

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.513 du 10 juin 2015

A. 206.482/XIII-6379

En cause : 1. **REMOGNA** Henri,
 2. **DONY** Colette,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Lionel-Albert BAUM, avocat,
 boulevard de la Meuse 114
 5100 Jambes,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
 avenue de Tervueren 34/27
 1040 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2012 par Henri REMOGNA et Colette DONY qui demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2012 qui leur refuse un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation située à Virton, rue Ferdinand Ribonnet, sur un bien cadastré section B, n^{os} 871k3 et 871c3;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, 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 la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que la lettre valant dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2015 décidant de renvoyer l'affaire à une chambre composée d'un membre;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mai 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me L.-A. BAUM, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me N. DIERCKX, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le 25 mars 2011, le collège communal de Virton marque son accord de principe pour initier un rapport urbanistique et environnemental (RUE) sur le quartier formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire. Cet accord fait suite à une demande de l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) LE COLLEGE SAINT-JOSEPH, propriétaire des parcelles cadastrées Virton, 1^{ère} division, section B, n° 869f et 844h5, qu'il souhaite urbaniser.

2. Le 30 juin 2011, les requérants déposent, par l'intermédiaire de leur architecte, un dossier de demande de permis d'urbanisme visant à ériger une maison d'habitation sur un terrain leur appartenant, situé rue Ferdinand Ribonnet, sur un bien cadastré à Virton section B, n° 871L3, 871k3, 871c3 et 871b3.

Ces parcelles sont situées entièrement en zone d'habitat au plan de secteur.

Il s'agit d'un projet ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale, sur deux parcelles situées dans le quartier concerné par le projet d'urbanisation du collège Saint-Joseph.

3. Le 6 septembre 2011, un "accusé de dépôt d'une demande de permis de bâtir" leur est remis.

4. En séance du 16 septembre 2011, le conseil communal de Virton approuve le cahier des charges pour la désignation d'un auteur de projet en vue d'un rapport urbanistique et environnemental sur le quartier formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire et charge le collège de faire appel aux auteurs de projet par la procédure négociée sans publicité.

5. En sa séance du 23 septembre 2011, le collège communal refuse la demande de permis sans solliciter l'avis du fonctionnaire délégué. Ce refus est, notamment, motivé comme suit :

" Considérant qu'un schéma de structure est en cours d'élaboration, et que l'auteur de projet, le bureau AGORA de Bruxelles, accompagné du comité de suivi est en train d'élaborer la phase II concernant les «options»;

Que le chapitre IV traitant des mesures et moyens de mise en oeuvre prévoit 3 périmètres nécessitant une réflexion d'ensemble par la mise en oeuvre d'un rapport urbanistique et environnemental;

Que le schéma de structure recommande l'élaboration d'un RUE sur l'îlot compris entre la rue Croix-le-Maire, l'avenue Bouvier et la rue Ferdinand Ribonnet;

Que la volonté communale, conformément aux objectifs du schéma de structure est de développer l'offre de logements sur le pôle principal de Virton et d'augmenter la superficie destinée à l'habitat à court terme parce que les réserves foncières sont limitées mais aussi dans un souci de renforcement de la structure spatiale locale.

Que l'objectif communal est également de maintenir une pression foncière raisonnable pour permettre aux jeunes ménages de s'établir sur la commune mais aussi de créer des conditions favorables au maintien d'une mixité sociale;

Que l'analyse du potentiel foncier communal montre qu'il subsiste quelques ensembles de terrains non encore urbanisés situés à Virton. Ces terrains constituent des réserves foncières que la commune doit gérer afin de ne pas les occuper de façon anarchique et d'assurer à ces futurs quartiers une structure cohérente;

Que ces plans d'ensemble auront plusieurs objectifs :

- Donner une vision d'ensemble sur le développement du quartier;
- Eviter le mitage du site via plusieurs projets individuels (existence de plusieurs propriétaires sur la même zone contiguë);
- Assurer un maillage des voiries cohérent avec le maillage existant;

Vu la délibération du conseil communal en date du 15 septembre 2011 approuvant le cahier des charges pour la désignation d'un auteur de projet pour établir un RUE relatif à la mise en oeuvre de la zone dite «avenue Bouvier»;

Considérant que le projet des consorts REMOGNA-DONY compromet définitivement la mise en oeuvre de cette zone et l'élaboration d'un RUE;

Qu'il y a pourtant lieu de trouver une solution satisfaisant toutes les parties".

