

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

n° 266.504 du 27 avril 2026

A. 236.938/XIII-9724

En cause : 1. S.A.,
 2. A.A.,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Benoît HAVET et
 Massimo LEOCATA, avocats,
 rue de Bruxelles 51
 1400 Nivelles,

 contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 1^{er} août 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 24 mai 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale à deux niveaux sur un bien sis route des Marnières à Lasne (Ohain), cadastré 4^e division, section G, n° 583P.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Virginie Rolin, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 avril 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Massimo Leocata, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, a été entendue 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 31 juillet 2018, les parties requérantes introduisent, auprès de l'administration communale de Lasne, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation unifamiliale sur deux niveaux comprenant un volume principal de +/- 162 m² au sol, sur un bien sis route des Marnières à Lasne, cadastré 4^e division, section G, n° 583P.

Le bien est repris en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

Il est situé en périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 25 au schéma de structure communal, actuellement schéma de développement communal (SDC), et en périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager au règlement communal d'urbanisme, actuellement guide communal d'urbanisme (GCU).

La parcelle est partiellement reprise en zone d'aléa d'inondation faible. Elle est également traversée par un double axe de ruissellement concentré de risque faible et par un cours d'eau non navigable de 3^{ème} catégorie (le « Coulant d'eau »).

Le 14 août 2018, le service urbanisme de la commune adresse un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande.

4. En sa séance du 20 août 2018, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 28 août 2018, les parties requérantes introduisent un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 19 septembre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) adresse une première analyse du recours.

7. Le 5 octobre 2018, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable.

8. Le 22 novembre 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

9. Les parties requérantes introduisent un recours en annulation à l'encontre de cette décision.

Par un arrêt n° 252.964 du 11 février 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.964), le Conseil d'État annule l'arrêté ministériel du 22 novembre 2018.

10. Par une note du 29 avril 2022, la DJRC propose au ministre de refuser d'accorder le permis d'urbanisme.

11. Le 24 mai 2022, le ministre refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen, en sa deuxième branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

12. Le moyen unique est pris de l'exception d'illégalité tirée de l'article 159 de la Constitution et de la violation du principe d'égalité et des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 1^{er}, 16, 19, 33, 48 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de la hiérarchie des normes et de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt

n° 252.964 du 11 février 2022, ainsi que de l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude ou la contradiction des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. Dans une deuxième branche, les parties requérantes font valoir que les prescriptions du SDC sont en contradiction avec le plan de secteur car elles créent une affectation là où le plan de secteur n'en prévoit aucune.

Elles relèvent que leur bien, qui était initialement situé en zone d'extension d'habitat, devenue zone d'aménagement différée puis zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur, est actuellement sans destination au plan de secteur depuis l'arrêt n° 252.694 du 11 février 2022.

Elles postulent que le SDC soit écarté en application de l'article 159 de la Constitution, renvoyant aux développements de la première branche du moyen. Elles estiment que l'acte attaqué, qui se base sur un SDC illégal pour refuser la délivrance du permis sollicité, « participe de cette illégalité ».

B. Le mémoire en réponse

14. Sur les deuxième et troisième branches du moyen réunies, la partie adverse reconnaît qu'il résulte de l'arrêt n° 252.964 du 11 février 2022 que la zone concernée par le projet litigieux est sans destination au plan de secteur. Elle estime que des précédents jurisprudentiels ne peuvent être transposés au cas d'espèce puisque le SDC y classait une zone sans affectation au plan de secteur en zone d'espaces verts, soit en zone inconstructible, contrairement à la situation litigieuse. Elle soutient que le SDC n'impose aucune interdiction de construction mais procède plutôt à une gestion parcimonieuse du territoire en créant une réserve foncière visant à affronter les défis de l'avenir en matière de croissance démographique et d'approche durable du développement social et économique.

