

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.270 du 26 juin 2024

A. 231.118/XIII-9014

En cause : **la société à responsabilité limitée BATISSEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis MASURE et Philippe COENRAETS, avocats,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Jodoigne,
représenté par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

Partie intervenante :

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 19 juin 2020, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) devenue société à responsabilité limitée (SRL) Batissel demande l'annulation de la décision du 12 mai 2020 par laquelle le conseil communal de la ville de Jodoigne refuse de poursuivre la procédure d'élaboration d'un schéma d'orientation local (SOL) pour la mise en œuvre de la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) n° 2 de Lumay à Jodoigne.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 17 septembre 2020, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Masure, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Mathilde Franssen *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, 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. La SPRL Batissel est propriétaire de plusieurs parcelles sur le territoire de la ville de Jodoigne couvrant une superficie estimée à 3,293 hectares, dont 2,72 hectares se trouvent dans le périmètre de la ZACC n° 2 de Lumay, reprise au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

Cette ZACC est située dans la partie Nord du territoire communal de Jodoigne, à proximité du noyau d'habitat de Zétrud-Lumay.

La ZACC n° 2 de Lumay est visée au schéma de structure communal (SSC) de Jodoigne, devenu schéma de développement communal (SDC), adopté définitivement le 6 décembre 2016 par le conseil communal et entré en vigueur le 11 avril 2017.

4. La SPRL Batissel prévoit d'« urbaniser ses parcelles en 36 lots en vue d'y construire une quarantaine de logements le long d'une voirie résidentielle faisant partie d'un nouvel espace public avec des zones de rencontre et un maillage de mobilité multimodal ».

À une date inconnue, elle entame des discussions avec la ville de Jodoigne sur l'élaboration d'une proposition d'avant-projet de SOL, dont le périmètre couvre notamment l'ensemble de la ZACC n° 2 de Lumay et qui vise à mettre en œuvre celle-ci.

5. Le 9 janvier 2019, une réunion relative à la mise en œuvre de la ZACC de Zétrud-Lumay est organisée au service de l'urbanisme de la ville de Jodoigne.

6. Le 18 janvier 2019, le collège communal prend connaissance de la volonté de la SPRL Batissel de débiter l'élaboration d'un SOL d'initiative privée pour mettre en œuvre la ZACC n° 2 de Lumay.

7. Le 22 février 2019, la SPRL Batissel présente son projet d'urbanisation au collège communal, qui exprime le souhait d'organiser une « concertation populaire » en amont de toute procédure officielle.

8. Le 20 mars 2019, une réunion de « concertation populaire » relative à la proposition d'avant-projet de SOL est organisée.

9. Les documents de présentation de cette proposition sont soumis à une enquête publique « non officielle » du 20 mars au 5 avril 2019. Celle-ci suscite le dépôt d'une pétition de 73 signatures et de réclamations individuelles.

10. Le 10 septembre 2019, la SPRL Batissel transmet un projet de rapport de l'avant-projet de SOL à la conseillère en aménagement du territoire et en urbanisme de la ville de Jodoigne et à la fonctionnaire déléguée.

11. Des réunions se tiennent concernant cet avant-projet de SOL avec le comité d'accompagnement.

12. En sa séance du 21 février 2020, le collège communal de Jodoigne décide d'informer la SPRL Batissel qu'au vu de tous les développements sur Jodoigne actuellement, la ZACC n° 2 de Lumay ne peut être développée à court terme et de proposer au conseil communal de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de cette ZACC.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire sous le n° A. 230.574/XIII-8951.

13. Le 25 mars 2020, la SPRL Batissel introduit une réclamation auprès du ministre des pouvoirs locaux afin de solliciter, en sa qualité d'autorité de tutelle administrative, l'annulation de la décision du 21 février 2020.

14. En sa séance du 12 mai 2020, le conseil communal de Jodoigne décide de marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay.

Il s'agit de l'acte attaqué.

15. Le 3 juin 2020 selon la partie intervenante, le ministre décide de ne pas exercer de mesure de tutelle administrative à l'encontre de la décision du 21 février 2020 précitée.

IV. Première branche du moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

16. Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, notamment du devoir de minutie et de préparation avec soin des décisions administratives, des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, du principe de la motivation interne des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

17. S'autorisant de l'article D.II.42 du Code du développement territorial (CoDT), la partie requérante explique qu'une ZACC est une zone qui peut, en principe, recevoir toute affectation correspondant à la définition d'une autre zone du plan de secteur, destinée à l'urbanisation ou non. Elle indique que sa mise en œuvre et la détermination de son affectation sont subordonnées à l'adoption préalable d'un

SOL par le conseil communal et à une approbation de ce schéma par le Gouvernement wallon. Elle expose qu'il ressort de l'article D.II.12, § 1^{er}, du CoDT que toute personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire d'un droit réel portant sur une ou plusieurs parcelles de plus de deux hectares d'un seul tenant, peut proposer au conseil communal un avant-projet de SOL pour mettre en œuvre une ZACC et qu'ensuite, le conseil communal marque son accord ou non sur la poursuite de la procédure et en avise la personne physique ou morale dans les soixante jours de la réception de la proposition d'avant-projet de SOL.

