

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 259.248 du 25 mars 2024

A. 231.637/XIII-9066

En cause : 1. **D.D.**,
 2. **S.V.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Benjamin REULIAUX et
 Alexia FIEVET, avocats,
 chaussée de Louvain 431F
 1380 Lasne,

 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

1. Par une requête introduite le 28 août 2020 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 29 juin 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur octroyer le certificat d'urbanisme n° 2 demandé, en tant qu'il a pour objet la reconstruction d'un nouveau volume secondaire et l'aménagement d'un parking sur un bien sis à Beauvechain, rue René Ménada 81.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, 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.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 janvier 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Benjamin Reuliaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 6 mars 2019, les requérants introduisent, contre récépissé, auprès de l'administration communale de Beauvechain, une demande de certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la démolition de volumes secondaires existants, la reconstruction d'un nouveau volume secondaire, l'isolation des bâtiments et l'aménagement d'un parking sur un bien sis à Beauvechain, rue René Ménada, 81, cadastré 2^e division, section C, n°s 372 V et 372 W.

Le 20 septembre 2019, la demande fait l'objet d'un accusé de réception du dossier de demande complet.

Le bien est situé en zone d'habitat et dans un périmètre de réservation pour une infrastructure principale de communication au plan de secteur de Jodoigne-Wavre-Perwez, approuvé par arrêté royal du 28 mars 1979.

4. Une annonce de projet est organisée du 4 au 18 octobre 2019. Elle ne donne lieu à aucune observation ni réclamation.

L'avis de plusieurs instances est sollicité et émis sur la demande, dont l'avis réservé de la direction des Routes du Brabant wallon indiquant que le projet est situé dans une zone de réservation au plan de secteur, destinée à la réalisation d'une voie de contournement de la commune.

Le 19 novembre 2019, le collège communal émet un avis préalable favorable sur la demande de certificat d'urbanisme n° 2.

En sa séance du 23 décembre 2019, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai imparti pour statuer sur la demande de permis et l'envoyer aux demandeurs.

Le 24 décembre 2019, le fonctionnaire délégué transmet un avis favorable à l'octroi du certificat pour la démolition de l'extension existante mais défavorable pour le solde de la demande.

5. Le 14 janvier 2020, le collège communal décide d'octroyer le certificat sollicité pour la démolition des volumes secondaires et l'isolation du volume principal existant, mais d'en refuser la délivrance pour le solde de la demande.

6. Le 15 février 2020, les requérants introduisent un recours contre cette décision de refus partiel auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 13 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 29 avril 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable.

Dans un courrier du 26 mai 2020 adressé aux services de la partie adverse, les requérants insistent sur l'absence de validité du périmètre de réservation qui ne peut plus, à leur estime, justifier un refus de certificat ou de permis d'urbanisme.

Le 3 juin 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de rejeter la demande pour la construction d'un volume et d'octroyer le certificat d'urbanisme n° 2 demandé pour la démolition des volumes secondaires et l'isolation du volume principal.

8. Le 29 juin 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et octroie le certificat d'urbanisme n° 2 pour la démolition des volumes secondaires et l'isolation du volume principal existant, mais rejette la demande en tant qu'elle a trait à la reconstruction d'un nouveau volume secondaire et l'aménagement d'un parking.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse des parties requérantes

9. Les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles D.II.21, § 1^{er}, D.II.63 et R.II.21-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe « selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de droit.

10. Après un rappel de l'article D.II.63, alinéa 1^{er}, 28°, du CoDT, ils en déduisent que « les périmètres de réservation préexistants [à] l'entrée en vigueur du CoDT se voient appliquer de manière immédiate, et sans qu'une révision de plan de secteur ne soit nécessaire, la nouvelle définition des périmètres, telle que définie par les articles D.II.21 et R.II.21 du CoDT ». Ils indiquent qu'en vertu de l'article D.II.21, § 1^{er}, du CoDT, le périmètre de réservation a pour objectif de maintenir l'espace nécessaire à la réalisation, la protection ou le maintien des principales infrastructures de communication et que le Gouvernement est habilité à définir le réseau des principales infrastructures de communication.

Sur ce point, ils affirment qu'aux termes de l'article R.II.21-1 du CoDT, le réseau précité des principales infrastructures de communication routière est celui qui comporte les autoroutes et voiries régionales à deux fois deux bandes de circulation « et » qui figure dans la structure territoriale du schéma de développement du territoire (SDT). Ils concluent que « depuis l'entrée en vigueur du CoDT, les seuls périmètres de réservation qui subsistent sont ceux qui concernent le tracé (existant ou projeté) du réseau des principales infrastructures de communication telles que définies par l'article R.II.21 du CoDT » et que « les autres périmètres de réservation qui ne répondent pas à la nouvelle définition des articles D.II.21, § 1^{er}, alinéa 2, et R.II.21-1 du CoDT sont supprimés, en vertu de l'article D.II.63, 28°, du CoDT, et de manière immédiate, des plans de secteur en vigueur ».