Elle expose que ces éléments ont été pris en considération par l'autorité décidante lors de l'instruction de la demande, qui comportait un refus communal de permis, un avis défavorable de la CAR et une proposition de refus de la DJRC. Elle ajoute qu'au moment de procéder à l'analyse de la demande après l'arrêt n° 252.964 du 11 février 2022, elle a constaté que les préoccupations communales, indépendantes du plan de secteur, visant à respecter les qualités paysagères du périmètre par une urbanisation appropriée, étaient en péril à défaut de mise en œuvre d'un schéma d'orientation local (SOL). Elle estime que, ce faisant, l'autorité décidante n'a pas estimé que le SDC s'opposait à tout développement de la parcelle concernée mais, confrontée à une zone sans destination au plan de secteur, a exercé avec minutie et précision son pouvoir d'appréciation.

C. Le mémoire en réplique

15. Sur les deuxième et troisième branches du moyen, les parties requérantes soutiennent que les précédents jurisprudentiels ne font aucune distinction selon que la destination fixée au SDC est urbanisable ou non, de sorte qu'elles estiment que le simple fait de fixer une destination à une zone pour laquelle aucune destination n'est reprise au plan de secteur constitue une illégalité.

Elles font valoir qu'en tout état de cause, la destination fixée par le SDC pour les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager doit être assimilée à une zone non urbanisable, à très long terme, dès lors qu'elle empêche, par elle-même et « à long terme », la construction pour les parcelles non encore urbanisées y étant localisées. Elles rappellent qu'en l'espèce, cette zone n'a, plus de 22 ans après l'élaboration du SDC, toujours pas été mise en œuvre par l'adoption d'un SOL.

IV.2. Examen

16. Si les parties requérantes invoquent la méconnaissance des articles 1^{er}, 16, 19, 33 et 48 du CWATUP au préambule de leur moyen, alors que le Code du développement territorial (CoDT) est applicable à la demande de permis litigieuse, qui est postérieure au 1^{er} juin 2017 – date d'entrée en vigueur du code –, les développements de la branche permettent de comprendre aisément qu'elles visent en réalité le CoDT et les dispositions analogues à ces articles y prévues.

Il y a donc lieu de procéder à une lecture bienveillante de la branche et d'appliquer les dispositions du CoDT pertinentes au grief exposé.

17. L'article D.II.10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT, tel qu'applicable, prévoit que le schéma de développement communal (SDC) définit « la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle du territoire communal ». Conformément à l'article D.II.16, alinéa 1^{er}, du CoDT, le SDC a une valeur indicative.

Le SDC est hiérarchiquement soumis au plan de secteur, lequel a valeur réglementaire, en application de l'article D.II.55 du CoDT.

Le plan de secteur est le premier outil d'aménagement du territoire et d'urbanisme cité à l'article D.I.1, § 2, du CoDT. Conformément à l'article D.II.18, alinéa 1^{er}, du même code, le plan de secteur fixe l'aménagement du territoire qu'il couvre.

Si le SDC peut préciser et compléter un plan de secteur qui lui est antérieur, il ne peut toutefois pas lui être contraire, notamment en donnant aux zones considérées une destination différente de celle prévue au plan de secteur ou en mettant en péril la destination principale qui y est prévue, la valeur réglementaire de ce dernier s'imposant. Il en résulte que, face à une parcelle au plan de secteur pour laquelle aucune destination n'est prévue, le SDC ne peut restreindre les destinations lui étant admissibles.

18.1. En l'espèce, la parcelle visée par la demande de permis litigieuse est située dans le périmètre du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez. Elle était inscrite, lors de l'adoption de ce plan, en zone d'extension de l'habitat. À la suite de modifications législatives successives, les prescriptions relatives à la zone d'aménagement différé (ZAD), créée par le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, puis celles relatives à la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) créée par le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, ont été rendues applicables à la zone d'extension de l'habitat et, par voie de conséquence, à la parcelle des parties requérantes.

Par l'arrêt n° 252.964 du 11 février 2022, annulant la précédente décision de refus de permis adressée aux parties requérantes, il a été jugé que le plan de secteur devait être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution en ce qu'il inscrivait leur parcelle en zone d'extension de l'habitat.

Il résulte de cet arrêt que cette parcelle doit être considérée comme étant sans destination au plan de secteur.

Il n'est pas contesté que le plan de secteur n'a pas été modifié depuis lors afin de prévoir une destination pour la parcelle litigieuse.

18.2. La parcelle en cause est par ailleurs située en « périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 » au schéma de structure communal de la commune de Lasne, adopté par un arrêté ministériel du 19 décembre 2000, devenu schéma de développement communal (SDC) en application de l'article D.II.59, § 1^{er}, du CoDT.

19. L'auteur de l'acte attaqué, après avoir pris acte de l'enseignement de l'arrêt n° 252.964 du 11 février 2022 précité et de ses conséquences quant au plan de secteur, motive sa décision comme suit :

- « Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner la demande en fonction de son adéquation avec les objectifs des documents communaux, notamment quant à la destination de la parcelle ;

Considérant que l'article 1.15 du schéma de développement communal dispose que :

“ (...) Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager sont des périmètres destinés à former des réserves foncières en vue de pouvoir être urbanisés au long terme.

Ces périmètres ne peuvent être urbanisés qu'à long terme, à condition :

- que la commune s'engage explicitement dans une politique visant à augmenter son nombre d'habitants, face à une évolution à la baisse de ce nombre d'habitants ;
- qu'il soit démontré que leur urbanisation même partielle est indispensable au vu de la raréfaction des terrains à bâtir, en ce compris les périmètres d'aménagement différé de première priorité ;

L'urbanisation de ces périmètres ne peut être justifiée, même au nom d'une demande en terrains à bâtir, tant que la commune admet les conséquences démographiques éventuelles de leur maintien en périmètre d'aménagement différé.

Lors de leur urbanisation, il est primordial de respecter les qualités paysagères de ces périmètres d'aménagement différés par une urbanisation appropriée. Leur mise en œuvre est subordonnée à la réalisation d'un plan communal d'aménagement (PCA) couvrant l'ensemble du périmètre.

Leur mise en œuvre s'effectue suivant un ordre de priorité justifié selon la valeur écologique et paysagère des sites considérés, les sites de première priorité étant les moins vulnérables suivant ces critères. Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 ne peuvent être urbanisés que lorsque les 4/5 des constructions et aménagements de tous les périmètres d'aménagement de priorité n° 1 sont réalisés. Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 3 ne peuvent être urbanisés que lorsque les 4/5 des constructions et aménagements des périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 sont réalisés (...)” ;

Considérant que les objectifs de développement territorial et d'aménagement du territoire tels que définis dans l'article 1.15 précité du schéma de développement communal sont compromis par l'urbanisation telle que projetée d'un bien compris dans un périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 audit schéma ; que ce périmètre qui constitue une réserve foncière pour la commune ne peut être urbanisé qu'à long terme et sous certaines conditions ; que ces conditions ne sont pas rencontrées ;

Considérant de surcroît que l'urbanisation d'un tel bien ne peut être autorisée sous conditions qu'après la réalisation d'un schéma d'orientation local (anciennement PCA) couvrant l'ensemble du périmètre concerné afin, notamment, de garantir le respect des qualités paysagères du périmètre par une urbanisation appropriée ; que tel n'est manifestement pas le cas en l'absence d'un tel schéma d'orientation ; que le schéma vise le développement d'une réflexion urbanistique plus globale et éviter une urbanisation au coup par coup à cet endroit spécifique du territoire communal ;

Considérant ainsi que l'écart au schéma de développement communal ne peut être toléré ; qu'il ne rencontre pas les conditions d'application de l'article D.IV.5 du Code, lequel dispose que :

[...]

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme ».

Il ressort des motifs qui précèdent que la décision de refus de permis attaquée est exclusivement fondée sur le non-respect par le projet des dispositions du SDC relatives au périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager.

Le chapitre I, intitulé « options », du SDC expose ce qui suit :

« 4.7 MISE EN ŒUVRE DES ZONES D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ

Toutes les zones d'aménagement différé au plan de secteur ne sont pas destinées uniquement à de l'habitat. Ainsi, certaines parties de zone d'aménagement différé, appelées au schéma d'affectation périmètres de services publics et d'équipement communautaires à aménagement différé, sont destinés uniquement à des services publics et d'équipements communautaires.