Elle relève que le SDC de Jodoigne indique que les besoins en termes d'urbanisation vont être renforcés en raison d'une augmentation constante de la population sur le territoire communal et qu'une surface urbanisée supplémentaire égale à 53 hectares sera nécessaire à l'horizon 2026, correspondant à une augmentation de quelques 700 ménages entre 2016 et 2026. Elle ajoute que, dans ce contexte, le SDC prévoit des niveaux de programmation sous la forme de degrés de priorité pour la mise en œuvre des ZACC destinées à l'urbanisation, en distinguant la priorité 1 (ZACC programmée à court terme : 0-5 ans, soit avant 2022), la priorité 2 (ZACC programmée à moyen terme : 5-15 ans, soit 2022-2032) et la priorité 3 (ZACC

programmée à long terme : plus de 15 ans, soit après 2032). Elle observe que le SDC classe la ZACC n° 2 de Lumay en « priorité 1 » de mise en œuvre et prévoit son affectation en zone d'habitat à densité faible, dans laquelle la densité doit être comprise entre 8,5 et 12,5 logements par hectare, avec une potentielle parcellisation comprise entre 8 et 12 ares en moyenne. Elle souligne que l'acte attaqué indique que le futur projet immobilier de la partie requérante respecte cette densité. Elle constate que l'acte attaqué précise toutefois que l'urbanisation de la ZACC litigieuse ne semble pas prioritaire, ce qui a pour effet de ne plus accorder de priorité à court terme à la mise en œuvre de cette ZACC et fonde le refus d'initier la procédure d'élaboration d'un SOL. Elle estime que l'acte attaqué opère un revirement d'attitude du conseil communal dans la mise en œuvre de sa politique d'aménagement du territoire.

Elle souligne que plus la compétence de l'autorité est discrétionnaire, plus la motivation formelle de sa décision doit, en principe, être précise. Elle indique que si le CoDT confère au SDC une valeur indicative, l'autorité communale qui entend s'en écarter doit s'en justifier dans une motivation pertinente, tant au regard du bon aménagement du territoire que sur la base des circonstances particulières de la cause. Elle perçoit le SDC comme étant constitutif d'une ligne de conduite concernant la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire d'une commune, qui doit être respectée et à laquelle les administrés doivent pouvoir légitimement se fier. Elle assure que le SDC et la déclaration de politique générale 2018-2024 de la ville

de Jodoigne, publiée le 19 janvier 2019, abondent en ce sens. Elle ajoute que lorsqu'une autorité se départit de sa ligne de conduite, elle doit motiver davantage sa décision pour justifier son changement d'attitude.

Elle soutient qu'en l'espèce, le conseil communal n'a pas suffisamment motivé son revirement d'attitude, la motivation de l'acte attaqué ne lui paraissant pas respecter les exigences relatives à la motivation renforcée et ne se fondant pas sur un réel examen des circonstances particulières de la cause. D'après elle, ce revirement est contestable dans la mesure où la ZACC litigieuse n'a subi aucune modification des lieux depuis l'entrée en vigueur, encore récente, du SDC.

Elle conteste le motif de l'acte attaqué selon lequel les réseaux de communication et de distribution ne sont pas des plus favorables au développement de l'urbanisation de la ZACC. Quant au réseau de communication, elle affirme que la ZACC est accessible en quatre points d'entrée et de sortie, situés le long d'une voirie publique suffisamment équipée, permettant ainsi une perméabilité importante et donc une intégration au tissu urbanisé existant. Concernant les transports en commun, elle précise qu'il existe trois lignes de bus des TEC qui passent à proximité du périmètre. S'agissant de la mobilité douce, elle fait état du RaVel n° 2 Namur-Hoegaarden à moins de 500 mètres à l'ouest de la ZACC permettant notamment une liaison avec le centre de Jodoigne, situé à 4,8 kilomètres au sud. Elle évoque la possibilité d'accéder à la ZACC par l'aménagement de plusieurs passages cloutés pour les déplacements à pied et de nombreuses pistes cyclables traversant le village de Lumay. Elle relève l'existence d'une piste cyclable de part et d'autre de la N29, en mentionnant les difficultés d'usage de celle-ci en raison du trafic sur cette voirie et de problèmes de stationnement. Quant aux réseaux de distribution, elle explique que ceux-ci seront progressivement étendus au départ des installations existantes et que l'urbanisation de la zone présente des opportunités de maillage pour les réseaux d'énergie et de télécommunication. Elle considère que s'il existe effectivement certaines contraintes liées aux réseaux de communication et de distribution, les travaux nécessaires à la mise en œuvre de la ZACC restent dans une limite acceptable par rapport au bilan « coût/avantages » de l'urbanisation envisagée. Elle souligne que la ZACC litigieuse n'a pas subi de modification des lieux depuis l'entrée en vigueur du SDC qui permet de considérer que les réseaux de communication et de distribution ne seraient pas favorables à une urbanisation. Elle en déduit que le conseil communal a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle critique le motif de l'acte attaqué selon lequel le SDC ne reflète déjà plus tout à fait les préoccupations actuelles. Elle estime que cette motivation est manifestement insuffisante, dès lors que l'acte attaqué ne mentionne pas les « préoccupations actuelles » en lien avec les circonstances particulières de la cause