6. Cette décision est notifiée le 11 octobre 2011 et un recours au Gouvernement wallon est introduit le 8 novembre 2011, réceptionné le 9 novembre 2011.

7. Le 23 décembre 2011, une audition a lieu devant la commission d'avis sur les recours, laquelle rend un avis défavorable à la demande.

8. Le 18 mai 2012, le conseil communal de Virton adopte provisoirement le schéma de structure communal (S.S.C.), décide de le soumettre à enquête publique et à l'avis du fonctionnaire délégué.

9. Le 5 juillet 2012, le conseil des requérants adresse un rappel au Gouvernement wallon pour l'inviter à statuer sur la demande.

10. Le 26 juillet 2012, le Ministre refuse le permis. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est libellée comme suit :

" Considérant qu'en date du 18 mai 2012, le conseil communal a adopté provisoirement un projet de schéma de structure communal; que ce dernier a été soumis à enquête publique du 30 mai au 29 juin 2012, ainsi qu'à l'avis du fonctionnaire délégué le 29 juin 2012;

Considérant que ce projet de schéma de structure communal définit des périmètres nécessitant une réflexion d'ensemble, notamment par l'élaboration de rapports urbanistiques et environnementaux; que ces périmètres reprennent des zones d'aménagement communal concerté ainsi que de grandes parcelles ou des ensembles de terrains repris en zone d'habitat au plan de secteur pour lesquels, en raison de leur dimension, il paraît nécessaire de réaliser un plan d'ensemble avant urbanisation; que le projet de schéma de structure communal précise notamment que «Ces plans d'ensemble auront plusieurs objectifs :

- Donner une vision d'ensemble du développement du quartier;
- Eviter le mitage du site via plusieurs projets individuels (existence de plusieurs propriétaires sur la même zone contiguë);
- Assurer le maillage des voiries cohérent avec le maillage existant»;

Considérant que le projet de schéma de structure communal reprend parmi ces ensembles l'îlot compris entre la rue Croix-le-Maire, avenue Bouvier et rue Ferdinand Ribonnet, îlot situé à l'arrière de la propriété des demandeurs; que, toutefois, cette propriété n'est pas comprise dans ce périmètre;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué portant sur le projet de schéma de structure communal souligne notamment que : «Le schéma de structure recommande la réalisation d'un RUE pour au moins 5 sites. Pour chacun de ces sites, les accès futurs doivent être déterminés et représentés sur la carte 19 'Mesures d'aménagement et schéma des circulations' et dans le texte»;

Considérant que par délibération du 16 septembre 2011, le conseil communal a approuvé le cahier des charges pour la désignation d'un auteur de projet en vue d'un rapport urbanistique et environnemental relatif à la mise en oeuvre de la zone dite «avenue Bouvier» à Virton; que le périmètre retenu reprend tout l'îlot compris entre la Croix-le-Maire, rue Chanoine-Crousse, l'avenue Bouvier et la rue Ferdinand Ribonnet;

Considérant que, sur base des éléments du dossier, il n'est pas démontré que l'urbanisation de la parcelle serait sans conséquence sur la réflexion urbanistique relative à l'aménagement de l'intérieur d'îlot; que, tenant compte de sa situation particulière, le bien en cause présente un intérêt évident dans le cadre de cette réflexion; qu'en effet, réaliser une voirie à cet endroit apparaît comme la solution la plus aisée, voire la seule réalisable, afin de desservir l'intérieur de l'îlot depuis la rue F. Ribonnet; que, dès lors, délivrer le permis d'urbanisme sollicité compromettrait inévitablement les possibilités de maillage;

