

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 168.878 du 13 mars 2007

A.77.093/XIII-495

En cause : **la Société anonyme FIELD,**
ayant élu domicile chez
Me Alexis COLMANT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 janvier 1998 par la société anonyme FIELD qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne du 31 octobre 1997, accueillant le recours du fonctionnaire délégué contre la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 12 décembre 1996 lui ayant délivré le permis de lotir un terrain situé à Blaregnies, rue des Trieux, parcelles cadastrées section A, n° 338b pie, et section B, n^{os} 3e et 28b, et refusant le permis de lotir sollicité;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 janvier 2007, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 8 février 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. DAOUT, loco Me A. COLMANT, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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. Le 5 septembre 1989, le fonctionnaire délégué donne un "avis favorable de principe" sur le projet de lotir un terrain situé à Blaregnies, rue des Trieux, parcelles cadastrées section A, n° 338b pie, et section B, n^{os} 3e et 28b, pour autant que les constructions respectent les caractéristiques de l'habitat rural.

2. Le 5 octobre suivant, la demande de permis de lotir est officiellement introduite. Il s'agit de la création de dix lots alignés le long de la voirie existante, accueillant un habitat en ordre ouvert.

Suivant les prescriptions du plan de secteur de Mons-Borinage, arrêté par l'Exécutif régional wallon le 9 novembre 1983, environ les deux tiers du projet de lotissement sont inscrits en zone agricole, le reste correspondant à la "queue" d'une zone d'habitat à caractère rural de type linéaire. Au moment où l'acte attaqué est pris, il ne s'y applique pas d'autres dispositions particulières.

3. Une enquête publique est organisée du 12 janvier au 12 février 1990. Elle ne suscite aucune réclamation.

4. Le 20 mars 1990, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Quévy émet un avis favorable, pour autant que les frais d'équipement de la voirie soient à la charge du lotisseur.

S'écoule un délai de 4 ans pendant lequel le dossier n'évolue pas, semble-t-il en raison des difficultés techniques tenant à l'évacuation des eaux usées et au raccordement au réseau électrique.

5. Le 27 avril 1994, l'administration de l'agriculture - à l'époque fédérale - s'oppose au projet.

6. En 1995 (la date exacte est illisible) et sur l'interpellation de la directrice générale de l'aménagement du territoire, le nouveau fonctionnaire délégué a considéré que l'avis favorable de son prédécesseur était "antérieur aux directives reçues en 1993 concernant l'instruction administrative des dossiers portant sur des biens situés en zone agricole au plan de secteur" et résultait "d'une interprétation beaucoup plus large du prescrit de l'article 188 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa).

Le 10 novembre de la même année, la directrice générale indique au fonctionnaire délégué qu'elle s'oppose au projet en précisant ce qui suit :

" (...) même si un avis favorable de principe avait été rendu en exécution du souhait de Monsieur le Ministre Liénard, les options d'aménagement ont évolué dans le sens du recentrage de l'habitat et il me paraît inopportun d'admettre un projet tendant à disséminer les logements".

7. Le 30 novembre 1995, le fonctionnaire délégué émet un avis négatif, considérant l'absence de réseau d'égouttage et la distance - plus de deux cents mètres - séparant les habitations les plus proches.

En conséquence, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis en séance du 14 décembre suivant.

8. Le 26 janvier 1996, la requérante introduit un recours en réformation devant la députation permanente du conseil provincial du Hainaut en y joignant l'"avis" donné par le fonctionnaire délégué le 5 septembre 1989.

9. Le 26 avril 1996, le service voyer de la province émet un avis défavorable, tenant compte de l'équipement incomplet de la voirie et de la distance séparant les habitations les plus proches.

10. Le 12 décembre 1996, la députation permanente délivre l'autorisation sollicitée en retenant l'avis favorable qui avait été donné le 5 septembre 1989 et divers engagements portant sur l'équipement du lotissement.

11. Le 3 février 1997, le fonctionnaire délégué forme son recours devant le membre de l'Exécutif en charge de la matière.

Le 24 février suivant, la requérante fait valoir ses observations.