qui justifient, à l'estime du conseil communal, le refus de poursuivre la procédure d'élaboration du SOL et que l'urbanisation de la ZACC ne puisse pas intervenir à court terme. Elle ajoute que la déclaration de politique générale 2018-2024 de la ville de Jodoigne réaffirme la préoccupation actuelle de mettre en œuvre les ZACC en fonction des lignes directrices du SDC. Elle conclut à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef du conseil communal quant à ce.

Elle conteste également le motif de l'acte attaqué selon lequel le projet aura un impact conséquent sur le village. Elle fait grief au conseil communal de ne pas étayer davantage ce point de vue. Elle considère que cette motivation est manifestement insuffisante et sans pertinence au regard de l'objet de l'acte attaqué. Elle conteste que son projet immobilier aura un impact significatif sur le village de Lumay, notamment au vu de la faible densité projetée. Elle ajoute que le projet vise à satisfaire les besoins en logements de la commune tels qu'ils sont exprimés dans le SDC. Elle considère que ce motif traduit également une erreur manifeste d'appréciation.

Elle critique enfin le motif de l'acte attaqué selon lequel, au vu des recommandations du SDC et de la déclaration de politique régionale 2019-2024 (DPR), l'urbanisation de la ZACC concernée ne semble pas prioritaire eu égard à son positionnement dans la localité. Elle pointe que la ZACC se situe à proximité du noyau de Lumay, permettant d'accéder à différents services. Elle ajoute que plusieurs parties de la ZACC sont déjà construites. Elle en déduit que le conseil communal a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réponse

18. La partie adverse est d'avis que son conseil communal a adéquatement justifié la raison pour laquelle il a entendu se départir du SDC. Elle explique que l'auteur de l'acte attaqué a fait référence aux préoccupations actuelles et à la DPR qui fait état d'une triple ambition pour la Wallonie afin de freiner l'étalement urbain. Elle en infère que l'écart au SDC a été justifié par le souci de répondre aux exigences régionales et européennes de diminution de l'étalement urbain. Elle soutient qu'il ne peut pas lui être reproché d'avoir considéré que le projet s'inscrit dans un objectif de densification excessive qui n'est pas en cohérence avec ces exigences. Elle ajoute que le conseil communal fait également référence au positionnement de la ZACC dans la localité, à savoir son éloignement des services. Elle considère que ces motifs ont trait au bon aménagement des lieux et sont donc de nature à justifier l'écart.

Elle assure que l'acte attaqué se fonde sur un examen des circonstances particulières de la cause, dès lors que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que la propriété du demandeur n'est pas située dans un périmètre de rénovation urbaine et n'est donc pas une zone d'initiative privilégiée, que les terrains ne sont pas situés à proximité d'un pôle urbain ou rural et que l'affectation future définie dans le SDC est de la zone d'habitat à densité faible.

Elle fait valoir qu'en égard à son éloignement d'un pôle urbain ou rural, il est exact que le réseau de communication et de distribution n'est pas des plus favorables au développement de l'urbanisation du périmètre.

Elle rappelle que le SDC préconise dans ses recommandations que la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay soit conçue en vue de « répondre aux problématiques spécifiques de la zone en prenant en compte les questions de mobilité et d'accessibilité » et « d'assurer un maillage des voiries cohérent avec le maillage existant ». Elle en déduit que le projet litigieux entre en contradiction avec les objectifs préconisés par le SDC, faute d'avoir apprécié la capacité du réseau viaire existant pour accueillir l'urbanisation envisagée. Elle assure que la ZACC est accessible par deux points d'entrée principaux situés le long de la chaussée de Tirlémont et qui se prolongent dans la rue de la Machelles et la rue de la Grande Chavée. Elle relève qu'il résulte de la proposition d'avant-projet de SOL que les dimensions ou le relief aux abords de ces accès forment des contraintes qui diminuent les potentialités en termes de mobilité et d'accès carrossable. Elle considère qu'il est illusoire de penser que trois lignes de bus à proximité du site permettront de limiter les déplacements en voiture des ménages amenés à s'implanter dans le projet, la fréquence des lignes de bus 5 et 18 étant d'ailleurs insuffisante pour répondre aux besoins d'un tel projet.