Considérant que l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Code précise notamment que : «La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager»; qu'à ce titre, dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, l'autorité compétente ne peut faire abstraction des études en cours visant à élaborer un schéma de structure communal et un rapport urbanistique et environnemental; que les motifs de sa décision peuvent, par ailleurs, se fonder sur les résultats de ces études en cours;

Considérant toutefois qu'il semble que la propriété à urbaniser appartienne à un seul propriétaire, hormis le terrain concerné par la présente demande; qu'il serait dès lors plus logique, et plus rapide, d'opter pour un achat du terrain concerné, suivi par l'élaboration d'un permis d'urbanisation; qu'en effet, compte tenu des circonstances propres à l'espèce, cet achat et le permis d'urbanisation suffiraient à rencontrer les objectifs poursuivis par le schéma de structure (vision d'ensemble + unicité du projet + maillage);

Considérant qu'en l'état actuel des choses, le projet est prématuré; qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité".

11. Le 9 avril 2013, à la suite d'une réunion tenue à l'hôtel de ville entre les représentants de la commune et de l'A.S.B.L. COLLEGE SAINT-JOSEPH, cette dernière fait savoir qu'elle renonce à son projet d'urbanisation de l'îlot formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire, souhaitant éviter "une paupérisation de l'avenir du site du collège en limitant des extensions possibles". L'A.S.B.L. précise qu'elle souhaite élaborer un RUE sur d'autres terrains lui appartenant (situés entre les voiries "rue de Montmédy", "rue Croix-le-Maire", "rue d'Houdrigny" et "rue Rosière"), situés en partie en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) de "priorité 1", selon le schéma de structure communal.

12. Par décision du conseil communal de Virton du 28 juin 2013, le schéma de structure communal définitif est adopté. Il est en vigueur depuis le 30 novembre 2013;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la "violation des articles 1^{er}, 16 à 18, 25, 26 et 107 du CWATUPE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 16 de la Constitution, de l'article 544 du Code civil et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme, du principe de la hiérarchie des normes, de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; que, dans une première branche, ils reprochent à la partie adverse de refuser le permis sollicité sur l'unique base des premières conclusions de l'auteur chargé d'élaborer un schéma de structure communal non encore en vigueur et sur la réflexion urbanistique à mener - dans un futur non évaluable - relative à l'intérieur d'îlot, soit une situation hypothétique; qu'ils rappellent que les dispositions visées au moyen imposent que le refus d'une demande de permis soit adéquatement motivé et réponde aux arguments pertinents soulevés, se base sur des éléments précis, exacts et pertinents en droit et en fait et actuels et fasse une application correcte de la législation en vigueur en faisant primer les situations réglementaires de droit sur les situations hypothétiques à valeur indicatives; qu'ils estiment que la motivation est illégale et les motifs également étant donné que l'auteur du schéma en cours d'élaboration ne conclut pas que leur parcelle ne pourrait pas être urbanisée; qu'ils ajoutent que rien n'indique que la "réflexion urbanistique" à mener sur l'îlot situé à l'arrière de leur parcelle des requérants doive englober cette dernière et que, tout au contraire, le fait que le périmètre n'inclue pas celle-ci démontre que la parcelle n'est pas du tout indispensable à l'urbanisation de l'îlot; qu'ils en concluent que l'autorité se méprend sur les conclusions de l'auteur de l'étude en cours et commet une erreur manifeste d'appréciation; qu'ils soutiennent encore que le refus est manifestement basé sur une situation hypothétique, totalement incertaine dont la réalisation ne dépend pas de la partie adverse ni de la commune, mais du propriétaire du terrain à urbaniser; qu'ils estiment que, par analogie avec la délivrance des permis d'urbanisme, un refus ne peut être motivé exclusivement sur la base d'un événement futur et incertain qui ne dépend, en outre, pas de la partie adverse; qu'ils rappellent, par ailleurs, que conformément à l'article 16 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et à la jurisprudence du Conseil d'Etat, le S.S.C. constitue un document à valeur indicative; qu'ils font valoir que l'autorité ne justifie pas légalement le refus de permis en se basant sur un document en cours d'élaboration et donc non encore en vigueur et qui ne pourrait de toute manière avoir qu'une valeur indicative;

