

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.209 du 15 décembre 2017

A. 218.842/XIII-7617

En cause :

1. **BAES** Martine,
2. **BAES** René,
3. **VAN DEN ABEELE** Agnès,

ayant tous élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mars 2016, Martine BAES, René BAES et Agnès VAN DEN ABEELE demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 29 janvier 2016 refusant, sur recours, "le permis d'urbanisme sollicité par Martine BAES, agissant au nom et pour le compte de DMP BAES, relatif à un bien sis à Floreffe (Soye), Allée Verte, cadastré section C, n° 102E, et ayant pour objet la construction d'une habitation et de ses abords".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, 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 7 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2017 à 9.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Emmanuel ANTOINE, loco Me Benoit HAVET, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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 25 août 2015, la commune de Floreffe accuse réception de la demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une maison individuelle sur un terrain sis Allée verte introduite par Martine BAES pour le compte de "DMP BAES" et l'informe qu'elle estime que le dossier est incomplet aux motifs que, le bien étant situé en zone agricole au plan de secteur, il manque les annexes 20 et 21 conformément à l'article 285, 1° et 2° et que le rapport ne motive pas les dérogations sollicitées conformément à l'article 285, 3°, a.

2. Par un courrier du 3 septembre 2015, Martine BAES informe la commune qu'elle ne souhaite pas que son dossier soit traité en dérogation au plan de secteur qu'elle juge illégal et demande qu'il soit écarté étant donné que "le projet de plan de secteur prévoyait à cet endroit une zone d'habitat et que le plan de secteur postérieur a classé le bien en question en zone agricole sans aucune justification".

3. Le 8 octobre 2015, le collège communal refuse le permis sollicité au motif principal "qu'il n'appartient pas à l'autorité communale d'examiner et de statuer sur une éventuelle irrégularité du plan de secteur".

4. Dans son recours au Gouvernement wallon daté du 4 novembre 2015, la demanderesse de permis expose à nouveau que le plan de secteur doit être écarté en exposant notamment ce qui suit :

" Nous avons donc fait nos recherches et avons effectivement constaté que le [...] plan de secteur classe le terrain en question en zone d'habitat [lire : agricole] tandis que le projet de plan de secteur le classait en zone agricole [lire : d'habitat]. Nous avons également constaté qu'aucune justification ne justifiait cette modification dans les réclamations, dans l'avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire ou dans la motivation de l'arrêté qui adopte le plan de secteur".

5. Par un arrêté ministériel du 29 janvier 2016 et notifié par un pli recommandé du 2 février 2016, le permis sollicité est refusé. L'arrêté fait sien les motifs de l'avis de la commission d'avis sur les recours du 4 décembre 2015 dont le motif essentiel est "que l'autorité administrative ne peut pas se prévaloir de l'article 159 de la Constitution pour écarter un document à valeur réglementaire qui serait contraire à une norme supérieure". Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le moyen unique est pris "de la violation des articles 9 à 13 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de formes substantielles privant d'effet utile l'enquête publique, de l'erreur, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, de l'illégalité du plan de secteur de Namur et de l'article 159 de la Constitution".

Après avoir rappelé l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, les requérants soutiennent que, pour se prévaloir de l'illégalité d'un plan de secteur, il suffit de démontrer que la modification entre le projet de plan de secteur et le plan de secteur adopté définitivement est substantielle, peu importe que cette modification soit issue d'une réclamation ou de l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT).

Les requérants exposent qu'en l'espèce, la parcelle litigieuse est passée d'une zone d'habitat à une zone agricole, ce qui constitue une modification substantielle, d'autant que la parcelle est riveraine d'une voirie équipée et située à proximité d'autres habitations en sorte qu'ils auraient pu développer un projet de

construction de maisons d'habitation, alors qu'en zone agricole, l'article 35, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) n'y autorise que le logement des exploitants et qu'aucune dérogation n'est possible. Ils estiment dès lors qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée.

Subsidiairement, les requérants font valoir qu'à supposer que l'existence de cette modification substantielle ne suffise pas pour qu'une nouvelle enquête publique doive être organisée, il convient de constater que cette modification trouve son origine dans le seul avis de la CRAT et non dans une réclamation qui aurait été formulée lors de l'enquête publique.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond qu'il n'est pas contesté que la parcelle concernée est en zone agricole et était en zone d'habitat au projet de plan de secteur. Elle relève que l'acte de donation dressé en 2008 et produit par les requérants concerne une entreprise agricole.