Quant à la mobilité douce, elle estime que les contraintes identifiées par la partie requérante concernant l'utilisation des pistes cyclables qui bordent la N29 renforcent le motif avancé dans l'acte attaqué et témoignent de ce que le projet ne répond pas à la préoccupation du SDC d'assurer un maillage des voiries cohérent avec le maillage existant. Elle indique que la DPR souligne l'importance que représente l'amélioration de la mobilité pour elle.

Elle explique que le projet de la partie requérante ne prévoit aucun aménagement de voirie en dehors de la ZACC, de sorte que les voiries existantes devront accueillir l'ensemble du charroi impliqué par le projet.

Elle considère que la circonstance que la ZACC n° 2 de Lumay n'a subi aucune modification des lieux depuis l'entrée en vigueur du SDC n'a pas pour effet

de l'empêcher de refuser la poursuite de la procédure d'élaboration d'un SOL pour sa mise en œuvre après avoir analysé la proposition d'avant-projet formulée en ce sens, pour autant qu'elle fasse état des motifs qui l'y ont poussée.

Elle soutient que les préoccupations actuelles qui ont amené son conseil communal à se départir du SDC sont bien identifiées dans l'acte attaqué. Elle précise que le conseil communal a étayé les objectifs de la DPR en matière de limitation de l'étalement urbain et a fait référence au schéma de développement territorial (SDT) qui transpose l'exigence européenne de freiner l'urbanisation, en détaillant les préoccupations actuelles qui y sont reprises. Elle indique que, parmi ces préoccupations, le conseil communal a identifié une difficulté particulière concernant le positionnement du projet dans la localité, éloigné des services, faisant ainsi état d'une circonstance particulière de la cause. Elle souligne que le projet est éloigné du centre de Jodoigne (environ 3,5 kilomètres), de sorte qu'il est éloigné des différents services, ce qui ne peut être contredit par le fait que le projet serait proche du centre de Lumay. Elle estime qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'est démontrée sur ce point. Elle ajoute que les éléments de la DPR mis en avant par la partie requérante ne démontrent pas que l'auteur de l'acte attaqué n'a plus pour objectif de respecter les préoccupations actuelles ainsi décrites et n'ont pas non plus pour effet qu'il ne peut plus s'écarter d'une indication du SDC.

Elle conteste qu'il puisse être soutenu que le projet n'aura aucune incidence sur le village eu égard à sa prétendue faible densité et à sa localisation. Elle fait valoir que ce n'est pas parce que la densité du projet respecte les densités prévues au SDC que l'autorité administrative ne peut valablement considérer que l'impact de celui-ci sera important pour le village pour les motifs décrits dans l'acte attaqué. Elle ajoute que les besoins en logements de la commune ne peuvent être comblés à n'importe quelle condition. Si elle concède que plusieurs parties de la ZACC sont déjà construites, elle estime que cette circonstance n'implique pas qu'une urbanisation doit être nécessairement réalisée.

C. Le mémoire en intervention

19. La partie intervenante tire de la motivation formelle de l'acte attaqué que son auteur s'est laissé guider par des motifs liés au bon aménagement des lieux. Elle estime que ces motifs sont exacts et pertinents, dès lors qu'ils répondent à des exigences régionales et européennes de diminution de l'étalement urbain. Elle soutient que les préoccupations actuelles dont fait état le conseil communal sont identifiées dans l'acte attaqué, dès lors que celui-ci énonce celles de la DPR dans le but de freiner l'étalement urbain et se réfère au SDT qui transpose l'exigence

européenne de freiner l'urbanisation. Elle ajoute que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas ignorer le contenu du SDT. Elle affirme que ces éléments démontrent que c'est au terme d'un examen soigné et précis des circonstances de la cause que l'acte attaqué a été adopté.

D. Le mémoire en réplique

20. La partie requérante conteste que sa proposition d'avant-projet de SOL s'inscrive dans un objectif de densification excessive en contradiction avec la politique régionale et européenne. Elle précise que la proposition rencontre les objectifs du schéma de développement de l'espace régional (SDER) et anticipe les recommandations du SDT. Elle estime qu'il résulte de sa proposition d'avant-projet de SOL que son projet contribue à renforcer un noyau d'habitat existant par une densification appropriée, permettant ainsi de limiter l'étalement urbain. Elle souligne qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que ce projet engendre une densification excessive de la zone.