12. Le 31 octobre 1997 intervient l'arrêté attaqué, qui accueille le recours du fonctionnaire délégué et refuse le permis de lotir sollicité. Cet arrêté est motivé comme suit :

" (...) "

Considérant que la décision de la Députation permanente a été notifiée au Fonctionnaire délégué le 6 janvier 1997; que le recours du Fonctionnaire délégué a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il a été adressé au demandeur en même temps qu'au Ministre; qu'il est dès lors recevable;

Considérant que le projet est situé en majeure partie en zone agricole et pour le solde en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Mons-Borinage adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 novembre 1983;

Considérant que la zone agricole est réservée à l'agriculture en général, qu'elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et notamment le logement des exploitants;

Considérant qu'un lotissement ne correspond pas à ce qui est admissible en zone agricole aux termes de l'article 176 (du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine);

Considérant que la dérogation prévue à l'article 188 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine n'est pas applicable dans le cas présent;

Considérant, en effet, que ses conditions d'application sont cumulatives et que plusieurs d'entre elles ne sont pas respectées;

Considérant tout d'abord qu'elle concerne les zones autres que les zones d'habitat à l'exclusion des zones industrielles, d'extraction et naturelles d'intérêt paysager; or, le projet se situe en partie en zone d'habitat à caractère rural;

Considérant ensuite que la parcelle doit être reprise à l'intérieur d'un groupe d'habitations, du même côté de la voirie;

Considérant que la distance entre les habitations, existant de part et d'autre de la parcelle au moment de l'adoption du plan de secteur, est d'environ 400 m; que l'on ne peut estimer qu'il s'agit là d'un groupe d'habitations au sens de l'article 188 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant, en outre, l'avis nettement défavorable du Ministère de l'Agriculture, émis en date du 27 avril 1994 selon lequel «le projet nuit aux intérêts de l'agriculture; en effet, il n'est pas compatible avec les activités agricoles à considérer à cet endroit»;

Considérant, dès lors, que le projet ne respecte pas la condition d'application de l'article 188 selon laquelle «à titre exceptionnel, peuvent être autorisés des lotissements et des constructions pour autant que ceux-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement des lieux et ne mettent pas en péril la destination de la zone»;

Considérant au vu de ces éléments qu'il ne peut être question d'autoriser le lotissement du terrain précité;

Considérant, pour le surplus, que l'avis de principe du 5 septembre 1989 n'a aucune valeur juridique; que le demandeur ne peut s'en prévaloir au même titre que d'un certificat d'urbanisme tel que prévu aux articles 326 et 327;

Considérant, à titre subsidiaire, que les prescriptions ne sont pas garanties d'un bon aménagement, notamment en ce qui concerne les toitures (pente de 30 à 45°, possibilité de réaliser des lucarnes et de poser des panneaux solaires), les garages (possibilité de concevoir des garages en sous-sol à l'arrière), les matériaux décrits de manière trop large, etc.;

Considérant, au vu de tous ces éléments, que le recours du Fonctionnaire délégué est parfaitement fondé; qu'il convient de refuser le permis de lotir sollicité".

13. Le 27 janvier 1999, soit après l'échange des mémoires, le conseil de la requérante a transmis au Conseil d'Etat la copie d'un permis de lotir délivré par décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Quévy en date du 5 novembre 1998. Il ressort de la comparaison des plans que l'autorisation ne porte que sur les deux lots laissés "en blanc" dans la demande refusée en 1997. Ces terrains sont entièrement situés en zone d'habitat à caractère rural;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 188 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa) et du principe général en vertu duquel toute décision de l'administration doit être justifiée en fait comme en droit; que, dans une première branche, elle soutient qu'en considérant que la disposition visée au moyen ne pourrait s'appliquer en l'espèce, alors que le projet viendrait s'implanter à l'intérieur d'un groupe d'habitations, d'un même côté d'une voirie suffisamment équipée et à deux cents mètres des maisons les plus proches, l'auteur de l'acte attaqué a interprété l'article 188 de manière manifestement déraisonnable; qu'elle estime que l'autorité ne pouvait se fonder sur l'avis défavorable de l'administration de l'agriculture