11. En l'espèce, ils estiment qu'en considérant qu'aucune démarche n'a été initiée afin d'abroger le périmètre de réservation dont question et que celui-ci a conservé sa valeur réglementaire, pour décider que l'extension projetée compromet la mise en œuvre cohérente du plan de secteur, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation ou qu'à tout le moins, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

Ils font valoir que le projet de SDT, adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019, n'est pas encore entré en vigueur et que, partant, conformément à l'article D.II.58 du CoDT, il y a lieu de se référer au schéma de développement de l'espace régional (SDER), adopté par arrêté du Gouvernement wallon le 27 mai 1999, et au projet de structure spatiale prévu par celui-ci. Prenant appui sur la carte 17 du SDER relative au « projet de structure spatiale pour la Wallonie », ils constatent que ni la N25 ni le périmètre de réservation litigieux ne figurent parmi les axes de communication routiers structurants repris par ce projet de structure spatiale. Ils ajoutent qu'au demeurant, le futur SDT ne reprend pas non plus le périmètre de réservation dans le futur réseau de communication routier.

Ils concluent que, dès lors que le périmètre de réservation figurant sur la planche originale du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez ne concerne pas une infrastructure structurante telle que définie à l'article R.II.21-1 du CoDT, il ne figure plus, en vertu de l'article D.II.63 du CoDT, au plan de secteur en vigueur, sans qu'il soit nécessaire de l'abroger.

12. En réplique, ils insistent sur le fait que l'article D.II.63 du CoDT attribue à chaque ancienne zone, le contenu des zones telles que définies par le nouveau texte, sans en changer les limites géographiques, et qu'il s'agit d'une révision générale du plan de secteur par voie décrétole, sans procédure de révision du plan de secteur. S'appuyant sur une jurisprudence relative aux zones de parc résidentiel devenues des zones d'habitat à part entière par l'effet du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), ils considèrent qu'il existe bien un mécanisme par lequel certaines zones du plan de secteur disparaissent du plan de secteur à la suite de l'entrée en vigueur d'une disposition décrétole, *quod est* en l'espèce pour les périmètres de réservation qui ne répondent pas à la nouvelle définition des articles D.II.21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et R.II.21-1 du CoDT.

Ils ajoutent qu'il n'est pas pertinent d'opérer une distinction entre tracé et périmètre de réservation dès lors que ceux-ci concernent tous deux les principales infrastructures de communication et de transport.

13. Dans leur dernier mémoire, ils soutiennent que l'article D.II.21, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT a pour seul objet de définir la notion de périmètre de réservation visée à l'alinéa 1^{er}, qui mentionne les éléments devant figurer au plan de secteur, à savoir les affectations et le tracé des principales infrastructures de communication ou de transport de fluides. Ils en déduisent qu'il n'existe pas d'autres périmètres de réservation que « ceux qui concernent les principales infrastructures de communication ». Ils observent que l'acte attaqué fait d'ailleurs explicitement référence à un « périmètre de réservation d'infrastructure principale ».

Ils précisent que, si le tracé et les périmètres de réservation y afférents sont bien entendu maintenus au plan de secteur, ces deux éléments sont désormais privés d'effets juridiques puisqu'ils ne concernent pas une principale infrastructure de transport au sens de l'article D.II.21, § 1^{er}, du CoDT. À leur estime, les travaux préparatoires du CoDT qui confirment le maintien de l'ensemble des affectations ont pour seule fin de rappeler, « par une formulation quelque peu laconique », que l'objectif de l'article D.II.63 du CoDT est de « modifier la légende des affectations, périmètres et tracés qui figurent au plan de secteur » mais il ne saurait s'agir de créer des périmètres de réservation qui ne concernent pas « le réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides » du fait d'un renvoi au seul alinéa 2.

Ils maintiennent qu'en tout état de cause, la partie adverse ne justifie pas adéquatement sa décision au regard des motifs développés dans leur recours administratif.

IV.2. Examen

14. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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.

Dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie du recours doit statuer à nouveau en exerçant

un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

15. L'article D.II.21, § 1^{er}, du CoDT dispose comme il suit :

« Le plan de secteur comporte :

1° la détermination des différentes affectations du territoire;

2° le tracé existant et projeté, ou le périmètre de réservation qui en tient lieu, du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie.

Par périmètre de réservation, on entend la partie de territoire qui réserve les espaces nécessaires à la réalisation, la protection ou le maintien d'infrastructures de communication ou de transport de fluides et d'énergie. Les actes et travaux soumis à permis peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières.

Le Gouvernement peut définir le réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie visés à l'alinéa 1^{er}, 2° ».

L'article D.II.63 du même code prévoit ce qui suit :

« Dans les plans de secteur en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code, sont d'application :

[...]

28° au périmètre de réservation, la prescription visée à l'article D.II.21, § 1^{er}, alinéa 2.

Aux autres zones, indications supplémentaires ou surimpressions figurant dans les plans de secteur en vigueur, sont d'application les prescriptions relatives à la destination correspondant à la teinte de fond inscrite sur le plan ».

L'article R.II.21-1 du code dispose, quant à lui, ce qui suit :

« Principales infrastructures de communication

À l'exception des raccordements aux entreprises, aux zones d'enjeu régional, d'activités économiques, de loisirs, de dépendances d'extraction et d'extraction, le réseau des principales infrastructures de communication est celui qui figure dans la structure territoriale du schéma de développement du territoire et qui comporte :

1° les autoroutes et les routes de liaisons régionales à deux fois deux bandes de circulation, en ce compris les contournements lorsqu'ils constituent des tronçons de ces voiries, qui structurent le territoire wallon en assurant le maillage des pôles régionaux;

2° les lignes de chemin de fer, à l'exception de celles qui ont une vocation exclusivement touristique;

3° les voies navigables, en ce compris les plans d'eau qu'elles forment ».

16. Il ressort des travaux préparatoires qu'en ce qui concerne le périmètre de réservation visé à l'article D.II.21 du CoDT, le législateur poursuit les objectifs suivants :

« Cette disposition regroupe l'ensemble des éléments pouvant figurer au plan de secteur. Elle procède au regroupement des articles D.II.18, D.II.39 et D.II.64 au sens du décret du 24 avril 2014.

Le texte en projet maintient la disposition en vigueur en ce qui concerne la possibilité d'inscrire un périmètre de réservation du réseau des principales infrastructures. La disposition vise à permettre qu'une infrastructure de communications ou de transport soit inscrite au plan de secteur et, simultanément, puisse être assortie d'un périmètre de réservation (et/ou). La disposition proposée permet de nouveau au Gouvernement de déterminer les principales infrastructures.

[...]

Le rôle d'un périmètre de réservation au plan de secteur est double. D'une part, il permet d'éviter que des actes et travaux y soient autorisés qui seraient incompatibles avec celles de communication ou de transport. Cette incompatibilité résulte tantôt des nuisances liées à l'infrastructure elle-même, tantôt des inconvénients pour ladite infrastructure de la présence desdites activités à proximité immédiate. Mais il n'a pas qu'une vocation de protection, il a d'abord et avant tout un rôle de planification. L'objectif principal d'un tel périmètre est de permettre la réalisation à moyen et long termes d'un tracé existant ou projeté en donnant la faculté de refuser un projet qui compromettrait sa réalisation » (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2015-2016, n° 307/1, p. 26).

Les prescriptions de l'article D.II.63 du CoDT sont, quant à elles, justifiées comme il suit (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2015-2016, n° 307/1, p. 36) :

« La disposition proposée est le pendant de l'article D.II.74 au sens du décret du 24 avril 2014 moyennant l'ajout d'une série de zones et périmètres non repris dans le décret du 24 avril 2014.

Cet article reprend la nouvelle nomenclature des plans de secteur issue pour l'essentiel du décret du 27 novembre 1997. Il s'agissait d'indiquer le sort des anciennes zones inscrites dans les 23 plans de secteur wallons suite à la réforme entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998. L'article en projet adapte bien entendu cet article en fonction des modifications envisagées.

[...]

Il va de soi que le zonage, les tracés ou périmètres d'infrastructures, les périmètres ou les prescriptions supplémentaires inscrites aux plans de secteur en vigueur le restent ».

Par ailleurs, l'article D.II.63, 28°, précité, du CoDT a été ajouté suite à l'adoption d'un amendement n° 28, indiquant que cette conversion, parmi d'autres, avait été oubliée (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2015-2016, n° 307/340, p. 11; compte rendu intégral, Parl. wal., 2015-2016, n° 212, p. 61).

17. L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 5 mai 2020, un avis favorable; qu'il est notamment motivé comme suit [...] :

“ (...) La Commission constate que le bien est situé dans un périmètre de réservation depuis 43 ans et estime que l'on ne peut empêcher les propriétaires de biens situés dans un tel périmètre d'entretenir et de rénover leurs biens, ni *a fortiori* d'en améliorer les performances énergétiques.

