CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.535 du 2 mars 2017

A. 214.319/XIII-7178

En cause : **DE WINDT** Guy,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 novembre 2014, Guy DE WINDT demande l'annulation de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du Gouvernement wallon du 25 septembre 2014 qui lui refuse un permis d'urbanisation des parcelles cadastrées 1^ère division, section B, n^os 199/2P, 200/2N et 200/2P pour la création de quatre lots pour une maison unifamiliale chacun à Chastre, rue du Piroy.

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 février 2017 à 09.30 heures.

M^me^ Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a fait son rapport.

M^e^ Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 22 avril 2014, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisation d'un bien "sis à 1450 Chastre, rues du Piroy et Par-delà l'eau, parcelles cadastrées section B, n^os^ 199/02P, 200/02N et 200/02/P, en 6 lots en vue de : quatre lots destinés à l'habitation unifamiliale - un lot bâti proposé à l'exclusion - un lot à aménager (trottoir) et à céder à l'Administration Communale à titre gratuit".

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur et en zone d'habitat à caractère villageois et en périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble au schéma de structure communal (S.S.C.) du 23 décembre 2008.

2. Le 9 mai 2014, il est accusé réception de cette demande de permis.

3. Le même jour, le collège communal de Chastre refuse le permis d'urbanisation sollicité. Cette décision est essentiellement motivée comme suit :

" Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère villageois en périphérie de Chastre et dans un périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal du 23/12/2008, en vigueur depuis le 13 avril 2009;

Considérant que la demande ne concerne qu'une partie du périmètre nécessitant une réflexion globale d'ensemble; que la mise en œuvre du périmètre d'ensemble exige la réalisation d'une étude globale du périmètre par tous les propriétaires et l'obtention d'un permis pour l'ensemble de ce même périmètre simultanément;

Considérant que les conditions nécessaires pour urbaniser le bien ne sont pas remplies".

Cette décision est notifiée au demandeur par un courrier recommandé à la poste le 19 mai 2014.

4. Par un courrier recommandé du 10 juin 2014, le requérant et son épouse introduisent un recours administratif contre le refus de permis.

5. Le 11 juillet 2014, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le projet. Cet avis est essentiellement motivé comme suit :

" [...] Compte tenu de ce que le permis d'urbanisation doit étudier les options d'aménagement relatives à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts; que ces options doivent s'étudier par rapport aux caractéristiques du contexte, c'est-à-dire de manière plus large que par rapport à la stricte parcelle à urbaniser;

Compte tenu de ce qu'il est certain que l'urbanisation des terrains situés aux alentours va avoir des conséquences en termes de mobilité et d'égouttage par exemple; que l'actuel projet est situé au point le plus bas et organise un découpage parcellaire en fonction de la largeur de la voirie existante; que, dès lors, l'urbanisation de ce bien aura des conséquences sur la cohérence de l'urbanisation des alentours; qu'en effet, l'augmentation de l'habitat dans cette zone va nécessiter des études afin d'adapter les réseaux d'égouttage, la largeur de la voirie...; que le S.S.C. a pris en compte cette problématique; qu'il y a lieu de s'y tenir.

La Commission émet un avis défavorable".

6. Le 28 août 2014, le requérant et son épouse adressent un rappel au ministre, reçu le lendemain par l'administration.

7. Le 25 septembre 2014, le ministre refuse le permis d'urbanisation sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Perwez-Jodoigne adopté par Arrêté royal du 28 mars 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre du schéma de structure communal adopté par le conseil communal du 23 décembre 2008;

Considérant que la demande vise l'urbanisation d'un terrain avec création de quatre lots destinés chacun à la création d'une habitation unifamiliale (lots 1 à 4), d'un lot bâti destiné à l'exclusion (lot 6) et d'un lot à aménager sous forme de trottoir et à céder à l'administration communale à titre gratuit (lot 5);

Considérant que l'article 27 du Code dispose que :

« La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage»;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l'article 27 précité du Code;

Considérant que le schéma de structure communal mentionne notamment pour le «Périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble», aire dans laquelle est situé le bien :

« [...] leur mise en œuvre dépendra de l'obligation qui est faite aux propriétaires de réaliser une étude globale de la zone et de l'obligation qui leur est faite d'obtenir un permis pour l'ensemble de cette même zone simultanément [...]»;

Considérant que le schéma de structure communal n'est qu'un document d'orientation et de gestion qui n'a qu'une valeur indicative;

Considérant, néanmoins, qu'il apparaît évident que l'urbanisation de la zone d'habitat à caractère rural le long de la rue du Piroy nécessite une modification de la voirie et de son équipement; qu'en effet, la voirie actuelle n'est pas adaptée à une densification du bâti à cet endroit (faible largeur de la voirie, absence de trottoir, capacité du réseau d'égouttage,...); que le présent projet n'apporte pas de réponses suffisantes à ce propos;

Considérant que la Commission mentionne notamment dans son avis : […]

Considérant que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier;

Considérant que les indications du schéma de structure communal font état de la nécessité d'une étude globale dès lors que le bien se situe dans un périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble;

Considérant, pour tous les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisation".