étant donné que le mécanisme dérogatoire que cette disposition prévoit implique nécessairement l'accueil d'une fonction étrangère à l'agriculture; qu'elle ajoute que l'empiétement sur la zone agricole étant "dérisoire", la partie adverse ne pouvait raisonnablement considérer que le projet aurait mis cette destination en péril; que, dans une seconde branche, la requérante affirme que la partie adverse a fait montre d'un revirement d'attitude injustifié que n'élude pas la circonstance que l'"avis de principe" du fonctionnaire délégué donné le 5 septembre 1989 serait "dépourvu de valeur juridique"; que, selon elle, l'attitude de la partie adverse est d'autant moins explicable que la requérante avait déjà obtenu, en date du 4 août 1988, un permis de lotir une partie de la parcelle cadastrée section A, n° 388b, autrement dit dans des conditions identiques à la situation litigieuse; qu'elle soutient qu'au contraire, les conditions d'application de l'article 188 du CWATUPa ont évolué dans un sens favorable à elle dès lors que deux nouvelles habitations ont été construites à proximité entre 1989 et 1997; qu'elle précise qu'à l'exception d'une réduction d'un mètre des dégagements latéraux, les caractéristiques architecturales du projet litigieux ne s'écartent pas de celui qui fut autorisé en 1988; qu'en réplique, elle estime que l'article 188 se limitait aux termes "groupe d'habitations" sans fixer de règle de distance et qu'il s'agit d'une notion subjective qui dépend de la situation locale et de la nature de la zone; que, selon elle, en se bornant à considérer que "la distance entre les habitations, existant de part et d'autre de la parcelle au moment de l'adoption du plan de secteur, est d'environ 400 m" et "que l'on ne peut estimer qu'il s'agit là d'un groupe d'habitations au sens de l'article 188 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", l'auteur de l'acte n'a pas tenu compte de cet élément subjectif; qu'elle constate que c'est pour la première fois dans son mémoire en réponse que la partie adverse fait état de deux circulaires qui ne pourraient, par conséquent, servir au soutènement de l'acte attaqué; qu'elle soutient que, s'il fallait, quod non, en tenir compte, il y aurait alors lieu de les écarter en application de l'article 159 de la Constitution, dans la mesure où elles n'auraient pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; qu'elle ne comprend pas comment il est possible de justifier le refus de permis par le fait que le projet se situerait en majeure partie en zone agricole et, pour le solde, en zone d'habitat à caractère rural, alors que c'est précisément cette situation qui a justifié que la demande se fonde sur l'article 188 de l'ancien Code wallon; qu'elle fait valoir qu'outre que la partie adverse n'expose pas en quoi l'avis du 5 septembre 1989 n'aurait "aucune valeur juridique", il n'en reste pas moins qu'il a exprimé la position de l'administration et que dès le moment où cette position évolue, il lui appartient de s'en justifier; qu'elle précise que des circulaires administratives ne peuvent suffire à cette justification; que, dans son dernier mémoire, elle relève que, selon l'acte attaqué, le projet se situe en majeure partie en zone agricole et pour le solde en zone d'habitat à caractère rural, tandis que, selon la décision du collège des

bourgmestre et échevins et celle de la députation permanente, le projet se situe intégralement en zone agricole; qu'elle en déduit une contradiction entre ces différents actes administratifs concernant la situation du bien et demande la désignation d'un expert afin de déterminer la situation du bien au regard du plan de secteur; qu'elle fait valoir qu'elle s'est vu délivrer un permis de lotir le 5 novembre 1998 pour une autre partie de ce terrain, à savoir la parcelle cadastrée section A, n° 388f, dans des conditions tout à fait identiques à celles du présent litige, tout en précisant que la parcelle se situe en zone d'habitat à caractère rural; qu'elle soutient aussi que la distance séparant les habitations existantes n'est pas de 400 mètres mais bien de plus ou moins 200 mètres et sollicite également de l'expert qu'il détermine cette distance; qu'elle affirme qu'"en se bornant à parler de «groupe d'habitations», ce qui couvre une notion relative et susceptible d'interprétation dont le contenu doit être déterminé à la lumière des objectifs du plan de secteur et en tenant compte de la nature de la zone où se trouvent situées les habitations, l'acte attaqué ne fait que prendre en considération la distance entre les habitations pour considérer qu'il n'y a pas de groupe d'habitations au sens de l'article 188";

Considérant, tout d'abord, qu'il ressort d'un extrait du plan de secteur déposé par la partie adverse que la parcelle se trouve à cheval sur la zone d'habitat à caractère rural et pour la plus grande partie sur la zone agricole; que ce n'est que dans son dernier mémoire que la requérante met en doute ces affectations et demande la désignation d'un expert; que cette demande est tardive, outre qu'elle est non pertinente eu égard au document susdit contre lequel la requérante ne s'est pas inscrite en faux;

Considérant, quant à la première branche, que le recours au procédé de la dérogation doit rester exceptionnel; que les règles qui l'autorisent sont de stricte interprétation; que toute autre solution permettrait à l'autorité qui y a recours de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui président à sa révision;

Considérant qu'à l'époque où fut pris l'acte attaqué, l'article 188 du CWATUPa prévoyait ce qui suit :

" Sans préjudice de l'article 186 et de l'article 171, les règles ci-après sont d'application dans les zones autres que les zones d'habitat, à l'exclusion des zones industrielles, des zones d'extraction, des zones naturelles d'intérêt scientifique et des zones inondables :

1° à titre exceptionnel, peuvent être autorisés des lotissements et des constructions, pour autant que ceux-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone, et qu'à la date de l'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un

groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique, autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux;

Cette faculté ne s'étend toutefois pas aux terrains situés à front de voies publiques divisées en quatre bandes de circulation au moins, exception faite soit pour un service public, soit pour l'établissement d'installations ou de constructions en rapport avec le service des usagers; dans ce cas, le logement de l'exploitant peut être autorisé;

(...)"

Considérant que les conditions imposées par cette disposition sont cumulatives; qu'il suffit qu'une de ces conditions ne soit pas remplie pour que le bénéfice de cette disposition soit refusé;

Considérant qu'en l'espèce, le permis de lotir a été refusé aux motifs suivants :

- la règle dite du remplissage n'est pas prévue en zone d'habitat à caractère rural; que si c'est exact en soi, la partie adverse n'indique pas en quoi elle ne pourrait pas être appliquée pour le solde de la parcelle située en zone agricole;
- le projet nuirait aux intérêts de l'agriculture : que si la partie adverse se fonde sur l'avis de l'administration de l'agriculture qu'elle cite, l'extrait cité ne permet pas de comprendre en quoi consisteraient ces nuisances;
- la distance entre les habitations existantes est trop importante;

Considérant qu'à cet égard, selon l'acte attaqué, une distance d'environ 400 mètres sépare les habitations existantes; que la requérante indique dans sa requête que le projet se situerait à 200 mètres environ des maisons les plus proches; que les plans déposés ne permettent pas de déterminer avec précision les distances par rapport aux habitations les plus proches, mais que ces deux affirmations ne sont pas contradictoires si l'on considère que le projet est centré entre les habitations existantes de part et d'autre; que ce n'est que dans son dernier mémoire que la requérante soutient que la distance séparant les habitations existantes n'est que de 200 mètres; que sa demande d'expertise est tardive, outre qu'elle aurait pu fournir de son propre chef des pièces justificatives à cet égard, comme la matrice cadastrale; qu'il y a lieu aussi de rappeler que les habitations existantes dont question doivent avoir existé au moment de l'adoption du plan de secteur, le 9 novembre 1983;

Considérant que les habitations existantes sur la droite sont situées en zone d'habitat à caractère rural et celles situées sur la gauche en zone agricole; que le lotissement serait venu s'implanter au milieu, ménageant ainsi d'importants

dégagements de part et d'autre; qu'en estimant qu'il n'était pas possible de considérer que, dans ces circonstances, le projet viendrait s'implanter "à l'intérieur d'un groupe d'habitations" au sens de la disposition précitée, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation; que, compte tenu du principe de l'interprétation restrictive des mécanismes dérogatoires, cette seule appréciation suffit à justifier la décision attaquée;

Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai qu'il résulte de ce que l'autorité qui se prononce sur une demande de permis agit dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et qu'elle est tenue de se livrer à l'examen concret de chacune des demandes qui lui sont soumises et ne pourrait se limiter à appliquer des instructions administratives ou des lignes de conduite définies au préalable, il reste qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte a procédé à cet examen sans s'appuyer sur des circulaires qui ne sont mentionnées que dans le mémoire en réponse;

Considérant, quant à la seconde branche, qu'à supposer qu'il faille tenir compte de l'avis officieux donné en 1989, avis qui ne s'est pas inscrit dans la procédure régulière de délivrance d'un certificat d'urbanisme, le retour au respect de la loi ne peut être assimilé à un revirement d'attitude qui justifierait une motivation spéciale ni à une rupture de la légitime confiance; que l'autorité peut considérer, sans commettre d'excès de pouvoir, qu'il y a lieu de revenir sur une application jugée trop laxiste d'un mécanisme dérogatoire; que l'argument vaut également pour le permis de lotir délivré en 1988, à supposer qu'il porte sur une situation comparable au cas litigieux, ce qui n'est pas le cas, les parcelles se situant en zone d'habitat à caractère rural;

Considérant, enfin, qu'il y a lieu de rappeler, à propos de l'argument déduit de ce que des constructions se seraient récemment ajoutées au bâti existant, que pour apprécier la réunion des conditions requises par l'article 188 de l'ancien CWATUP, l'autorité ne pouvait tenir compte que de la situation de fait prévalant au jour de l'entrée en vigueur du plan de secteur; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize mars deux mille sept par :

M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GEHLEN.