que, dans une seconde branche, ils constatent que la décision aboutit à un gel de leur propriété le temps que la "réflexion urbanistique" aboutisse, ce qui correspond à une expropriation de fait et une atteinte à la substance de leur droit de propriété le temps que l'évènement futur et incertain aboutisse ou non; qu'ils considèrent que dans un

état de droit, les dispositions visées au moyen imposent qu'une personne ne puisse être dépossédée de sa propriété que suite à une juste et préalable indemnisation et non indéfiniment le temps qu'une situation hypothétique se réalise ou non;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse indique, en ce qui concerne la première branche, que l'acte attaqué ne se fonde pas sur l'article 107, § 1^{er}, alinéa 4, du CWATUPE, de sorte que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il vise cette disposition; que, pour le surplus, elle soutient que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, pour se faire son idée de l'aménagement des lieux, l'auteur de l'acte attaqué ne se borne pas à faire référence à d'hypothétiques projets de schéma de structure communal et de rapport urbanistique et environnemental, dont l'existence serait incertaine ou indéterminée dans le temps; qu'elle estime en effet que ces projets sont réels et consistants dès lors qu'une délibération du conseil communal de Virton du 18 mai 2012 a adopté provisoirement le schéma de structure et qu'une enquête publique a été décidée le 25 mai 2012; qu'elle considère encore que l'acte attaqué ne se borne pas à faire référence à la seule existence de ces projets mais indique aussi sur quels éléments concrets son auteur a fondé son appréciation; qu'elle constate ainsi que l'acte attaqué pose le problème de l'accès à l'îlot non seulement comme étant, à cet endroit "la solution la plus aisée, voire la seule réalisable", mais aussi et surtout en termes de maillage; que, selon elle, ceci contredit l'argument des parties requérantes relatif à la possibilité d'autres accès à cet îlot; qu'elle estime qu'il ne peut être fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de vouloir préserver une conception de l'aménagement du territoire qui est en train de se dessiner avec précision et qu'un permis peut dès lors être refusé pour des motifs en fait qui tiennent à des objectifs plus généraux et plus élevés;

qu'elle réfute ensuite la deuxième branche du moyen à titre subsidiaire; qu'elle fait tout d'abord valoir que sous l'angle de l'article 16 de la Constitution, l'expropriation suppose la privation du droit de propriété et pas simplement sa restriction; qu'elle ajoute que la protection qu'offre l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne fait qu'exercer une influence sur la protection nationale, par combinaison avec l'article 16 de la Constitution, mais qu'il s'agit là essentiellement de contrôler marginalement le choix du législateur d'indemniser ou non les restrictions qu'il apporte au droit de propriété; qu'elle estime enfin que en ce qui concerne l'expropriation de facto, concept issu d'une "interprétation évolutive de l'article 16 de la Constitution", aucun cas d'application positive d'une "privation d'usage" n'a été recensé, ce qui cantonne cette ouverture au domaine de l'hypothèse;

Considérant que l'article 107, § 1^{er}, alinéa 4, du CWATUPE dispose que "le collège communal peut refuser le permis pour le motif que soit l'établissement ou la révision d'un plan communal d'aménagement, soit la modification du règlement communal d'urbanisme ont été décidés";