Elle affirme qu'il ressort de l'enquête publique sur le projet de plan de secteur que des réclamants ont souhaité voir leurs parcelles demeurer en zone agricole et qu'une réclamation du 13 juillet 1976 porte précisément sur l'endroit considéré par l'acte attaqué étant le Fayt de Soye.

Elle soutient qu'ainsi, "la modification telle qu'elle est proposée par la CRAT découle indubitablement des lettres de réclamation qui ont été déposées pour le site concerné et ne devait dès lors pas faire l'objet d'une nouvelle enquête publique", d'autant plus que le plan de secteur ne fait que maintenir l'affectation originaire de la parcelle en zone agricole, ce que n'ignoraient pas les requérants.

C. Le mémoire en réplique

Les requérants répliquent qu'ils estiment qu'il suffit qu'une modification substantielle soit opérée entre le projet de plan de secteur et le plan définitif pour qu'une nouvelle enquête publique doive être organisée et, à titre subsidiaire, que la réclamation du 13 juillet 1976 invoquée par la partie adverse ne porte pas sur la parcelle concernée, le Fayt de Soye étant distant d'environ deux kilomètres et le réclamant déclarant être locataire de terrains du séminaire de Floreffe, ce qui n'est pas le cas de la parcelle litigieuse. Ils soutiennent que les autres réclamations ne sont pas plus pertinentes et que le placement de la parcelle litigieuse en zone d'habitat se justifiait par l'existence en 1971 d'habitations en face de celle-ci.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse conteste à nouveau l'intérêt au moyen des requérants, qui ont acquis en toute connaissance de cause une entreprise agricole portant notamment sur la parcelle de terre litigieuse. Elle insiste dès lors "sur le fait que, si au projet de plan de secteur, la parcelle était effectivement reprise en zone d'habitat, à l'origine, la parcelle concernée était bien une terre agricole qui s'est retrouvée par hasard en zone d'habitat au projet de plan de secteur".

Pour le surplus, elle se réfère à son mémoire en réponse.

IV.2. Examen

Sur l'intérêt au moyen

La partie adverse relève que les requérants n'ignoraient pas le caractère agricole du terrain litigieux en se référant à l'acte de donation de la nue-propriété de leur entreprise agricole et d'une "parcelle de terre" par les deuxième et troisième requérants à leurs enfants, dont la première requérante. Elle en déduit qu'ils ne pouvaient ignorer le caractère agricole de cette parcelle. Elle semble ainsi contester l'intérêt au moyen des requérants.

Aucune circonstance relevée par la partie adverse ne prive toutefois les requérants de la possibilité de se prévaloir de l'illégalité objective de la procédure d'élaboration du plan de secteur.

Sur le fond

Il est admis qu'une nouvelle enquête publique est requise lorsqu'une modification fondamentale du plan de secteur qui a fait l'objet d'une enquête est apportée à la suite de l'avis de la CRAT, si cette modification ne se fonde pas sur une observation formulée lors de l'enquête publique. La tenue d'une enquête publique, quand elle est imposée par le législateur, est en effet une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet. Les autorités doivent en assurer l'effet utile, de manière à ce que les habitants directement concernés par le projet aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, doit être tenue pour une modification substantielle le changement d'affectation d'une parcelle qui passe d'une zone d'habitat à une zone agricole.

En l'espèce, le plan de secteur de Namur a été adopté par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986 publié au Moniteur belge du 18 novembre 1987.

Il n'est pas contesté que le terrain concerné par le projet des requérants était situé, dans le projet de plan de secteur, en zone d'habitat et qu'il est situé, dans le plan adopté, en zone agricole.

La partie adverse verse au dossier administratif une série de réclamations émises lors de l'enquête publique dont il ressort, en ce qui concerne l'ancienne commune de Soye où est situé le terrain litigieux, des critiques générales et des critiques relatives à des parcelles particulières.

Les critiques générales émettent le souhait que la zone d'habitat soit transformée en zone d'habitat à caractère rural, d'une part, afin de permettre la poursuite des activités agricoles, et, d'autre part, pour les raisons suivantes :

" Notre village comprend 6 exploitations agricoles de grande et moyenne importance dont 3 seulement sont situées en zone agricole, et, de toute façon, à la limite des zones d'habitat. Ce changement nous paraît être le meilleur gage de conservation du caractère rural de notre village, surtout contre d'éventuelles agressions extérieures (spéculation immobilière, etc...) sans porter préjudice pour autant aux droits et avantages acquis dans les zones d'habitat pur".