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier daté du 26 septembre 2014, recommandé à la poste le lundi 29 septembre 2014.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation des articles 1er, 16, 18*ter*, 19, 21, 27, 119 à 123 du CWATUP[ ], de [la] violation des prescriptions graphiques et littérales [du] plan de secteur de Wavre-Perwez-Jodoigne adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, de la

violation des articles 2 et 3 de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de proportionnalité, de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et de l'excès de pouvoir".

En synthèse, le requérant soutient que l'exigence du S.S.C., selon laquelle une étude d'ensemble doit être réalisée par tous les propriétaires dans tout le périmètre et un permis doit être obtenu simultanément pour l'ensemble du même périmètre, est irréaliste, irréalisable, disproportionnée et illégale. Il expose que le S.S.C. est un instrument de conception et que le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) ne permet pas qu'un tel schéma impose à des tiers la réalisation d'une planification prospective du développement territorial, qui doit être le fait du schéma lui-même. Dès lors, selon lui, en imposant aux propriétaires des parcelles concernées la réalisation d'une étude globale de la zone, le S.S.C. impute à ces personnes la réalisation d'un rapport urbanistique et environnemental, en méconnaissance de la procédure définie à l'article 18*ter* du CWATUP.

Il ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne rencontre pas les motifs du recours administratif, lequel invoquait déjà l'illégalité du S.S.C. à cet égard.

Enfin, il considère que l'exigence du S.S.C. est discriminatoire car elle permet à la commune d'inclure, comme en l'espèce, des parcelles non concernées par une étude d'ensemble et impose aux propriétaires de parcelles indépendantes, la même obligation que les propriétaires des parcelles situées au cœur du périmètre.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que le permis n'est pas motivé par l'obligation tirée du S.S.C. qui est faite au propriétaire, d'une part, de réaliser une étude globale de la zone et, d'autre part, d'obtenir un permis pour l'ensemble de cette même zone simultanément. Selon elle, il ressortirait ainsi de la simple lecture de l'acte attaqué que la partie adverse n'a pas retenu la condition du S.S.C. comme un obstacle à la délivrance du permis puisque, après avoir rappelé la prescription litigieuse, l'acte attaqué précise que le schéma de structure n'a qu'une valeur indicative.

La partie adverse conclut donc que le moyen manque en fait.

C. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que le rappel de la valeur indicative du S.S.C. dans la motivation de l'acte attaqué ne signifie pas que le contenu de celui-ci n'intervient pas dans les motifs et la motivation de cet acte.

Il expose que la motivation de l'acte attaqué se réfère à plusieurs reprises au contenu même du schéma, que ce soit dans sa motivation propre ou dans la motivation par référence à l'avis de la commission d'avis sur les recours.

Enfin, il indique que l'acte attaqué est fondé sur une pluralité de motifs, mais précise que le permis est refusé "pour tous les motifs développés ci-avant". Il en déduit que la motivation de l'acté attaqué se fonde expressément sur la prétendue nécessité d'une étude globale.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient qu'elle n'a pas retenu le motif relatif à l'imposition d'une étude globale de la prescription 3.2.4. du S.S.C., comme motif déterminant de l'acte attaqué puisqu'elle a indiqué que le S.S.C. n'est qu'un document d'orientation et de gestion qui n'a qu'une valeur indicative. Elle indique qu'ainsi, après avoir rappelé la règle, elle a précisé qu'elle n'était pas contraignante.