Elle assure que le projet litigieux, s'insérant dans un tissu urbanisé proche des transports en commun et à une distance raisonnable des services, répond à la préoccupation de la DPR et du SDT de « [l]ocaliser au maximum les bâtiments à construire dans les tissus bâtis existants (urbains, ruraux ou périurbains) situés à proximité des services et transports en commun ».

Elle estime que la partie adverse n'appuie pas par des éléments concrets et spécifiques son affirmation selon laquelle la ZACC litigieuse est éloignée des services par rapport au centre-ville de Jodoigne, étant entendu que la référence au positionnement du projet dans la localité ne lui paraît pas constituer une motivation adéquate et suffisante du refus de poursuivre la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de cette ZACC. Elle fait notamment état de services, d'une école, de transports en commun et d'une desserte existante en commerces locaux, détaillés dans la proposition d'avant-projet de SOL. Elle en déduit que la distance entre le projet et le centre-ville de Jodoigne ne permet pas de considérer que celui-là est éloigné des services. Elle assure que le centre-ville et ses différents services sont aisément accessibles depuis le projet en voiture, par les transports en commun ou à vélo.

En ce qui concerne l'insuffisance alléguée des réseaux de communication et de distribution, elle admet avoir indiqué à tort dans sa requête en annulation que la ZACC est accessible en quatre points d'entrée et de sortie, alors qu'il n'en existe que deux.

Elle considère qu'il ressort de sa proposition d'avant-projet de SOL que le réseau viaire existant a été largement étudié, en relevant les potentialités et en proposant des solutions aux contraintes de la zone. Elle soutient que celle-ci détermine une série d'objectifs en matière de mobilité de nature à répondre en partie aux motifs avancés par la partie adverse.

En ce qui concerne la problématique des transports en commun, elle ajoute que la fréquence des lignes de bus 5 et 18 est suffisante pour répondre aux besoins du projet, dès lors que ces bus passent sur une ligne structurante et desservent cinq villages qui comptent déjà plusieurs centaines de logements. Elle voit dans l'offre de transports en commun, comme dans l'utilisation de divers chemins cyclables, une alternative à l'utilisation de la voiture individuelle.

Elle est d'avis que d'éventuelles insuffisances de l'avant-projet de SOL concernant les aménagements de voirie pourraient encore être corrigées au cours de la procédure, avant l'adoption définitive du projet de SOL par le conseil communal, voire dans le cadre de la délivrance d'un futur permis d'urbanisation ou d'urbanisme, par l'imposition de charges d'urbanisme.

Elle en déduit que « [t]ous les constats et objectifs qui sont repris dans l'avant-projet de SOL témoignent de ce que l'ambition du projet est de répondre aux préoccupations du SDC, de la déclaration de politique communale de la ville de Jodoigne ainsi qu'aux problématiques spécifiques liées à la zone, dont celle d'assurer et d'améliorer un maillage des voiries cohérent avec le maillage existant ».

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

21. La partie adverse souligne que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée et réfute que le conseil communal en ait commis une.

Elle souligne que l'auteur de l'acte attaqué a justifié sa décision sur la base des critères d'affectation de la ZACC, comme le prévoit l'article D.II.42 du CoDT, en considérant, d'une part, que les critères listés au *primo* de cette disposition ne sont pas réunis et, d'autre part, que les indications du SDC ne pourraient pas non plus fonder la mise en œuvre de la ZACC. Elle détaille la portée de ces motifs et ne perçoit pas quelles explications supplémentaires étaient nécessaires, celles-ci étant en elles-mêmes très concrètes.

Elle ne voit aucune erreur manifeste d'appréciation dans la décision de l'auteur de l'acte attaqué de tenir compte des recommandations du SDT, quand bien même il n'était pas encore en vigueur, ainsi qu'à la DPR, sans caractère obligatoire.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

22. La partie requérante soutient qu'en se fondant sur le SDT qui n'est jamais entré en vigueur et sur la DPR dépourvue d'effets juridiques, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents en droit, de sorte que sa motivation ne peut être considérée comme adéquate et suffisante pour s'écarter de la ligne de conduite fixée par les prescriptions d'un SDC.

Elle fait valoir que les explications *a posteriori* de la partie adverse quant à la motivation de l'acte attaqué ne peuvent pallier les lacunes de motivation formelle.

Elle expose que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a entendu se départir de la ligne de conduite fixée par le SDC. Elle est d'avis qu'à les considérer valables, les références au SDT et à la DPR sont rédigées en des termes vagues et qu'il est difficile de déterminer si un objectif particulier de ces instruments est déterminant dans la prise de décision litigieuse. Elle estime que la question de la proximité du site avec les services est abordée de manière vague et insuffisante au regard du contenu de sa proposition d'avant-projet de SOL.