Les critiques particulières postulent tant l'affectation en zone d'habitat de parcelles situées par le projet en zone agricole que l'inverse. Aucune des réclamations versées au dossier et mentionnant une référence cadastrale, ne vise la parcelle litigieuse. Plusieurs réclamations font toutefois référence à des plans annexés qui ne sont pas joints. Les observations réclamant l'affectation en zone agricole sont justifiées par la nécessité de garder de bons terrains en zone agricole, qui feraient partie d'un ensemble de terres de culture et créeraient un effet d'étouffoir pour l'exploitation agricole s'ils étaient affectés en zone d'habitat.

En particulier, il ne ressort pas de la réclamation du 13 juillet 1976, citée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, et pour laquelle le plan annexé n'est pas produit, qu'elle concerne la parcelle litigieuse. Au contraire, cette réclamation semble concerner une autre parcelle puisque, selon celle-ci, la modification proposée aurait pour effet que, dans la rue du réclamant, la zone d'extension d'habitat serait située d'un seul côté de celle-ci et qu'il ressort de l'avis de

la CRAT que le réclamant, qui ne mentionnait pas son adresse dans sa réclamation mais exploitait une ferme au Fayt de Soye, habitait au 195 rue du Fayt alors que la parcelle litigieuse est située Allée verte.

Dans son avis donné lors des séances du 24 avril 1984 et 23 avril 1986 sur le projet de plan de secteur de Namur, la CRAT énonce parmi les "modifications et recommandations à caractère général" pour les zones d'habitat ce qui suit :

" Les zones d'habitat prévues au projet de plan de secteur de Namur sont suffisantes, et dans certains cas excessives.

Certaines zones d'habitat ont été converties en zone d'habitat à caractère rural en fonction des indications fournies lors de l'enquête publique, dans le souci de protéger l'activité agricole mais aussi de sauvegarder le caractère de certaines agglomérations rurales.

Dans cet esprit, des zones d'habitat ont été réduites et les fermes situées en périphéries des zones d'habitat et d'habitat à caractère rural ont été dans la mesure du possible soustraites à ces zones.

La Commission a établi chaque fois qu'il était possible, l'égalité entre les riverains d'une même voirie, lors de la délimitation des zones d'habitat. Cependant, il ne s'agit pas d'une règle absolue compte tenu :

- du relief du sol et de l'impossibilité de bâtir à certains endroits;
- de la protection nécessaire des ensembles agricoles ou forestiers homogènes et des impératifs de leur exploitation;
- de la sauvegarde des sites naturels et de la valeur esthétique et touristique des paysages.

Sauf cas particuliers, les zones d'habitat linéaire inscrites le long de voiries sont portées au plan sur une profondeur de 50 mètres de part et d'autre de ces voiries".

Parmi les justifications des modifications à caractère particulier qui concernent l'ancienne commune de Soye, le passage suivant concerne la parcelle litigieuse :

" Au nord-ouest du château-ferme classé, il n'est pas opportun d'étendre la zone d'habitat tel que prévu au projet du plan de secteur au-delà des habitations existantes. Le chemin longeant le bois et en bordure duquel est prévue une zone d'habitat n'est d'ailleurs pas équipé.

Il est décidé de réduire la zone d'habitat prévue au projet de plan de secteur au nord-ouest du château.

Cette réduction de la zone d'habitat permettra également un meilleur dégagement du château".

L'Exécutif régional wallon ne s'est pas écarté de l'avis précité concernant l'ancienne commune de Soye.

Toutefois, une telle modification du projet de plan de secteur, proposée par la CRAT, devait être soumise à une nouvelle enquête publique. À défaut de l'avoir organisée, la partie adverse a méconnu le principe de l'effet utile de l'enquête publique.

Il s'ensuit que le plan de secteur de Namur 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 agricole. L'illégalité de cette affectation a pour effet que le refus du permis d'urbanisme attaqué qui se fonde sur celle-ci est lui-même illégal.

Le moyen unique est fondé.

V. 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 1^{er}.

L'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 29 janvier 2016 refusant, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par Martine BAES, agissant au nom et pour le compte de "DMP BAES", relatif à un bien sis à Floreffe (Soye), Allée Verte, cadastré section C, n° 102E, et ayant pour objet la construction d'une habitation et de ses abords, est annulé.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.