La Commission constate, au regard du reportage photographique, que la démolition des annexes vétustes existantes et la construction d'une nouvelle extension améliorera la situation actuelle. Elle considère que ces travaux sont susceptibles de mieux intégrer l'ensemble au cadre environnant, bâti ou non bâti.

La Commission estime que, sur le principe, le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales (...);

[...]

Considérant que la direction des Routes du Brabant wallon du service public de Wallonie – Infrastructures a émis, en date du 2 octobre 2019, un avis réservé à l'égard de la présente demande; que cet avis est notamment motivé comme suit : “En réponse à votre courrier du 20/09/2019, je vous confirme bien volontiers que ce projet est situé dans une zone de réservation au plan de secteur destiné[e] à la réalisation d'une voirie de contournement de votre commune. Notre avis est donc réservé (...);

Considérant que l'extension projetée est située à proximité immédiate de l'axe central de la zone de réservation inscrite au plan de secteur; qu'elle ne laisse dès lors guère de latitude par rapport au passage d'une voirie à cet endroit;

Considérant que le contournement justifiant ce périmètre, est repris au plan provincial de mobilité (plan datant de 2009);

Considérant qu'aucune démarche n'a été initiée afin d'abroger ce périmètre de réservation inscrit au plan de secteur;

Considérant que le périmètre de réservation en faveur d'une voirie périphérique permettant de dégager le centre de Hamme-Mille du trafic de transit conserve sa valeur réglementaire;

Considérant qu'il n'est pas envisageable d'autoriser la construction d'une extension relativement conséquente de l'habitation, telle que projetée, à titre précaire; que cette extension ne peut dès lors être admise car elle compromet la mise en œuvre cohérente du plan de secteur pour cette partie du territoire;

Considérant que les travaux d'isolation visés par les demandeurs contribuent [au] bon entretien de la bâtisse; que le principe de travaux visant à améliorer la performance énergétique de l'habitation peut être admis;

Considérant que la démolition des volumes de gabarits divers actuellement attenants au volume principal de l'habitation est pertinente compte tenu de leur nette incohérence ».

18. L'acte attaqué relève que le bien concerné par le projet est sis dans un périmètre de réservation « pour une infrastructure principale de communication » au plan de secteur de Jodoigne-Wavre-Perwez, approuvé par arrêté royal du 28 mars 1979. Les requérants ne contestent pas que tel était le cas lors de l'entrée en vigueur du CoDT.

Il résulte de l'article D.II.63, alinéa 1^{er}, 28°, du code et des travaux parlementaires susvisés qu'en ce qui concerne le sort à réserver, au regard des prescriptions nouvelles, à un tel périmètre de réservation figurant dans un plan de secteur en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du CoDT, seule la prescription de l'article D.II.21, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, qui définit ce qu'il faut entendre par « périmètre de réservation », est expressément visée comme étant d'application. L'article D.II.21, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT qui habilite le Gouvernement à définir le réseau des principales infrastructures de communication, notamment, et l'article R.II.21-1 du même code qui met en œuvre cette habilitation et définit ce réseau, sont étrangers à la nomenclature nouvelle du plan de secteur à laquelle est rattaché, en application de l'article D.II.63 du CoDT, un périmètre de réservation préexistant et en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du CoDT.

Dans l'exposé des motifs du projet de décret qui a mené à l'adoption du CoDT, le législateur a pris soin de préciser qu'« il va de soi que le zonage, les tracés ou périmètres d'infrastructures, les périmètres ou les prescriptions supplémentaires inscrites aux plans de secteur en vigueur le restent ». La thèse des requérants selon laquelle, pour les raisons qu'ils développent, le périmètre de réservation litigieux « ne figure plus [...] au plan de secteur en vigueur », sans qu'il soit nécessaire de l'abroger, qu'il a été « supprim[é], de manière immédiate, du plan de secteur » ou qu'il est « désormais priv[é] d'effets juridiques », manque en droit.

19. Pour le surplus, et compte tenu de ce qui précède, la partie adverse a pu raisonnablement décider, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'au vu de la proximité immédiate de l'extension en projet par rapport à l'axe central du périmètre de réservation, qui conserve sa valeur réglementaire, et, notamment, de l'indication du contournement justifiant ce périmètre au plan provincial de mobilité datant de 2009, l'extension projetée compromet la mise en

œuvre cohérente du plan de secteur. La motivation de l'acte attaqué permet également de comprendre pourquoi l'autorité n'a pas retenu les arguments invoqués par les requérants dans leur recours administratif, qui faisaient notamment valoir que le périmètre de réservation contesté concernait un projet de prolongation de la N25, vieux de 40 ans mais jamais mis en œuvre.

20. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de 10 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux