

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 128.314 du 19 février 2004

A.81.326/XIII-925

En cause : **DETOURNAY** Jacques,
ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 novembre 1998 par Jacques DETOURNAY qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 16 septembre 1998 accueillant le recours du fonctionnaire délégué et annulant l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 10 juillet 1997 lui ayant accordé un permis de lotir relativement à un bien sis à Tournai (Rumillies), à l'angle de la rue du Bas-Rejet et de la rue Druguet, et cadastré 6^{ème} division, section B, n° 75b pie;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 février 2004;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. STOESSEL, loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Jacques DETOURNAY est propriétaire de terres agricoles situées à Tournai (Rumillies), cadastrées 6^{ème} division, section B, n° 75b. Il en a vendu une partie en 1994.

Une partie du terrain dont il est resté propriétaire forme l'angle de la rue du Bas-Rejet et de la rue Druguet et occupe une superficie de 15a 59ca.

Il souhaite lotir ce terrain en un seul lot comprenant une zone de bâtisse à usage d'habitation en milieu de terrain.

Une demande est introduite en ce sens auprès de l'administration communale de Tournai le 12 août 1996.

Le terrain litigieux est compris dans le périmètre du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) n° 1 de la commune de Rumillies approuvé par arrêté royal du 13 juillet 1961. Ce plan comprend un plan de destination (A) et un plan d'expropriation (B). Le plan de destination reprend la moitié de ce terrain en zone de voirie et sentiers (du côté des deux rues), une étroite bande longeant la zone de voirie en zone de recul (qui constitue en réalité le prolongement de la zone de recul imposée aux constructions plus loin dans la rue) et l'arrière du terrain joignant le reste de la parcelle en zone

agricole. Le plan d'expropriation désigne la partie de la parcelle reprise en zone de voirie et sentiers du plan A comme emprise à incorporer à la voirie.

Ce P.P.A. a été révisé partiellement par le plan modificatif n° 1A approuvé par arrêté royal du 21 septembre 1966. Les modifications concernent le plan de destination (A) et le plan d'expropriation (B). Sur le plan de destination, l'emprise de la zone de voirie couvrant la parcelle litigieuse se trouve légèrement agrandie, celle de la zone de recul se trouve élargie et le solde du terrain qui était en zone agricole passe en zone de constructions résidentielles ouvertes. Sur le plan d'expropriation, la partie de la parcelle reprise en zone de voirie du plan A tel que modifié est désignée comme emprise à incorporer à la voirie.

Une mise en révision du P.P.A. a été décidée par arrêté ministériel du 17 novembre 1983. La révision n'a, semble-t-il, pas abouti.

Au plan de secteur adopté en 1981, le bien est repris en zone d'habitat à caractère rural.

Le projet de lotissement ne respecte pas le zonage du P.P.A., la zone de bâtisse projetée débordant largement sur la zone de recul et la zone de voirie dudit plan.

C'est la raison pour laquelle à la demande de permis de lotir était jointe une note d'opportunité qui porte notamment ce qui suit :

" Ces deux plans sont incompatibles, l'application de l'un empêchant celle de l'autre.

Le lotisseur sollicite que soient appliquées les prescriptions du plan de secteur, conformément aux récentes décisions du Conseil d'Etat (30/09/92 et 05/11/93).

La demande de permis de lotir telle que présentée ici est conforme au plan de secteur et reste en harmonie avec la partie réalisée de l'ancien PPA.

Les prescriptions urbanistiques sont celles généralement adoptées dans le cadre d'habitat en ordre ouvert et sont compatibles avec le style des constructions déjà réalisées.

La voirie présente tous les équipements nécessaires (égouts, électricité, etc...).

Il est à noter que le PPA ne pourra être appliqué dans sa zone non encore réalisée, puisque le plan de secteur s'y oppose.

La logique de bonne utilisation du territoire et des équipements présents semble donc favorable à la demande du lotisseur".

2. Par un courrier du 9 septembre 1996, Jacques DETOURNAY demande au collège des bourgmestre et échevins de renoncer à l'expropriation de son bien en

application de l'article 32 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, en vigueur à l'époque (CWATUPa).

3. Le commissaire voyer émet un avis favorable sur la demande le 25 septembre 1996. Cet avis est rédigé comme suit :

" (...) je ne vois aucune objection à la délivrance du permis de lotir dont objet étant donné que la voirie est à considérer comme entièrement équipée.