IV.2. Examen

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

" Considérant que le schéma de structure communal mentionne notamment pour le «Périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble», aire dans laquelle est situé le bien :

« [...] leur mise en œuvre dépendra de l'obligation qui est faite aux propriétaires de réaliser une étude globale de la zone et de l'obligation qui leur est faite d'obtenir un permis pour l'ensemble de cette même zone simultanément [...]»;

Considérant que le schéma de structure communal n'est qu'un document d'orientation et de gestion qui n'a qu'une valeur indicative;

Considérant, néanmoins, qu'il apparaît évident que l'urbanisation de la zone d'habitat à caractère rural le long de la rue du Piroy nécessite une modification de la voirie et de son équipement; qu'en effet, la voirie actuelle n'est pas adaptée à une densification du bâti à cet endroit (faible largeur de la voirie, absence de trottoir, capacité du réseau d'égouttage,...); que le présent projet n'apporte pas de réponses suffisantes à ce propos;

Considérant que la Commission mentionne notamment dans son avis :

« [...] Compte tenu de ce que le permis d'urbanisation doit étudier les options d'aménagement relatives à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts; que ces options doivent s'étudier par rapport aux caractéristiques du contexte, c'est-à-dire de manière plus large que par rapport à la stricte parcelle à urbaniser;

Compte tenu de ce qu'il est certain que l'urbanisation des terrains situés aux alentours va avoir des conséquences en termes de mobilité et d'égouttage par exemple; que l'actuel projet est situé au point le plus bas et organise un découpage parcellaire en fonction de la largeur de la voirie existante; que, dès lors, l'urbanisation de ce bien aura des conséquences sur la cohérence de l'urbanisation des alentours; qu'en effet, l'augmentation de l'habitat dans cette zone va nécessiter des études afin d'adapter les réseaux d'égouttage, la largeur de la voirie...; que le S.S.C. a pris en compte cette problématique; qu'il y a lieu de s'y tenir.

La Commission émet un avis défavorable».

Considérant que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier;

Considérant que les indications du schéma de structure communal font état de la nécessité d'une étude globale dès lors que le bien se situe dans un périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble;

Considérant, pour tous les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisation".

Cette motivation montre que la décision attaquée fait écho à la prescription 3.2.4. du S.S.C., ses "indications" étant mentionnées à trois reprises.

L'article 16 du CWATUP dispose comme suit :

" Le schéma de structure communal est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal.

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

1° les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent;
2° l'implantation des équipements et infrastructures;
3° les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation;
4° les modalités d'exécution des mesures d'aménagement;
5° une description des objectifs de l'avant-projet de schéma de structure communal, ainsi que ses liens avec d'autres plans ou programmes pertinents;
6° les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le schéma de structure communal n'est pas mis en œuvre;
7° les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma;
8° les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les

sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs;

9° les incidences sur l'activité agricole et forestière;

10° les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux 8° et 9°;

11° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées;

12° les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma de structure communal;

13° un résumé non technique des informations visées ci-dessus.

Le schéma de structure communal peut être fondé notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales effectuées précédemment et, en particulier, à l'occasion de l'adoption d'un plan de secteur ou d'un plan communal d'aménagement.

Le Gouvernement peut préciser le contenu du dossier de schéma".

En l'espèce, la prescription litigieuse 3.2.4. du S.S.C. du 23 décembre 2008 dispose comme suit :

" 3.2.4. Périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble

Détermination des périmètres

L'examen des disponibilités foncières offertes par le plan de secteur montre qu'il subsiste à Chastre quelques grandes superficies en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural nécessitant, notamment, la création de nouvelles voiries. L'expression cartographiée des mesures d'aménagement précise les périmètres nécessitant une réflexion d'ensemble. Les périmètres cartographiés sont donnés à titre indicatif et sont exprimés à l'échelle de l'îlot. Ils ne concernent cependant pas les parcelles déjà construites.
Selon l'évolution du contexte et la nature de la demande, la Commune peut préciser la délimitation exacte du périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble.

Mise en œuvre	Leur mise en œuvre dépendra de l'obligation qui est faite aux propriétaires de réaliser une étude globale de la zone et de l'obligation qui leur est faite d'obtenir un permis pour l'ensemble de cette même zone simultanément.
Phasage	Le phasage de l'aménagement des zones sera défini préalablement et les moyens de s'y conformer seront précisés par la Commune lors de la délivrance des permis.
Mesures d'aménagement	La création de rues sans issues, en impasse, cul-de-sac est à proscrire. Le tracé des nouvelles rues est conçu de façon à former des îlots et un réseau maillé de voies de communication. Le réseau de voiries respecte la structure et les lignes de forces de paysage en limitant les modifications du relief du