IV.2. Examen

23.1. L'article D.II.2, § 1^{er}, du CoDT, dans sa version applicable au cas d'espèce, dispose comme suit :

« Le schéma de développement du territoire définit la stratégie territoriale pour la Wallonie sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle régionale.

L'analyse contextuelle comporte les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire ».

L'article D.II.10, § 1^{er}, du CoDT, alors applicable, est libellé comme suit :

« Le schéma de développement communal définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle du territoire communal.

L'analyse contextuelle comporte les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire ».

L'article D.II.11, § 1^{er}, du même code, alors applicable, dispose comme suit :

« Le schéma d'orientation local détermine, pour une partie du territoire communal, les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ».

En ce qui concerne les effets juridiques des schémas et leur hiérarchie, l'article D.II.16 du CoDT prévoit que tous les schémas ont valeur indicative, que le SDT s'applique aux schémas et que le SDC s'applique au SOL. En outre, l'article D.II.17 du même code dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le schéma d'échelle de territoire inférieure respecte le schéma d'échelle de territoire supérieure s'il existe.

[...]

§ 2. En cas d'incompatibilité entre un schéma d'échelle de territoire inférieure préexistant et un schéma d'échelle de territoire supérieure qui entre en vigueur ultérieurement, il est fait application du schéma d'échelle de territoire supérieure.

[...] ».

23.2. L'article D.II.42 du CoDT, relatif à la ZACC, alors applicable, prévoit, en son paragraphe 2, ce qui suit :

« La mise en œuvre de tout ou partie de la zone est subordonnée à l'adoption par le conseil communal, soit d'initiative, soit dans le délai qui est imposé par le Gouvernement, du schéma d'orientation local, conforme à l'article D.II.11, et à son approbation par le Gouvernement. Toutefois, lorsque la mise en œuvre de tout ou partie de la zone porte exclusivement sur une ou plusieurs affectations non destinées à l'urbanisation, le schéma bénéficie d'un contenu simplifié défini par le Gouvernement.

À défaut pour les autorités communales de satisfaire dans le délai fixé à l'obligation visée à l'alinéa 1^{er}, ainsi qu'en cas de refus du schéma d'orientation local soumis à son approbation, le Gouvernement peut s'y substituer pour adopter ou réviser le schéma d'orientation local ».

L'article D.II.12, § 1^{er}, du CoDT, dans sa version applicable au cas d'espèce, est rédigé comme suit :

« Hormis dans les cas visés aux articles D.II.21, § 3, 4°, D.II.32 et D.II.42, le schéma de développement communal ou d'orientation local est établi à l'initiative du conseil communal.

Toutefois, toute personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire d'un droit réel portant sur une ou plusieurs parcelles de plus de deux hectares d'un seul tenant, peut proposer au conseil communal un avant-projet de schéma d'orientation local.

Dans les soixante jours de la réception de la proposition d'avant-projet de schéma d'orientation local, le conseil communal marque son accord ou non sur la poursuite de la procédure et en avise la personne physique ou morale; en cas d'accord, la procédure d'adoption du schéma d'orientation local se poursuit

conformément aux paragraphes 2 à 5. À défaut d’envoi dans le délai de soixante jours, la proposition est réputée refusée ».

Lorsqu’elle décide de statuer sur un avant-projet de SOL en application de l’article D.II.12 du CoDT, l’autorité communale dispose d’un large pouvoir d’appréciation. Ce pouvoir ne peut toutefois être exercé de façon arbitraire : son exercice doit reposer sur des motifs pertinents et exacts et ne peut être constitutif d’une erreur manifeste d’appréciation.

S’agissant de la mise en œuvre d’une ZACC par le biais d’un SOL, il résulte des articles D.II.16, alinéa 4, et D.II.42, § 1^{er}, 2^o, du CoDT que, dans l’exercice de ce pouvoir d’appréciation, le conseil communal doit avoir égard aux éventuelles indications relatives à la mise en œuvre de cette ZACC reprises au SDC.

23.3. 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 que celle-ci a été précédée d’un examen des circonstances de l’espèce.

En outre, lorsque l’administration s’écarte de sa ligne de conduite antérieure, sa motivation doit être particulièrement circonstanciée.

24.1. En l’espèce, il ressort de l’introduction à la première partie, relative à l’analyse de la situation existante, du SDC de Jodoigne ce qui suit :

« L’objet du Schéma de Structure Communal est de définir une politique d’aménagement du territoire dans le cadre d’un projet de développement communal. [...]