Il est toutefois certain qu'il existe un plan particulier d'aménagement pour la rue du Druguet, plan qui n'a pas été respecté par l'ancienne commune de Rumillies lors de l'amélioration de cette voirie à caractère purement agricole vu l'importance des expropriations à réaliser.

Cette solution pragmatique me semble entièrement justifiée attendu le caractère de cette voirie; en conséquence il pourrait être satisfait au souhait du demandeur de renoncer au projet d'expropriation traduit par ce P.P.A.; toutefois pour accréditer cette volonté une décision du Conseil communal s'impose en annulation de celui-ci".

4. Par une délibération du 4 octobre 1996, le collège des bourgmestre et échevins considère que les expropriations n'ont pas été réalisées dans le délai de 10 ans et que compte tenu de la hiérarchie des plans, "le plan particulier d'aménagement (est) annulé de plein droit, (et qu') il y a lieu de s'en référer au plan de secteur et d'appliquer la procédure présentée par l'article 42 du Code wallon". Il décide en conséquence de renoncer à l'expropriation et de transmettre la demande de permis de lotir, avec son avis favorable, au fonctionnaire délégué.

5. Le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande le 14 janvier 1997. Cet avis est motivé comme suit :

- " - le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Tournai-Leuze-Peruwelz approuvé par AR en date du 24/07/1981.
De plus, il est inscrit en zone de voirie pour une majeure partie, en zone de recul et en zone de constructions résidentielles ouvertes pour le solde au PPA approuvé par AR en date du 13/07/1961;
- les zones de recul, de voirie et de constructions du PPA font partie intégrante de la zone d'habitat, pris au sens général du terme;
- les prescriptions du PPA, en ce qui concerne la parcelle en cause sont, dès lors, conformes à celles du plan de secteur;
- le PPA n'étant pas abrogé, il y a lieu d'appliquer la procédure de l'article 43 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;
- cependant le projet de lotissement présenté ne rencontre pas le prescrit du PPA et n'est pas susceptible de dérogation, ce qui implique un refus de permis de lotir".

6. Par une décision du 7 février 1997 qui reproduit l'avis précité du fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis.

7. Le 4 mars 1997, Jacques DETOURNAY introduit un recours contre cette décision auprès de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut.

8. Le 9 juin 1997, le service voyer de la province du Hainaut émet un avis favorable sur le projet.

9. Par arrêté du 10 juillet 1997, la députation permanente accorde le permis de lotir. Cette décision est motivée comme suit :

" (...)

Considérant que le projet consiste à lotir, en deux lots, un bien situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Tournai-Leuze-Peruwelz approuvé par arrêté royal en date du 24 juillet 1981; que ledit bien est également repris dans le périmètre du plan particulier d'aménagement approuvé par arrêté royal en date du 13 juillet 1961 où il est inscrit en zone de voirie pour une majeure partie, en zone de recul et en zone de constructions résidentielles ouvertes pour le solde;

Considérant que selon la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, il convient de considérer que les prescriptions d'un plan particulier d'aménagement qui ne sont pas conformes aux prescriptions d'un plan de secteur sont abrogées de plein droit par celui-ci;

Considérant que, dans son avis préalable du 4 octobre 1996, le Collège échevinal a décidé de marquer son accord sur la renonciation à l'expropriation;

Considérant que le Service Voyer provincial émet un avis, favorable sur le projet, sur base des considérations suivantes :

1. Il est flagrant qu'il existe une contradiction notoire entre les impositions du plan de secteur (postérieur) et celles du plan particulier d'aménagement. Et qu'au-delà de cette parcelle la stricte observance de ce plan de secteur ne permet même plus l'application de ce plan particulier d'aménagement.
2. La jurisprudence dans des cas analogues a tranché pour l'application du plan de secteur.
3. Le plan particulier d'aménagement n'a pas été respecté pour l'établissement de la voirie par l'ancienne commune de Rumillies, qui l'avait fait établir, et ceci uniquement dans un but d'obtention de subvention exceptionnel (sic).
4. Renseignement pris auprès de l'administration communale, elle n'a aucune intention de procéder à la mise à gabarit de cette voirie rurale, et ce d'autant qu'elle est entièrement équipée en égouttage, eau et électricité en conformité avec sa destination au plan de secteur;

Considérant que ledit Service ajoute que le permis ne vise qu'une seule parcelle entièrement équipée et qu'au vu des intentions manifestes de la Ville, «il serait

souhaitable que le Conseil décide la suppression de l'application de ce plan particulier d'aménagement contraire aux spécifications du plan de secteur»;

Considérant, en outre, que les prescriptions urbanistiques sont celles généralement adoptées en pareil cas et que la voirie présente tous les équipements nécessaires;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il n'apparaît aucunement que la réalisation du projet puisse, de quelque manière que ce soit, porter atteinte au bon aménagement des lieux;

Considérant, pour le surplus, qu'il ressort de la "notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement" que ledit projet n'est pas de nature à nuire à l'environnement;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de faire droit à la requête de l'intéressé".

10. Le fonctionnaire délégué introduit un recours contre cette décision devant le Gouvernement wallon le 26 août 1997.

11. Par arrêté du 16 septembre 1998, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports annule la décision de la députation permanente et refuse le permis. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" (...)

Considérant que par zone d'habitat au plan communal d'aménagement, on entend l'habitat au sens général du terme; que sont compris dans cette notion, notamment, les zones de recul, de voirie ... ;

Considérant que si la parcelle en cause est classée au plan communal dans une zone réservée à une des affectations précitées, il y a lieu d'appliquer l'ex-plan particulier d'aménagement;

Considérant qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre le plan communal d'aménagement et le plan de secteur puisque les zones de voirie et de recul précisent adéquatement la zone d'habitat à caractère rural;

Considérant que le projet de lotissement vise à s'implanter principalement en zone de voirie et de recul; que dans les zones précitées, toute construction est interdite;

Considérant que, par conséquent, il est opportun de faire une application stricte du prescrit du plan communal d'aménagement susvisé;

Considérant, à titre subsidiaire, qu'à la lecture de l'extrait du plan cadastral, il est constaté que l'urbanisation a été réalisée en fonction de la modification éventuelle de voirie; qu'en l'espèce, le projet de lotissement (un lot) rompt totalement cette trame urbanistique;

Considérant que, au vu de ces éléments, il est opportun d'accueillir le recours du Fonctionnaire délégué";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'abrogation des dispositions du plan particulier incompatible avec le plan de secteur; qu'il fait valoir en

substance que l'entrée en vigueur d'un plan de secteur a pour effet d'abroger de plein droit les plans communaux existants dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas conformes;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen est irrecevable à défaut d'avoir indiqué la disposition légale qui aurait été violée et en quoi elle l'aurait été;

Considérant qu'en réplique, le requérant précise qu'"il y a évidemment contradiction entre «vouer la terre à la voirie» et «vouer la terre à l'habitat», que "l'un exclut l'autre", que "le plan de secteur vouant la terre à l'habitat, abroge implicitement le plan particulier"; que, dans son dernier mémoire, le requérant développe enfin de manière précise en quoi il y aurait contradiction entre le plan particulier d'aménagement et le plan de secteur, lequel devrait dès lors être considéré comme ayant abrogé le plan particulier; qu'il observe, plans à l'appui, que le tracé de la voirie du plan de secteur se distingue très clairement de celui du P.P.A., que la rectification du tracé de la rue du Bas-Rejet et son élargissement que prévoyait le P.P.A. de 1966 ne traversait pas seulement une zone d'habitat à caractère rural du plan de secteur mais également et surtout une zone agricole, au nord-ouest de sa parcelle; qu'il en déduit que, "comme une zone de voirie prévue dans un plan particulier d'aménagement traversant un quartier inscrit en zone agricole au plan de secteur est certainement incompatible avec ce dernier et que, par ailleurs, on ne peut pas imaginer que le plan de secteur a uniquement abrogé tacitement le PPA de 1966 au nord-ouest de la parcelle du requérant", "c'est la totalité du nouveau tracé rectifié et élargi de la rue du Bas-Rejet prévu au PPA de 1966 qui a été tacitement abrogée par le plan de secteur", d'autant plus que cette rectification et cet élargissement n'avaient été conçus que comme l'accessoire de l'extension de la zone de constructions résidentielles ouvertes jusqu'à la parcelle du requérant et même 50 mètres au-delà; qu'il souligne qu'il ne peut cependant être contesté qu'"une zone d'habitation au PPA est tacitement abrogée par une zone agricole au plan de secteur postérieur";