sol.
Dans les quartiers d'habitat, l'aménagement de «zones résidentielles» sera favorisé. Ce statut est accordé aux rues qui ne remplissent aucun rôle de liaison dans le réseau routier.
Situé en franges des villages, l'urbanisation de ces périmètres devra veiller à l'articulation avec le village existant et à assurer une transition progressive vers la campagne notamment à travers la mise en œuvre des densités préconisées.
Pour les modes d'urbanisation, il sera fait référence aux recommandations formulées pour la zone dans laquelle le périmètre se situe.
En cas de demande de permis d'urbanisme relative à un nombre significatif de logements, ceux-ci sont variés afin de promouvoir une diversité sociale favorable à la vie et aux échanges du quartier.
Dans le cas où il existe un point de vue remarquable ou un couloir de vue à préserver, l'implantation des constructions, des voiries et des espaces publics ménagera des ouvertures visuelles depuis l'espace public vers le paysage.
Des parcs et jardins, lieux de séjour public, seront obligatoirement intégrés dans les quartiers.
Les éléments présentant un intérêt à la fois écologique et paysager seront préservés et valorisés dans l'aménagement. Le tracé de l'ancien vicinal à Chastre bordant deux importants périmètres, est un exemple d'élément à préserver. La biodiversité sera enrichie par l'aménagement de couloirs de nature : pelouses à fauchage tardif, bandes de couvert végétal, alignement d'arbres, noues herbeuses, etc.
Les eaux de pluie sont ralenties et retenues sur place au moyen de rigoles, de noues et de bassins de rétention afin de les restituer dans l'atmosphère par évaporation et dans le sous-sol par infiltration.
L'adoption de revêtement plus perméables, notamment au niveau des aires de parcages et de circulation doit permettre de préserver un pourcentage suffisant de surfaces perméables.
L'urbanisation de ces sites présente l'opportunité de développer des projets à haute performance environnementale notamment sur le plan énergétique (mise en place de réseau de chaleur, bâtiments le plus économe possible en matière de consommation d'énergie, etc). Le schéma souhaite que les constructions tendent vers le modèle basse énergie et à terme le modèle passif".

Cette prescription, dans son point "mise en œuvre", impose ainsi aux propriétaires de parcelles incluses dans le périmètre visé de réaliser une étude globale de la zone et d'obtenir un permis pour l'ensemble de cette même zone simultanément.

Ce faisant, elle impose, en réalité, à l'ensemble des propriétaires de biens situés dans un même îlot, d'effectuer l'analyse de l'aménagement de la zone, alors

que celle-ci devait être faite dans le schéma de structure lui-même, en application de l'article 16 du CWATUP, précité.

Partant, tout propriétaire d'un bien situé dans un "Périmètre nécessitant une réflexion d'ensemble" sera empêché d'urbaniser sa parcelle tant que l'analyse prescrite n'aura pas été réalisée.

L'interdiction d'urbanisation formulée au S.S.C. pour les parcelles situées dans le périmètre visé, en l'absence d'une étude globale, revient à supprimer toute marge de manœuvre dans le chef de l'autorité saisie d'un projet particulier et rend impossible la formulation d'une motivation adéquate justifiant de s'écarter de la règle ainsi fixée. Une telle prescription méconnaît l'article 16 du CWATUP, précité.

S'il ne peut être reproché à l'autorité qui examine une demande de permis d'urbanisation de chercher des informations sur l'insertion du projet dans son contexte, toutefois, en l'espèce, elle laisse incertain le point de savoir si elle refuse le permis à défaut d'une étude globale portant sur toute la zone, en exécution de la prescription du S.S.C., précitée, dont elle ne s'écarte pas clairement, ou si elle se borne à imposer au demandeur un examen détaillé des incidences de son propre projet.

En cela, le moyen est fondé.

Par ailleurs, si l'obligation de motivation formelle résultant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans les recours dont elles sont saisies, elles doivent néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et répondre aux arguments pertinents invoqués.

En l'espèce, l'autorité de recours reste en défaut de répondre à l'argument spécifiquement pris, dans le recours administratif, de l'illégalité de la prescription 3.2.4. du S.S.C., précité, et ce, alors qu'elle se fonde sur cette prescription pour refuser le permis sollicité.

Par conséquent, il résulte de ce qui précède que, sur ce point aussi, le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation aux effets plus étendus. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du Gouvernement wallon du 25 septembre 2014 refusant à Guy DE WINDT un permis d'urbanisation des parcelles cadastrées 1ère division, section B, nos 199/2P, 200/2N et 200/2P pour la création de quatre lots pour une maison unifamiliale chacun à Chastre, rue du Piroy est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{ème} chambre, le deux mars deux mille dix-sept par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
Michel PÂQUES,	conseiller d'Etat,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'Etat,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Cécile BERTIN. Pascale VANDERNACHT.