'user de ce mécanisme dans le cas d'espèce, eu égard aux particularités du projet et aux caractéristiques du site dans lequel il est censé s'implanter durablement;

Considérant que tel n'est nullement le cas en l'espèce;

Considérant, en effet, que la réalisation dudit lotissement, occupant la quasi totalité du front de voirie de la zone de services publics et d'équipements communautaires, hypothèquerait gravement l'aménagement du solde de la zone;

Considérant, en outre, au vu des caractéristiques de cette zone, vierge de toute mise en œuvre, totale ou partielle, seul espace disponible sur le territoire communal ayant de telles singularités et destiné à assurer les besoins de la collectivité, que cette zone doit être réservée à la création d'un espace multifonctionnel, au service de l'ensemble de la population, de ses besoins et de ses aspirations, aux fins d'assurer un aménagement de qualité et fonctionnel de cette zone, aménagement participant à une gestion parcimonieuse du territoire local, à l'amélioration du cadre de vie de ses habitants et, plus généralement, à rencontrer durablement les aspirations légitimes de la population locale en termes de convivialité et de mise à la disposition de tous d'équipements communautaires;

Considérant, par ailleurs, qu'en favorisant une urbanisation pavillonnaire systématique implantée en ruban le long de la voirie, le projet en cause ne contribue aucunement, que du contraire, «soit à respecter, soit à structurer, soit à recomposer les lignes de force du paysage», au sens des articles 1^{er} et 127, § 3, du Code précité;

Considérant, en conclusion, qu'il n'est ni opportun ni légitime de faire usage, en l'espèce, du mécanisme dérogatoire de 127, § 3, du Code précité, mécanisme dérogatoire de stricte application pour rappel;

Pour les motifs précités,

DECIDE :

Article 1. - Le recours introduit par Monsieur Gérard BAUDRU, géomètre-expert, rue Hautem, 64 à 7500 - Tournai, mandaté par les consorts EVERAERT - MULLIER et représenté par Me Ignace BROUCKAERT, avocat, est recevable mais non fondé.

La demande de permis de lotir est refusée.

[...]"

Cette décision est notifiée aux requérants par courrier recommandé du 6 juillet 2011, dont il est accusé réception le lendemain;

Considérant que, par requête du 23 décembre 2013, Alain MULLIER, Francine MULLIER, Philippe MULLIER, Thérèse-Marie MULLIER et Nadine MULLIER, requérants dans la présente affaire, demandent à reprendre l'instance en tant qu'elle a été introduite par leur mère Aurore EVERAERT, décédée le

21 septembre 2013; que dans le cas présent Alain MULLIER, Francine MULLIER, Philippe MULLIER, Thérèse-Marie MULLIER et Nadine MULLIER sont parties à la cause en leur qualité de requérants et possèdent en cette qualité tous les droits liés à la procédure, que l'arrêt prononcé dans la présente espèce leur sera également opposable en cette même qualité; qu'il s'ensuit que la reprise d'instance ne présenterait aucun intérêt pour eux; que leur demande de reprise d'instance est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen "de la violation :

- [...] des formes substantielles auxquelles participe[nt] notamment [...] l'effet utile de l'enquête publique et [les] mesures d'informations préalables des administrés,
- des articles 1^{er}, 8, 2°, 9, 12, al. 1, 1° et 2°, 13 (en sa version applicable avant sa modification par décret de la Communauté flamande du 22.12.93 et sa codification dans le CWATU du 14.05.84) et de l'article 21, notamment alinéa 6 (devenu alinéa 7 suite à sa modification par le décret de la Communauté flamande du 22.12.93) de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par les lois des 22/4/70 - 22/12/70 - 25/07/74 - 28/07/76 - 28/06/78 et du 10/08/78, lus en combinaison avec l'application de 159 de la Constitution,
- de la violation des articles 5.1.1. et 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et plans de secteur (avant sa modification par l'arrêté de la Région flamande du 13.12.78, même si les articles visés sont restés identiques),
- des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation matérielle et formelle des actes administratifs,
- de l'erreur de fait ou de droit dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation,
- du principe de bonne administration, de transparence et de réalité, comprenant la prise de décision avec soin,
- des droits de la défense et du contradictoire, ainsi que du principe général de droit «Auditor alteram partem»,
- des principes de sécurité juridique et de légitime confiance,
- du principe du raisonnable,
- en application de l'article 159 de la Constitution et de l'incompétence de l'auteur de l'acte [qui] en découle,
- des articles 10 et 11 de la Constitution";

qu'ils exposent que l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) relatif au projet de plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz proposait la modification du projet en affectant leur terrain en zone de services publics et

d'équipements communautaires, alors que son affectation était initialement prévue en zone d'extension d'habitat;

qu'ils soutiennent que cette modification est intervenue après l'enquête publique relative au projet de plan de secteur et n'a pas été soumise à une nouvelle enquête;

qu'ils font valoir que cette modification, qui ne découle pas de l'enquête publique, aurait dû, au vu de son importance, faire l'objet d'une nouvelle enquête publique ou à tout le moins de mesures d'informations complémentaires auprès des personnes directement concernées pour leur permettre de formuler des observations; qu'ils invoquent le bénéfice de la sécurité juridique "assurée au travers de l'enquête publique originaire";

qu'ils ajoutent que si une mesure d'instruction contradictoire complémentaire avait été menée, la ville de Tournai se serait sans doute abstenue de proposer le terrain en question en zone de services publics et la CRAT se serait abstenue de proposer au Roi la modification litigieuse;

qu'ils écrivent encore que la modification a été faite au plus grand mépris de leur légitime confiance et que toute administration doit se donner les moyens d'être en possession d'une information suffisamment exacte et complète;

Considérant que la partie adverse répond que la modification intervenue entre le projet de plan de secteur et l'adoption du plan définitif trouve sa justification dans l'avis de la CRAT; qu'elle explique qu'une partie du bien litigieux accueillait un terrain de football et qu'en l'affectant en zone de services publics et d'équipements communautaires, l'autorité administrative n'a fait que traduire en droit la situation existante; qu'elle conclut que la modification est tout à fait justifiée;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants prétendent que la partie adverse ne répond pas à leur argumentation; qu'ils constatent qu'aucun élément de justification n'est donné quant à l'absence d'une enquête publique complémentaire ou à tout le moins de mesures d'information préalable des administrés concernés;

Considérant que le moyen vise de nombreux éléments de légalité, mais se limite à invoquer le caractère irrégulier de la procédure d'adoption du plan de secteur sans établir de lien entre l'acte attaqué et cette irrégularité; que, dans la mesure où ce lien est fait dans le cadre de l'exposé du premier moyen, ce serait faire preuve d'un formalisme excessif que de déclarer irrecevable le moyen pour cette raison; qu'une interprétation bienveillante de la requête conduit donc à admettre que

le moyen tend à l'annulation de l'acte attaqué en ce que celui-ci a pour motif l'affectation de la parcelle en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur alors que cette affectation est illégale;

Considérant que la tenue d'une enquête publique imposée par le législateur est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet; que l'enquête doit avoir un effet utile, ce qui implique que les habitants directement concernés par le projet aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause; qu'il s'ensuit qu'une nouvelle enquête publique est requise lorsqu'une modification fondamentale est apportée au plan de secteur à la suite de l'avis de la CRAT et que cette modification ne se fonde pas sur une observation formulée lors de l'enquête publique;

Considérant que le projet de plan de secteur a été modifié à la suite de l'avis de la CRAT, publié au Moniteur belge du 9 mars 1982, spécialement page 2.634, sur la base d'une liste de sites transmis par l'administration communale à la demande de la CRAT elle-même; qu'il ne ressort pas du dossier administratif que cette modification fait suite à une réclamation déposée au cours de l'enquête publique; que, à la suite d'une mesure d'instruction de l'auditeur-rapporteur, la partie adverse a indiqué ne pas être en mesure de retrouver les réclamations introduites au cours de cette enquête; que cette modification porte, notamment, sur l'affectation de la parcelle litigieuse qui est passée de zone d'extension d'habitat au projet de plan à la zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur;

Considérant qu'une telle modification du projet de plan de secteur devait être soumise à une nouvelle enquête publique; qu'à défaut de l'avoir organisée, la partie adverse a méconnu le principe de l'effet utile de l'enquête publique;

Considérant qu'il s'ensuit que le plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz doit être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution, mais uniquement en ce qu'il inscrit la parcelle des requérants en zone de services publics et d'équipements communautaires; que l'illégalité de cette affectation a pour effet que le refus du permis de lotir attaqué qui se fonde sur celle-ci est lui-même illégal;

Considérant que le deuxième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de reprise d'instance introduite par Alain MULLIER, Francine MULLIER, Philippe MULLIER, Thérèse-Marie MULLIER et Nadine MULLIER est rejetée.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 29 juin 2011 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité qui refuse en degré de recours un permis de lotir relativement à un bien sis à Tournai (Lamain), à front du sentier vicinal rue des Morts, cadastré section B, n° 90S, et ayant pour objet la division du bien précité en 5 lots à bâtir.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1.050 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf mars deux mille quatorze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.