Le but de cette étude est d’avoir une meilleure vue et une programmation de la mise en œuvre de différentes réserves foncières présentes sur le territoire et de programmer le développement futur de la commune. Le Schéma de Structure se fondera sur les tendances, les nécessités et les besoins de la commune. Il anticipera et préparera son évolution. [...]

Quelques objectifs poursuivis dans le cadre de l’élaboration du SSC

- Réfléchir à l’affectation des ZACC figurant au plan de secteur et à l’ordre de leur mise en œuvre (préserver les accès, construction des éco-quartiers...) [...]

Le « schéma des orientations territoriales » du SDC prévoit une programmation de mise en œuvre des ZACC destinées à l’urbanisation se trouvant sur le territoire communal. Dans ce cadre, le SDC identifie la ZACC n° 2 de Lumay

comme étant une réserve foncière classée en priorité 1, pour laquelle il est prévu une mise en œuvre « programmée à court terme 0-5 ans, soit avant 2022 ». Elle est affectée en « zone d'habitat de densité faible », où il est indiqué que la densité recommandée « est de 8,5 - 12,5 logements/ha », avec, pour toute nouvelle division, des parcelles comprises entre 8 et 12 ares.

Le SDC fixe des « mesures pour la structuration du cadre bâti et des activités » dans le cadre de la mise en œuvre des réserves foncières à l'horizon de 20 ans, s'agissant « des projets et mesures à prendre pour atteindre les objectifs de structuration et de protection du cadre bâti du territoire », ceci afin d' « orienter et maîtriser l'urbanisation et la densification de l'habitat », notamment en assurant « l'urbanisation cohérente des grandes réserves foncières ». En ce qui concerne la ZACC n° 2 de Lumay, le SDC prévoit la mesure suivante :

« MESURE CB06 : URBANISER LA ZACC 2

Cette ZACC est considérée comme urbanisable à court terme.

Le SSC recommande donc à court terme la réalisation d'un [rapport urbanistique et environnemental (RUE)] qui aura comme rôle de :

- Donner une vision d'ensemble sur le développement du site ;
- Définir le nombre des logements ;
- Répondre aux problématiques spécifiques de la zone en prenant en compte les questions de mobilité et d'accessibilité, ainsi que les contraintes physiques ou humaines ;
- Assurer un maillage des voiries cohérent avec le maillage existant ;

[...]

PRIORITE : RUE à court terme mais urbanisation à moyen terme ».

Les indications du SDC constituent une ligne de conduite que s'est donnée le conseil communal afin d'assurer l'urbanisation cohérente de son territoire, notamment par la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay à court terme par le biais d'un RUE, désormais SOL, en lui conférant une affectation destinée à l'urbanisation, soit une zone d'habitat à faible densité.

24.2. L'acte attaqué est motivé comme suit :

« [...]

Vu la réunion qui s'est tenue en date du 9 janvier 2019, au service urbanisme, en présence du Bourgmestre, de l'échevine de l'urbanisme et de la CATU; que l'objet de la réunion était la mise en œuvre de la ZACC de Zétrud-Lumay;

Considérant que les demandeurs souhaitent débiter l'élaboration d'un SOL d'initiative privée pour mettre en œuvre cette ZACC;

Considérant que dans le SDC, la ZACC dont question a été définie comme de "priorité 1", à savoir ZACC programmée à court terme 0-5 ans, soit avant 2022;

qu'elle se situe à proximité du noyau de Lumay et que l'affectation future définie dans le SDC est de la zone d'habitat à densité faible;

Considérant que la ZACC a une superficie d'environ 3 ha; que l'auteur de projet y prévoit 36 lots, 2 placettes et la création d'un bassin d'orage; que cela respecte les densités prévues au SDC;

[...]

Considérant que lors de la dernière réunion, il a été rappelé que le Conseil Communal devrait marquer son accord sur l'avant-projet de SOL et la poursuite de la procédure; l'article D.II.12 § 1^{er} du CoDT stipule :

“[...]”

Considérant qu'il y a lieu de se positionner sur le principe de mise en œuvre de la ZACC ; que l'article D.II.42 du CoDT stipule que la zone d'aménagement communal concertée est destinée à une affectation déterminée :

“[...]”