Considérant que, bien que la requête en annulation n'exprime pas clairement les dispositions qui seraient violées ni, plus généralement, la règle qui le serait, le moyen peut raisonnablement être interprété comme pris de l'erreur dans les motifs en ce que l'acte attaqué a fondé le refus de permis sur la contradiction du projet à un plan particulier d'aménagement alors que ce dernier aurait été implicitement abrogé par l'entrée en vigueur du plan de secteur; qu'il résulte de la procédure ayant abouti à l'acte attaqué ainsi que de la requête elle-même que la partie adverse ne peut ignorer le point de vue du requérant à cet égard;

Considérant que, toutefois, dans sa requête, le requérant ne démontre pas l'existence d'une contradiction entre le plan de secteur et le plan particulier d'aménagement qui aurait justifié l'abrogation implicite de ce dernier; qu'en effet, en l'espèce, la prétendue contradiction reposerait sur le fait que la zone de voirie au plan particulier d'aménagement ne permet pas la construction d'une habitation alors que le bien est inscrit en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur; que, cependant, une zone de voirie prévue dans un plan particulier d'aménagement traversant un quartier inscrit en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur est par essence en principe compatible avec ce dernier; que les développements contenus dans le dernier mémoire, pour pertinents qu'ils puissent être, n'en sont pas moins tardifs et dès lors irrecevables; qu'en effet, ils ne sont pas admissibles au regard de l'article 2, §1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat duquel il ressort que la requête doit non seulement indiquer la règle dont la violation est invoquée mais également la manière précise dont elle l'aurait été; qu'il y va du respect des droits de la défense; que le moyen, tel qu'il a été libellé dans la requête et tel qu'il a pu être interprété, est par conséquent irrecevable;

Considérant que le requérant prend à titre subsidiaire un deuxième moyen de "l'atteinte à une donnée essentielle du plan"; qu'il estime que "la notion de «données essentielles» du plan supérieur a donné lieu aux interprétations les plus diverses, en l'absence de critères"; qu'il fait valoir qu'"il appartient au législateur d'être précis" et qu'"il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé"; qu'"il ne se conçoit pas (selon lui) que l'on fasse prévaloir un projet fictif d'élargissement d'un carrefour qui ne se réalisera jamais, et avait pour seul but de percevoir des subventions, appelé «donnée essentielle du plan», sur le plan de secteur"; que, dans son mémoire en réplique, il estime que "la notion de terre destinée à l'habitat est une donnée essentielle qui l'emporte sur la notion de voirie communale", "d'autant plus, que la voirie communale est fictive, et figure sur le plan particulier de 1961 dans le seul but de recevoir des subventions"; qu'il ajoute que "la Ville a convenu que jamais cette voirie ne serait réalisée" et conclut qu'"on ne peut pas opposer une notion fictive à une notion réelle";

Considérant que le moyen est formulé de manière obscure; qu'il n'indique pas la disposition légale qui aurait été violée ni en quoi elle l'aurait été; que le moyen est irrecevable;

Considérant que le requérant prend, à nouveau à titre subsidiaire, un troisième moyen de "la précellence de l'ex-plan particulier, donc dénué d'effet, sur le plan de secteur, dans l'acte attaqué"; qu'il soutient que "cette précellence est contraire

au droit" et qu'"il y a là en outre une contradiction des motifs sur lesquels ne peut pas s'appuyer l'annulation d'un permis de lotir"; qu'en réplique, il se demande comment un ministre peut faire prévaloir l'ex-plan particulier d'aménagement sur le plan de secteur;

Considérant que le moyen est formulé de manière obscure et doit dès lors être déclaré irrecevable;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant prend un nouveau moyen de ce que "l'intervention constante du fonctionnaire délégué du ministre ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 de la Convention (européenne de sauvegarde des droits de l'homme)"; que se référant à l'arrêt de la Cour européenne du 22 novembre 1995, en cause BRYAN, il estime qu'"en matière administrative, en Région wallonne, il n'y a pas de juge indépendant et impartial";

Considérant que ce moyen, outre qu'il est formulé de manière obscure, est tardif; qu'il est dès lors irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
dix-neuf février deux mille quatre par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.