Dans les autres zones ou parties de zones d'aménagement différé (périmètre d'aménagement différé ou périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager au schéma d'affectation), les affectations seront déterminées lors de leur mise en œuvre. En fonction des options du schéma de structure, les priorités suivantes ont été distinguées :

- Priorité 1 = périmètre d'aménagement différé sans intérêt paysager ;
- Priorité 2 = périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager proches des centres villageois, sauf si l'intérêt paysager est très important, ce qui justifie un classement en priorité 3 ;
- Priorité 3 = périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager proches des centres villageois, ainsi que ceux où l'intérêt paysager est très important ».

Dans son chapitre II, intitulé « schéma des affectations », le SDC dispose, en ce qui concerne les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager, comme suit :

« 1.15. LES PÉRIMÈTRES D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ D'INTÉRÊT PAYSAGER

Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager sont des périmètres destinés à former des réserves foncières en vue de pouvoir être urbanisés au long terme.

Ces périmètres ne peuvent être urbanisés qu'à long terme, à condition :

- que la Commune s'engage explicitement dans une politique visant à augmenter son nombre d'habitants, face à une évolution à la baisse de ce nombre d'habitants ;
- qu'il soit démontré que leur urbanisation même partielle est indispensable au vu de la raréfaction des terrains à bâtir, en ce compris les périmètres d'aménagement différé de première priorité.

L'urbanisation de ces périmètres ne peut être justifiée, même au nom d'une demande de terrains à bâtir, tant que la Commune admet les conséquences démographiques éventuelles de leur maintien en périmètre d'aménagement différé.

Lors de leur urbanisation, il est primordial de respecter les qualités paysagères de ces périmètres d'aménagement différés par une urbanisation appropriée. Leur mise en œuvre est subordonnée à la réalisation d'un plan communal d'aménagement (P.C.A.) couvrant l'ensemble du périmètre.

Leur mise en œuvre s'effectue suivant un ordre de priorité justifié selon la valeur écologique et paysagère des sites considérés, les sites de première priorité étant les moins vulnérables suivant ces critères. Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 ne peuvent être urbanisés que lorsque les 4/5 des constructions et aménagements de tous les périmètres d'aménagement différé de priorité n° 1 sont réalisés. Les périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 3 ne peuvent être urbanisés que lorsque les 4/5 des constructions et aménagements des périmètres d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 sont réalisés ».

20. En situant le bien en « périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2 », le SDC crée une destination là où le plan de secteur n'en prévoit aucune, de sorte que ce schéma est contraire au plan de secteur. Dans ce contexte, peu importe le type de destination créée par le schéma dès lors qu'elle limite, quelles qu'elles soient, les possibilités d'urbaniser et d'aménager la zone en cause et, partant, se substitue irrégulièrement aux prescriptions susceptibles d'être prévues par le plan de secteur.

L'exception d'illégalité, consacrée par l'article 159 de la Constitution, dispose que les juridictions n'appliqueront les lois et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Cette disposition impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Même s'il n'est pas un règlement au sens strict, le SDC est un acte d'une autorité administrative auquel le législateur attache certains effets de droit à portée générale, de sorte que le contrôle de l'article 159 de la Constitution s'y applique.

Partant, il y a lieu d'écarter le SDC sur la base de l'article 159 de la Constitution dès lors qu'il inscrit irrégulièrement la parcelle litigieuse en périmètre d'aménagement différé d'intérêt paysager de priorité n° 2, alors que celle-ci doit être tenue comme étant dépourvue de destination au plan de secteur.

Il en résulte que l'acte attaqué, qui se base sur le SDC dont les prescriptions doivent être écartés, est lui-même illégal. De même, sa motivation, fondée sur le non-respect des indications prévues par le SDC, est inadéquate.

La deuxième branche du premier moyen est fondée.

V. Indemnité de procédure

21. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 24 mai 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer à S.A. et A.A. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur deux niveaux sur un bien sis route des Marnières à Lasne (Ohain), cadastré 4^e division, section G, n° 583P.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 avril 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders