CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.315 du 22 décembre 2023

A. 231.703/XIII-9073

En cause : **COLLET** Benoît,
ayant élu domicile chez
M^es Francis HAUMONT et
Nathanaël SNEESSENS, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 septembre 2020, Benoit Collet demande l'annulation de l'arrêté du 2 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction d'une habitation sur un bien sis avenue de Nivelles à Wavre et cadastré 4^ème division, section B, n° 327B.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, alors auditeur adjoint 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 22 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Nathanaël Sneessens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 17 septembre 2019, Benoît Collet introduit une demande de certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction d'une habitation sur un bien situé avenue de Nivelles à Limal et cadastré Wavre, 4^ème^ division, section B, n° 327B.

Le bien est situé en zone d'habitat et dans un périmètre de réservation d'une infrastructure principale de communication routière au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par un arrêté royal du 28 mars 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

En raison du périmètre de réservation établi par le plan de secteur, cette parcelle figure également en zone d'emprise réservée dans le périmètre d'un permis de lotir délivré au requérant le 14 juillet 1998.

2. Le 14 octobre 2019, la direction des routes du SPW émet l'avis suivant :

> « [l]e projet est situé dans la zone de réservation figurant au plan de secteur destinée à la réalisation d'une voirie de liaison entre la RN 275 et la E411 (prolongement RN 257). La largeur de cette zone de réservation est de 75 mètres de part et d'autre d'un axe de principe. Cette liaison reste toujours potentiellement d'actualité car son intérêt a été démontré dans les plans

communaux de mobilité d'Ottignies LLN, de Rixensart et de la ville de Wavre, ainsi que dans le plan provincial de mobilité du Brabant wallon ».

3. La demande est présentée comme impliquant une dérogation au plan de secteur en ce que la parcelle est située en zone de réservation de la RN 275.

Elle fait, en conséquence, l'objet d'un avis d'annonce de projet, du 21 octobre au 4 novembre 2019, qui ne donne lieu à aucune réclamation.

4. Le 22 novembre 2019, le collège communal de Wavre rédige un rapport préalable défavorable.

5. Le 31 décembre 2019, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable en raison du périmètre de réservation.

6. Le 17 janvier 2020, le collège communal refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

7. Le 26 février 2020, le demandeur introduit un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 24 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW (DJRC) formule une première analyse qui est transmise aux parties.

9. Le 18 mai 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) transmet un avis favorable libellé comme suit :

« La Commission se rallie à l'analyse pertinente du conseil du demandeur étant donné que le bien est situé dans un périmètre de réservation depuis 41 ans et qu'il peut être considéré que le délai raisonnable pour réaliser cet élargissement de voirie est dépassé, que des permis d'urbanisme ont déjà été octroyés sur des parcelles situées dans les mêmes circonstances, qu'il faudra exproprier un nombre conséquent d'habitations existantes pour réaliser cette infrastructure et que les intentions du Gouvernement déclarées au travers de la [Déclaration de politique régionale] n'encouragent pas la réalisation et l'élargissement d'une telle infrastructure ».

10. Le 15 juin 2020, le DJRC propose de refuser de faire droit à la demande de certificat n° 2.

11. Le 2 juillet 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen, en sa seconde branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes d'égalité et de non-discrimination ainsi que des principes de légitime confiance, de bonne administration et de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de droit et de fait.

En une seconde branche, relevant que l'autorité se fonde sur l'existence d'un périmètre de réservation au plan de secteur pour permettre l'élargissement de la RN 275, il soutient que l'acte attaqué viole les principes d'égalité et de non-discrimination dès lors que la plupart des parcelles présentant une situation similaire à la sienne ont été urbanisées depuis l'entrée en vigueur de ce plan, à la fin des années 70.

À son estime, les articles 10 et 11 de la Constitution s'opposent à ce que des demandes de permis portant sur des projets identiques ou des parcelles présentant une situation similaire reçoivent un traitement différent, sauf à motiver spécialement cette décision.

À l'appui de sa thèse, il produit une comparaison des vues aériennes des lieux au fil des années dont il déduit qu'un grand nombre de parcelles similaires à la sienne – c'est-à-dire situées en zone d'habitat et dans ce périmètre de réservation – ont été urbanisées depuis la fin des années 70.

Il ajoute que, récemment, la société Thomas & Piron a obtenu de la commune de Rixensart un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de plusieurs habitations sur un terrain situé le long de l'avenue de Nivelles, qui porte à cet endroit le nom de rue des Bleuets, distant d'une centaine de mètres de la parcelle litigieuse.

Il relève encore que l'avis de la CAR va dans le même sens.

En conclusion, il estime que c'est de manière injustifiée et discriminatoire qu'il se voit privé de la possibilité d'urbaniser sa parcelle, outre que l'autorité n'a pas motivé sa décision ni n'a répondu au grief pris de cette violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère que l'autorité n'était pas tenue de répondre au grief relatif à la violation des principes d'égalité et de non-discrimination, dès lors que l'acte entrepris énonce les motifs qui, relatifs au bon aménagement des lieux, la conduisent à refuser le certificat d'urbanisme n° 2.

À cet égard, elle soutient qu'un obstacle s'oppose à la délivrance de ce certificat d'urbanisme n° 2 dès lors qu'il faudrait créer au préalable un lot bâtissable supplémentaire, nécessitant de ce fait une modification du permis d'urbanisation.

Au sujet des principes d'égalité et de non-discrimination, elle avance qu'en l'espèce, si une différence de traitement existe, celle-ci repose sur un critère objectif et raisonnable qui découle précisément des prescriptions du permis d'urbanisation, la parcelle concernée étant identifiée par ce document comme étant la « zone d'emprise réservée restant propriété Collet – à céder à la première demande ».

C. Le mémoire en réplique

Le requérant relève que la partie adverse ne conteste pas que toutes les parcelles présentant une situation similaire ont été urbanisées.

Selon lui, le projet ne nécessite pas une modification préalable du permis d'urbanisation. En outre, il considère que cette justification liée au permis d'urbanisation intervient *a posteriori* alors que la violation des principes d'égalité et de non-discrimination était invoquée dans son recours au Gouvernement wallon.

À son estime, le raisonnement selon lequel le refus est justifié par des motifs liés au bon aménagement des lieux procède en toute hypothèse d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que l'ensemble des autres parcelles se trouvant dans une situation identique ont fait l'objet d'une urbanisation systématique.

IV.2. Examen

1. Les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

2. Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce mais elle ne doit pas, en principe, contenir de réponse à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours administratif.

Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement ceux-ci et indiquent les raisons qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui du recours. Autrement dit, lorsque l'auteur d'un recours avance des arguments précis, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborés par le dossier, la décision prise sur recours ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces arguments.

3. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que dans son recours, le conseil du demandeur invoque les arguments suivants :
- […];
- refuser au demandeur le droit d'ériger une construction sur sa parcelle constitue une violation des principes d'égalité et de non-discrimination;
- la construction de plusieurs bâtiments a été autorisée depuis l'entrée en vigueur du plan de secteur dans des zones dont la situation peut être qualifiée de similaire à celle de la parcelle objet de la demande;
- compte tenu de la superficie de la parcelle et de sa configuration, il est possible d'y construire une habitation tout en conservant un recul suffisant;
- le projet peut être réalisé sans compromettre les objectifs du permis d'urbanisation, ceux-ci étant de permettre une urbanisation raisonnée des parcelles, conformément à la destination de la zone d'habitat, tout en préservant la possibilité de mettre en œuvre le projet d'extension de la RN 275 :

- […];

Considérant qu'à la lecture de l'avis de la Direction des Routes du Brabant wallon et sur la base de l'examen du permis d'urbanisation concerné, la demande compromet un objectif d'aménagement du territoire et d'urbanisme intégré dans les indications du permis d'urbanisation, objectif défini en raison de la situation du bien au sein du périmètre de réservation inscrit au plan de secteur; qu'en effet, le projet d'urbanisation autorisé en 1998 présente le long de l'avenue de Nivelles une "Zone d'emprise réservée restant la propriété Collet - à céder à la première demande", cette zone se présente sous la forme de deux espaces non bâtissables situés de part et d'autre de la voirie sans issue desservant les lots bâtissables n° 3 à 11;

Considérant que la demande ne répond dès lors pas aux conditions fixées par l'article D.IV.5 précité du Code; que l'écart ne peut dès lors être toléré ni *a fortiori* le certificat d'urbanisme délivré;

Considérant qu'il appartient au Gouvernement d'éventuellement abroger le tracé ou le périmètre concerné de la zone de réservation tel que repris au plan de secteur en cas de renoncement à réaliser l'infrastructure;

Considérant que la présente demande nécessite au préalable la création d'un lot bâtissable supplémentaire; qu'eu égard au prescrit de l'article D.IV.94, § 2, 2° du Code, la création d'un lot supplémentaire nécessite une modification du permis d'urbanisation; qu'en outre, la parcelle sise en vis-à-vis de l'autre côté de la voirie présente des caractéristiques similaires ».

4. Il ressort de ces motifs que le fait que la parcelle en cause figure dans le périmètre de réservation inscrit au plan de secteur a été déterminant dans l'appréciation portée par l'autorité.

Or, le requérant avait, dans son recours administratif, fait valoir un argument précis tiré du respect des principes d'égalité et de non-discrimination en indiquant qu'un grand nombre d'habitations qui se trouvent dans ce même périmètre ont fait l'objet de permis d'urbanisme délivrés depuis l'entrée en vigueur du plan de secteur.

Cet argument est appuyé par des projections de la situation actuelle et de la situation antérieure de l'avenue concernée. La CAR l'a d'ailleurs jugé pertinent puisqu'elle s'y est expressément ralliée.

Dans ces conditions, l'auteur de l'acte attaqué était tenu d'y répondre formellement, la référence à un des objectifs d'aménagement poursuivis par le permis de lotir délivré en 1998 étant insuffisante dans la mesure où cet objectif trouve précisément sa raison d'être dans le périmètre de réservation inscrit au plan de secteur.

5. En conclusion, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le bien du requérant subit un sort différent de celui des parcelles urbanisées le long de l'avenue de Nivelles, également reprises en zone de réservation. Ce faisant, l'autorité n'indique pas le motif pour lequel elle est

passée outre la critique précise et étayée prise du respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

Il s'ensuit que la seconde branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède.

6. La première branche du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

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 1er.

Est annulé l'arrêté du 2 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer à Benoît Collet un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction d'une habitation sur un bien sis avenue de Nivelles à Wavre.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 décembre 2023, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Simon Pochet Luc Donnay