Considérant que si le refus de permis d'urbanisme attaqué ne se donne pas pour fondement explicite cette disposition, qui ne vise que les plans et règlements à valeur réglementaire, il repose néanmoins sur une interprétation extensive de ce texte; qu'en effet, il est motivé par la circonstance que la construction projetée par les requérants compromettrait l'aménagement futur de l'intérieur de l'îlot formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire, dont l'urbanisation est en projet au moment où l'acte attaqué a été adopté; que la partie adverse indique ainsi que les deux parcelles des requérants, seules à ne pas être construites dans la rue Ribonnet, constitueraient l'endroit idéal, voire le seul endroit possible, pour réaliser une voirie d'accès pour desservir l'intérieur de l'îlot à urbaniser; que la partie adverse ajoute encore dans l'acte attaqué, en se fondant sur l'article 1^{er} du CWATUPE, que le motif de refus qu'elle oppose aux requérants peut se fonder sur le résultat d'études en cours visant à élaborer un schéma de structure communal et un rapport urbanistique et environnemental;

Considérant que, s'il est légitime dans le chef de la partie adverse de tenir compte de projets d'outils planologiques, même à valeur indicative, relatifs à la zone concernée par la demande de permis litigieuse, ce qui se conçoit aisément dans une vision prospective de l'aménagement du territoire, son raisonnement ne peut cependant pas être admis en l'espèce; qu'en effet, d'une part, son idée de préserver les parcelles des requérants de toute construction en vue de les affecter à une future voirie d'accès, ne repose pas, contrairement à ce qu'elle indique, sur le résultat d'études en cours visant à élaborer un schéma de structure communal et un rapport urbanistique et environnemental; que le schéma provisoire de structure communal, tel qu'il était en cours d'élaboration au moment auquel la partie adverse a statué, ne préconise pas de réserver les terrains litigieux en vue de la création d'une voirie d'accès à l'îlot formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire; que cet îlot, dont le périmètre n'englobe pas les parcelles des requérants, fait seulement l'objet d'un "repérage" par le schéma de structure communal en projet, en vue d'une "réflexion urbanistique" plus approfondie, "pour la réalisation d'un plan ou schéma plus détaillé, ou d'un RUE dans le cas d'une ZACC"; qu'en conséquence, il ne ressort pas du projet de schéma de structure communal que les parcelles des requérants seraient indispensables à la future urbanisation de l'îlot; qu'une des cartes qui l'accompagne précise d'ailleurs, concernant l'îlot précité, que la zone est accessible depuis l'avenue Bouvier;

que, d'autre part, au moment où la partie adverse a statué, aucun rapport urbanistique et environnemental, même dans une version en projet, n'était disponible pour connaître avec précision le projet d'urbanisation de l'îlot litigieux, de même qu'aucune demande de permis d'urbanisation n'était en cours, ni aucune offre d'achat des terrains des requérants, de sorte qu'il était prématuré et inexact de considérer qu'une voirie à l'endroit litigieux était une option déterminante des études en cours, permettant de refuser la demande de permis des requérants sur cette base;

qu'enfin, à titre subsidiaire, les éléments factuels postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué, à savoir le fait que l'A.S.B.L. COLLEGE SAINT-JOSEPH, ait finalement renoncé à urbaniser l'îlot lui appartenant, formé par l'avenue Bouvier, la rue Ferdinand Ribonnet et la rue Croix-le-Maire, tendent à démontrer que cette urbanisation était incertaine et hypothétique et ne pouvait dès lors fonder légalement le refus de permis litigieux;

Considérant que la première branche du moyen est fondée;

Considérant que l'accueil de la seconde branche ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 26 juillet 2012 qui refuse à Henri REMOGNA et Colette DONY un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation située à Virton, rue Ferdinand Ribonnet, sur un bien cadastré section B, n^{os} 871k3 et 871c3.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix juin deux mille quinze par :

M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

A.-Fr. BOLLY.