Vu l'article D.II.41 [lire : D.II.42], 1^o du CoDT; que la propriété du demandeur n'est pas située dans un périmètre de rénovation urbaine et n'est donc pas une zone d'initiative privilégiée;

Considérant que les terrains ne sont pas situés à proximité d'un pôle urbain ou rural; que le réseau de communication et de distribution n'est pas des plus favorables au développement de l'urbanisation du périmètre;

Considérant que le projet aura un impact conséquent pour le village;

Considérant que même si dans le SDC, la ZACC dont question a été définie comme de “priorité 1”, à savoir ZACC programmée à court terme 0-5 ans, soit avant 2022 ; qu'elle se situe à proximité du noyau de Lumay et que l'affectation future définie dans le SDC est de la zone d'habitat à densité faible; que néanmoins le SDC a été élaboré en 2016 et ne reflète déjà plus tout à fait les préoccupations actuelles ;

Vu le schéma de développement du territoire (SDT) adopté le 16 mai 2019 et publié au *moniteur belge* en date du 12/12/2019 ainsi que la déclaration de politique régional 2019-2024 (DPR) que ceux-ci entendent répondre à une triple ambition pour la Wallonie ; qu'ils mentionnent une stratégie régionale pour freiner l'étalement urbain en poursuivant les objectifs suivants :

- Réduire la consommation des terres non artificialisées en la plafonnant d'ici 2025.
- Préserver au maximum les surfaces agricoles.
- Maintenir, réutiliser ou rénover le bâti existant.
- Localiser au maximum les bâtiments à construire dans les tissus bâtis existants (urbains, ruraux ou périurbains) situés à proximité des services et transports en commun.
- Restaurer la biodiversité.

Considérant que dans le SDT, deux de ses vingt objectifs transposent de l'exigence européenne de freiner l'urbanisation ; parmi eux :

- Tendre vers une implantation de 50 % de nouveaux logements dans les centralités urbaines et rurales à l'horizon 2030 et de 75 % à l'horizon 2050.
- Fournir 175.000 nouveaux logements, dont minimum 50 % sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2030, et 350.000 nouveaux logements, sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2050.

- Réduire la consommation des terres non artificialisées à 6 km²/an d'ici 2030, soit la moitié de la superficie consommée actuellement et tendre vers 0 km²/an à l'horizon 2050.

Considérant que vu les recommandations du SDT et de la DPR, l'urbanisation de la ZACC de Lumay ne semble pas prioritaire au regard de son positionnement dans la localité (éloigné des services) ;

Considérant que la décision d'accord ou de refus sur l'avant-projet de SOL et la poursuite de la procédure appartient au Conseil Communal ;

DECIDE à l'unanimité

Article 1. : De marquer son refus sur la poursuite de la procédure d'élaboration d'un schéma d'orientation local pour la mise en œuvre de la ZACC de Lumay.

[...] ».

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent, en principe, également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

Il ressort des motifs de l'acte attaqué que le conseil communal a entendu se départir de sa ligne de conduite ressortant du SDC selon laquelle la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay est programmée à court terme, soit avant 2022 (priorité 1), notamment au motif que le SDC, adopté en 2016, « ne reflète déjà plus tout à fait les préoccupations actuelles ». S'agissant de celles-ci, l'auteur de l'acte attaqué renvoie aux objectifs du SDT et de la DPR. Il conclut que « vu les recommandations du SDT et de la DPR, l'urbanisation de la ZACC de Lumay ne semble pas prioritaire au regard de son positionnement dans la localité (éloigné des services) ».

Si l'autorité communale peut, vu son large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la mise en œuvre de l'article D.II.12, § 1^{er}, du CoDT, s'écarter d'une ligne de conduite qu'elle s'est elle-même fixée aux termes du SDC au regard de circonstances en fait ou en droit qu'elle retient en opportunité, encore faut-il qu'elle en perçoive correctement la portée. À défaut, il n'est pas démontré qu'elle a pleinement apprécié la pertinence de ces circonstances pour dévier des recommandations programmatiques ressortant du SDC.

Or, la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que son auteur avait conscience que le SDT et la DPR étaient dépourvus de toute valeur juridique, même au titre de « recommandations ». En effet, si le SDT, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, a

été publié au *Moniteur belge* le 12 décembre 2019, il reste qu'il n'est pas entré en vigueur au jour de l'adoption de l'acte attaqué, faute de mise en œuvre de son article 3. Par ailleurs, la DPR consiste en un simple document d'orientations politiques destiné à informer le Parlement wallon et, d'une manière plus générale, le public sur les projets du Gouvernement wallon pendant la durée de la législature, sans effet de droit.

En appréhendant le SDT et la DPR comme comportant des « recommandations », ce qui l'a amené à écarter l'ordre de priorité prévu dans le SDC, l'auteur de l'acte attaqué a erronément circonscrit son pouvoir discrétionnaire. Cette erreur vicie la motivation formelle de l'acte attaqué sur ce point.

La première branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs qui y sont exposés.

V. Indemnité de procédure

25. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Est annulée la décision du 12 mai 2020 par laquelle le conseil communal de la ville de Jodoigne refuse de poursuivre la procédure d'élaboration d'un SOL pour la mise en œuvre de la ZACC n° 2 de Lumay à Jodoigne.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 juin 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux