

# De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement.

(Note sous C.E. n° 20450 du 24 juin 1980).

par Francis HAUMONT

CONSEIL D'ETAT, n° 20450 (VII), 24 JUIN 1980.

MM. ADRIAENS (R), DEPONDY et DEBAEDTS.

Aud. Mme VRINTS (avis conf.).

En cause : DECOSTER c/ ETAT BELGE (Communauté Néerlandaise).

**I. Aménagement du Territoire et urbanisme - Permis de bâtir - Intérêt - Moyen pris de l'illégalité du plan de secteur.**

**II. Aménagement du territoire et urbanisme - Plan de secteur - Changement de destination allant plus loin que l'avis de la commune - Illégalité - Répercussion sur les demandes d'autorisation de bâtir.**

Vu la requête introduite le 27 juillet 1978 par Yvonne et Marcelle DE COSTER, propriétaires par indivis de la parcelle sise à OVERIJSE, Terhulpensesteenweg et cadastrée section I, n° 302 L 5 - V 5;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés, déposés les 9 mai 1979 et 19 septembre 1979;

Vu le rapport sur l'affaire établi le 11 février 1980 par Mme VRINTS, auditeur;

Vu l'ordonnance du 5 mars 1980 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties faite le 13 mars 1980 et 17 avril 1980 et vu le dernier mémoire des requérantes, déposé le 8 avril 1980;

Vu l'ordonnance du 2 juin 1980, notifiée aux parties le 6 juin 1980, fixant l'affaire à l'audience du 23 juin 1980;

Entendu en son rapport, M. le Président de chambre ADRIAENS;

Entendu, en ses observations, Me L. SMOUT, avocat au barreau de Bruxelles, qui, loco Me de SURAY, avocat au barreau de Bruxelles, comparaît pour les requérantes;

Entendu, en son avis conforme, Mme VRINTS, auditeur;

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

Considérant que le recours tend à l'annulation de l'arrêté royal du 29 mai 1978 portant refus du permis de bâtir sollicité par les prénommées en vue de la construction de 34 habitations sur la parcelle visée ci-dessus; il n'appert pas du dossier, et que la partie adverse ne soulève pas, que les parties requérantes aient eu connaissance de cet arrêté plus de soixante jours avant l'introduction du recours;

Considérant que selon le feuillet Tervuren 31/8 du plan de destination du projet de plan de secteur Halle-

Vilvoorde-Asse, fixé par arrêté ministériel du 29 mars 1974, la parcelle en question avait la destination de zone d'habitat;

Considérant que l'arrêté royal est essentiellement fondé sur les motifs suivants :

«...Attendu que le projet a pour objet la construction de trente-quatre habitations; que le collège des bourgmestre et échevins d'Overijse a refusé le permis notamment parce que selon le plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse fixé par arrêté royal du 7 mars 1977 le territoire couvert par le projet est situé dans une zone d'intérêt paysager;

«Attendu que selon le plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse, fixé par arrêté royal du 7 mars 1977, la parcelle est située en zone agricole d'intérêt paysager; que sont applicables en l'espèce les articles 11 et 15 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plan et des plans de secteur; que peuvent être effectués dans une telle zone tous actes et travaux entrant dans le cadre de l'agriculture au sens large pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage; que la construction de trente-quatre habitations est contraire à cette destination;

«Attendu qu'un accord de lotissement a été donné le 26 mars 1958 par l'administration de l'urbanisme; qu'en vertu de l'article 74, § 1<sup>er</sup>, de la loi, cet accord est périmé; qu'il ressort du dossier que le particulier n'apporte pas de preuve adéquate de l'interruption de la péremption du lotissement; que cet accord ne peut dès lors être valablement invoqué en droit;

«Attendu qu'un certificat d'urbanisme n° 2 a été délivré pour les terres en cause le 13 octobre 1976; que ce certificat doit être considéré comme une simple feuille de renseignement, dépourvue de toute force juridique; que la loi du 28 juillet 1976, qui assigne au certificat d'urbanisme une durée de validité d'un an, ne peut être invoquée, cette loi n'ayant été publiée au Moniteur belge que le 26 novembre 1976, soit après la date du certificat d'urbanisme précité; que, pour tous ces motifs, le recours est rejeté»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité prise du défaut de l'intérêt légal requis dans le chef des parties requérantes; qu'elle soutient dans cet ordre d'idées : «Il appartient aux parties requérantes de justifier de leur intérêt personnel, actuel et spécifique. En vertu du plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse fixé définitivement par arrêté royal du 7 mars 1977 les terres en questions sont situées dans une zone agricole d'intérêt paysager. Les parties requérantes n'ont pas introduit de recours lors de la modification de la destination de la partie du plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse qui avait d'abord reçu la destination de zone d'habitat pour se voir ensuite attribuer celle de zone agricole d'intérêt paysager. A supposer même que le Conseil d'Etat annule l'arrêté royal attaqué, le Roi, appelé à statuer à nouveau sur la demande de permis de bâtir, serait tenu, en application de l'article 2, paragraphe 2, de la loi sur l'urbanisme, par les prescriptions impératives du plan de secteur, qui s'opposent à ce que la demande soit accueillie»;

Considérant que les parties requérantes allèguent en un premier moyen que l'arrêté attaqué a fait une fausse application du plan de secteur en partant de la constatation que la parcelle est située dans «une zone agricole

d'intérêt paysager» alors que, selon les prescriptions graphiques et les articles du plan de secteur, elle se trouve en zone agricole, et en un second moyen que la destination de zone d'habitat donnée à la parcelle dans le projet de plan de secteur a été illégalement changée en celle de zone agricole par le plan de secteur;

Considérant qu'au cas où l'exception d'illégalité du plan de secteur invoquée dans le second moyen est reconnue fondée à l'égard de la parcelle en question et l'arrêté royal annulé, la partie adverse sera tenue, en exécution de l'arrêt annulatif, d'abroger cette prescription illégale en fonction exclusive de la parcelle litigieuse, avec cette conséquence inéluctable qu'à l'occasion d'un nouvel examen de la demande de permis la destination de zone agricole ne pourra plus être invoquée comme motif de refus; qu'abstraction faite de cette exception et au cas où l'arrêté royal attaqué est annulé pour avoir fait une application incorrecte du plan de secteur, la partie adverse aura à tenir compte, lors d'un nouvel examen de la demande de permis, de la véritable destination du terrain comprenant la parcelle en cause, celle de zone agricole, soumise à des restrictions moins sévères qu'une zone d'intérêt paysager, de sorte qu'il lui appartiendra d'examiner si la règle du remplissage des vides prévue par l'article 23 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne pourrait être appliquée; qu'il s'ensuit que la thèse de la partie adverse selon laquelle l'octroi du permis sollicité se heurte inévitablement aux prescriptions impératives du plan de secteur est irrelevante; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant, en ce qui concerne le premier moyen, tel qu'il vient d'être résumé, que la partie adverse dans l'arrêté attaqué, le fonctionnaire provinciale de l'urbanisme dans sa prise de position du 22 décembre 1977 et l'administration centrale dans son rapport du 23 mai 1978 ont fait une fausse application des prescriptions du plan de secteur; que ces autorités ont situé la parcelle, l'une en zone rurale, l'autre pour partie en zone agricole et pour partie en zone d'habitat à caractère rural, ou encore en zone agricole d'intérêt paysager; qu'en fin de compte, seule la commune d'Overijse a correctement interprété le plan de secteur en situant la parcelle en zone agricole; que l'arrêté attaqué est dès lors entaché d'excès de pouvoir en ce qu'il refuse le permis de bâtir en raison de l'incompatibilité du projet de construction avec la destination de zone d'intérêt paysager et en ce qu'il déduit de cette destination que sont applicables les prescriptions urbanistiques des articles 11 et 15 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972; que cette illégalité suffit à elle seule pour entraîner l'annulation de l'arrêté royal attaqué;

Considérant toutefois qu'il y a lieu, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de vérifier dans le cadre du second moyen, si le gouvernement a pu modifier la destination de zone d'habitat que les parties requérantes prétendent avoir été donnée à la parcelle litigieuse par le projet de plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse en celle de zone agricole, sans violer l'article 9 de la loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme;

Considérant que les parties requérantes développent, en ce qui concerne l'illégalité dénoncée au moyen, l'argumentation suivante :

«Dans le projet de plan Halle-Vilvoorde-Asse soumis à enquête publique, la parcelle était reprise en zone d'habitat. Cette destination donnant satisfaction, l'intéressé n'a pas introduit de réclamation contre le plan de sec-

teur auprès du Gouverneur. Contrairement à la loi, qui confère au projet de plan de secteur force obligatoire et réglementaire, cette destination a été modifiée par l'autorité après l'enquête et sans qu'il y ait eu la moindre réclamation...»;

Considérant que la partie adverse, après avoir relevé que les parties requérantes auraient dû demander l'annulation du plan de secteur, répond «qu'à supposer que le plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse soit illégal pour motif indiqué dans la requête, ce plan serait inexistant, de sorte qu'il n'y aurait pas de plan d'aménagement privant les terres de leur destination et que l'arrêté royal attaqué du 29 mai 1978 portant rejet du recours en matière de construction serait dépourvu de toute base juridique»;

Considérant que devant le caractère laconique de cette réponse, l'auditorat a invité la partie adverse à lui faire savoir si les modifications apportées à la destination de la parcelle des parties requérantes étaient la conséquence de suggestions ou d'observations faites à l'occasion de l'enquête publique ou de la consultation et, dans l'affirmative, de communiquer les documents qui en témoignent; que la partie adverse a alors fourni les informations suivantes :

«Lors de l'enquête publique en vue de la fixation définitive du projet de plan de secteur, la fédération de Tervuren a évoqué dans son avis, point 38, la zone en question. Elle a précisé son point de vue à l'aide d'une proposition de carte 1/10.000, dont copie ci-jointe.

«Pour le terrain litigieux, la proposition de la fédération implique :

«Au point 38 de son avis, la fédération de Tervuren écrit :  
«38. Dans le centre, une partie de la zone d'habitat de fond a été supprimée;

«Rép. : il y a quelque cinq ans un C.U. a été délivré pour la construction de deux immeubles à appartements. Avis : pas d'accord : voir le compte rendu de la réunion du 17 août 1976 e) Maleizen :

«Le 38 devient : pas d'accord (supplément au Moniteur belge du 18 avril 1977, pp. 44 et 105).

«La commune n'a pas mis ces terrains en discussion dans son avis (1).

«Pour le surplus, le texte de l'arrêté royal portant le plan de secteur Halle-Vilvoorde-Asse déclare au sujet de l'avis de la fédération de Tervuren ce qui suit :

«Point 38 entre Maleizen et l'autoroute Bruxelles-Namur (point 39 le long de la Watertorenstraat) concerne la zone d'habitat.

«Etant donné que certaines parties de cette zone présentent un degré suffisant d'occupation résidentielle sous forme, d'une part, de villas et, d'autre part, de constructions rurales et qu'en d'autres endroits elle est occupée pour une large part des serres, les parties restantes revêtant un caractère agricole, la zone est divisée en parc de villas, en zone d'habitat à caractère rural, en zone agricole et en zone de serres.

«Cette prise de position a eu pour conséquence que, lors de la fixation du plan de secteur définitif, la parcelle des demoiselles DE COSTER a été entièrement reprise en zone agricole»;

Considérant que la délibération prise par le conseil communal d'Overijse en sa séance du 15 octobre 1975 proposait sous la rubrique C, 5, 6, en ce qui concerne le

projet de plan de secteur précité et la parcelle des parties requérantes : «Les rues suivantes doivent être reprises en zone d'habitat à caractère rural ou en parc résidentiel : ...C5... B) le lotissement des demoiselles DE COSTER, référence 10.235.427 du 26 mars 1958, est, selon le plan de secteur (c'est-à-dire selon le projet de plan de secteur), entièrement placé en zone d'habitat. Il est proposé de limiter cette zone à une profondeur de construction de 50,00 m à compter de la Terhulpensesteenweg, la zone de construction adjacente s'étendant elle-même aussi sur cette largeur et toute la propriété étant actuellement exploitée comme terre agricole».

Considérant qu'en ce qui concerne la partie de fond de la parcelle litigieuse, qui présente une profondeur de  $\pm 75$  mètres, la modification apportée à sa destination par le plan de secteur découle de deux avis précités et est dès lors intervenue de manière légale;

Considérant toutefois qu'en ce qui concerne la partie de la parcelle litigieuse qui est située à front de la route et qui présente une profondeur de 50 mètres, la modification apportée à sa destination par le plan de secteur ne résulte nullement de ces avis;

Considérant en effet qu'en vertu du projet de plan de secteur la partie de la parcelle située à front de la route avait la destination de zone d'habitat; que l'avis de la commune reproduit ci-dessus proposait de donner à cette partie la destination de «zone d'habitat à caractère rural» ou de «parc résidentiel»; qu'en égard aux articles 6, 1.2.1.4 et 6, 1.2.2. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur la proposition de la commune tendait donc à voir cette partie de la parcelle destinée à usage soit de «parc résidentiel», c'est-à-dire de «zone dont la densité moyenne est faible et à forte proportion d'espaces verts», soit de «zone d'habitat à caractère rural», c'est-à-dire «de zone destinée à recevoir l'habitat en général ainsi que les exploitations agricoles»; qu'en vertu des articles 5, 1.0 et 6, 1.2 de l'arrêté royal précité des zones sont toutes deux des zones d'habitat et destinées, en principe, à la construction d'habitations; que le plan de secteur attaqué a toutefois changé la destination de zone d'habitat donnée à la partie précitée de la parcelle en celle de zone agricole, où la construction d'habitations est, en principe, exclue en vertu de l'article 11, 4.1. de l'arrêté royal précité; qu'à l'égard de cette partie de la parcelle le plan de secteur est donc allé au-delà de ce qui est légalement possible dans le cadre de la proposition de la commune; que la destination dont la fixation est ainsi entachée d'illégalité ne saurait être un motif légal de refus du permis de bâtir en ce qui concerne cette partie de la parcelle,

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup>. — Est annulé l'arrêté royal du 29 mai 1978 qui refuse à Yvonne et à Marcelle DE COSTER le permis de bâtir 34 habitations sur la parcelle section 1, 302 L 5-V 5, Terhulpensesteenweg à Overijse.

Article 2. — Les dépens, liquidés à la somme de quinze cents francs, sont mis à la charge de l'Etat belge.

#### OBSERVATIONS

1. — l'arrêt DE COSTER, rendu le 24 juin 1980 par le Conseil d'Etat, apporte un éclairage intéressant sur la portée de la phase consultative de l'élaboration des plans d'aménagement tels qu'ils sont conçus par la loi

du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

En effet, le Conseil d'Etat termine ses considérations par une phrase sibylline relative à l'impact sur le contenu du plan de secteur définitif de l'avis de l'autorité communale quant au projet de plan de secteur.

2. — On est dès lors amené à s'interroger non seulement sur la signification précise, en l'espèce, de l'arrêt de notre Haute juridiction administrative, mais surtout sur le principe jurisprudentiel qui en découle.

3. — Ceci nous conduit, naturellement, à nous arrêter de façon plus générale, sur la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement.

#### I. Les faits

4. — Pour ce qui est du point qui nous intéresse, les faits soumis à la censure du Conseil d'Etat, peuvent être résumés comme suit :

Les demoiselles DE COSTER sont propriétaires d'une parcelle indivise, d'une profondeur de  $\pm 125$  mètres depuis le front de voirie et sise sur le territoire de la commune d'Overijse. Cette parcelle était reprise au projet de plan de secteur de Halle-Vilvoorde-Asse en zone d'habitat.

Lors de l'enquête publique, satisfaites de ce qui était proposé, les copropriétaires ne déposèrent aucune réclamation.

La fédération de Tervuren, dans son avis sur ce projet, se prononçait pour la suppression de la zone d'habitat sur les 75 mètres de fond. Quant au conseil communal d'Overijse, il proposait outre la modification suggérée par la fédération de Tervuren, de mettre les 50 premiers mètres de ladite parcelle en zone d'habitat à caractère rural ou en parc résidentiel.

L'arrêté royal approuvant définitivement le plan de secteur de Halle-Vilvoorde-Asse situe la parcelle concernée dans une zone agricole.

#### II. Les mécanismes de la phase consultative de l'élaboration des plans d'aménagement.

5. — Sans entrer dans tous les détails de la procédure de consultation lors de l'élaboration d'un plan d'aménagement, il n'est pas inutile de rappeler qui sont les personnes physiques et morales qui sont amenées à émettre avis, réclamations ou observations sur les projets de plans qui leur sont soumis.

#### a) Les réclamations et observations émises par le public.

6. — Le législateur a prévu que tout projet de plan de secteur, arrêté provisoirement par le Ministre, devait être soumis à l'enquête publique (1). Cette enquête permet à tout citoyen ou toute personne morale de déposer ses observations et ses réclamations, par écrit au Gouverneur de la Province, dans les nonantes jours à dater de l'ouverture de l'enquête publique.

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 9.

7. — De même, en ce qui concerne les plans communaux d'aménagement, la loi prévoit que le projet de plan communal, particulier ou général, adopté provisoirement par le conseil communal, est soumis à l'enquête publique (2). Durant un laps de temps de trente jours, des observations et réclamations de la population peuvent être adressées par écrit au collègue échevinal.

8. — Quant à la portée réelle des observations et des réclamations, on peut en déterminer l'importance par le biais de l'obligation imposée à l'autorité publique compétente (la Commission consultative régionale d'aménagement du territoire pour les plans de secteur et le conseil communal pour les plans communaux) d'examiner leur régularité et leur bien fondé.

9. — La jurisprudence constante du Conseil d'Etat fait apparaître le caractère automatiquement irrégulier des arrêtés royaux approuvant des plans d'aménagement si l'examen du dossier de la procédure d'approbation fait apparaître l'absence d'examen des réclamations ou ne permet pas de dégager les motifs justifiant leur rejet (3).

10. — Si l'autorité publique compétente examine les réclamations, elle ne peut se contenter d'une motivation pro forma pour rejeter la réclamation mais doit montrer clairement quels sont les motifs d'ordre urbanistique qui justifient ce rejet (4).

11. — Le Conseil d'Etat distingue, toutefois, deux types de réclamations : celles qui sont d'ordre technique et celles qui ne le sont pas. La distinction est d'importance dans la mesure où seules les réclamations d'ordre technique peuvent être prises en considération et faire l'objet d'un examen (5).

Si l'on peut comprendre ce principe de distinction, dans la pratique, la démarcation entre ces deux types de réclamation n'est pas évidente. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil d'Etat qui, en date du 24 juin 1980, par onze arrêts, a annulé certaines parties du plan de secteur Veurne - Westkust, a considéré qu'une réclamation formulée contre une zone naturelle n'était pas d'ordre technique lorsqu'elle se bornait à faire valoir que des réclamations antérieures avaient été déposées contre le fait qu'il ne pouvait être bâti sur des parcelles qui avaient été acquises comme terrain à bâtir (6) mais était d'ordre technique lorsque la réclamation faisait valoir que la parcelle, acquise comme terrain à bâtir et entourée de rues, présentait de ce fait le caractère d'un terrain à bâtir (7).

La distinction est subtile et pourrait être préjudiciable aux réclamants peu vigilants dans leur formulation.

12. — Rappelons, enfin, que l'absence de réclamation déposée, lors de l'enquête publique n'établit pas l'absence d'intérêt à poursuivre devant le Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté royal approuvant le plan d'aménagement (8).

## **b) Les avis des autorités territoriales et des commissions compétentes.**

### **1°) Au niveau des plans de secteur**

13. — De même que le public fait ses observations pendant l'enquête publique, la Députation permanente de la Province et le conseil communal de chacune des communes auxquelles s'étend le projet de plan de secteur donnent leur avis au Gouverneur dans les soixante jours à dater de la clôture de l'enquête publique (9).

Pour les agglomérations et fédérations de communes, à l'avis du conseil communal s'ajoute (10) celui du conseil d'agglomération ou du conseil de fédération (11).

En l'absence d'avis dans le délai requis, ils sont censés être favorables.

14. — L'ensemble du dossier, avec le projet de plan et les observations, réclamations et avis, est soumis pour avis à la commission consultative régionale d'aménagement du territoire (12). Celle-ci a normalement nonante jours pour émettre son avis. Le dépassement du délai est ici sans conséquence, ce qui est heureux au vu du nombre de réclamations que la commission doit examiner (13).

### **2°) Au niveau des plans communaux**

15. — En ce qui concerne les plans communaux, aux observations et réclamations déposées par le public vient s'ajouter l'avis de la commission consultative locale (14).

Cette commission, instituée en vertu de l'article 19 de la loi organique, est tantôt une commission d'agglomération (15), tantôt une commission intercommunale, tantôt encore, une commission communale (16). Son avis est réputé favorable s'il n'est émis dans le délai imparti.

En Région bruxelloise, le dossier s'alourdit encore de l'avis du conseil d'agglomération (17).

16. — Le dossier complet est transmis au conseil communal qui peut alors adopter définitivement le plan (18).

---

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 21.

(3) C.E. n° 8.398, 31 janvier 1961, Fabrique d'Eglise Notre Dame à MONTAIGU; n° 16.636, 20 septembre 1974, DE VUYST; n° 16.898, 21 février 1975, VAN HOVE et Csts; n° 17.248, 28 octobre 1975, VAES et MEULEMANS.

(4) C.E. n° 16.971, 15 avril 1975, BONNEVIE; n° 20.457, 24 juin 1980, HIERNAUX.

(5) C.E. n° 20.457, 24 juin 1980, HIERNAUX; n° 20.579, 24 juin 1980, PILAETE.

(6) C.E. n° 20.579, op. cit.

(7) C.E. n° 20.457, op. cit.

(8) C.E. n° 14.018, 13 mars 1970, A.S.B.L. Education féminine.

(9) Loi du 29 mars 1962, art. 9, alinéa 5.

(10) C.E. n° 17.140, 15 juillet 1975, Ville de Bruxelles et Agglomération bruxelloise.

(11) Loi du 26 juillet 1971, art. 4, 3°.

(12) Loi du 29 mars 1962, art. 9, alinéa 5.

(13) Ceci est particulièrement vrai pour la Région wallonne pour laquelle il n'existe qu'une seule commission consultative (A.R. 15 mars 1976), même si par arrêté ministériel du 8 mars 1976, des commissions d'avis sur le plan de secteur ont été instituées pour les quatre provinces wallonnes ainsi que pour l'arrondissement administratif de Nivelles.

(14) Loi du 29 mars 1962, art. 21, alinéa 5.

(15) Il en existe une pour les cinq agglomérations.

(16) Cfr sur ce point P. VANDEN BORRE, Aménagement du territoire et urbanisme, Commentaire, éd. La Chartre, Brugges, pp. 321 et ss, mise à jour 1980.

(17) Loi du 26 juillet 1971, art. 4, 2°. Cet avis doit être donné avant l'approbation définitive par le conseil communal (C.E. n° 17.140, 15 juillet 1975, Ville de Bruxelles et agglomération bruxelloise).

(18) Loi du 29 mars 1962, art. 21, alinéa 6.

17. — L'ensemble du dossier transite encore à la Députation permanente qui doit donner son avis dans un délai de trente jours avant de pouvoir être approuvé par le Roi (19).

### c) La portée des différents avis émis

#### 1°) Au niveau des plans de secteur

##### 1. L'avis du conseil communal

18. — C'est précisément sur la portée de l'avis du conseil communal que l'arrêt annoté se prononce : le Conseil d'Etat considère, en effet, que, en modifiant en zone agricole une zone d'habitat, l'arrêté royal approuvant le plan de secteur est allé «au-delà de ce qui était légalement possible dans le cadre de la proposition de la commune» qui était de modifier la zone d'habitat en zone d'habitat à caractère rural ou en zone de parc résidentiel.

19. — Faut-il en déduire que le Roi, lorsqu'il approuve un plan de secteur, est nécessairement lié par l'avis du conseil communal qui pourrait s'assimiler pratiquement à un avis conforme ? Nous ne le pensons pas.

En effet, il convient de restituer une circonstance de fait qui justifie la position du Conseil d'Etat à savoir que, sur les 50 mètres de la parcelle des sœurs DE COSTER à compter du front de la voirie, seul le conseil communal d'Overijse s'est prononcé.

Cela signifie que deux propositions étaient soumises à l'approbation royale : celle du projet de plan de secteur et celle du conseil communal.

En décrétant que le Roi est allé illégalement au-delà de l'avis de la commune, le Conseil d'Etat ne se prononce pas, en fait, sur la portée générale de tout avis de l'autorité communale dans de telles procédures mais plutôt sur la marge dans laquelle le Roi peut exercer son pouvoir. Nous y reviendrons (20).

20. — En conséquence, il n'y a pas lieu d'attribuer à l'avis du conseil communal sur le projet de plan de secteur une portée particulière qui donnerait à la commune, un pouvoir plus important dans cette matière que celui qui est le sien.

##### 2. L'avis de la commission consultative régionale

21. — Dans le cadre de la procédure d'élaboration des plans de secteur, seul l'avis de la commission consultative régionale a, aux termes de la loi, une portée particulière dans la mesure où, lorsque le Roi s'écarte de cet avis, sa décision doit être motivée (21).

De plus, comme nous l'avons dit, la loi ne prévoit pas de possibilité de s'abstenir de l'avis de cette commission, contrairement aux avis des autres instances (22).

Cet avis constitue donc une partie essentielle de la procédure de préparation du plan de secteur (23). Cela se justifie notamment par le fait que cet avis constitue l'aboutissement de la phase consultative de l'élaboration des plans et, à ce titre, il tient lieu en quelque sorte, de synthèse des opinions exprimées et de leur arbitrage.

##### 3. Les autres avis

22. — En ce qui concerne les avis émis soit par la Députation permanente, soit le conseil d'agglomération,

il n'y a pas lieu de les distinguer de l'avis du conseil communal.

#### 2°) Au niveau des plans communaux

23. — Contrairement à ce qui se passe dans le cas des plans de secteur, aucune autorité ou commission compétente n'a de pouvoir particulier. Tous les avis sont mis, juridiquement, sur le même pied et ont une portée semblable à celle des avis émis par le conseil communal dans le cadre de la procédure des plans de secteurs (24).

24. — La commission consultative locale ne peut, de ce point de vue, être assimilée à la commission consultative régionale dans la mesure où aucune motivation particulière n'est requise pour s'écarter de son avis qui au demeurant, est réputé favorable s'il n'est donné dans les délais (25).

### III. l'enseignement de l'arrêt DE COSTER

#### a) Au niveau de la procédure d'élaboration des plans de secteur

25. — Comme nous l'avons évoqué précédemment (26), l'arrêt DE COSTER ne donne pas à l'avis du conseil communal sur le plan de secteur une portée particulière.

Le Conseil d'Etat s'est en fait prononcé sur le champ d'exercice du pouvoir du Roi lorsqu'il arrête le plan de secteur. Ce champ de manœuvre est délimité d'un côté par le projet de plan de secteur tel qu'il a été provisoirement par le Ministre et, de l'autre côté, par les observations, réclamations et avis divers déposés lors de la phase consultative.

26. — A cet égard, il convient de distinguer trois hypothèses :

- 1° L'absence de réclamations, observations ou avis;
- 2° L'existence d'une seule intervention, soit sous forme de réclamation ou d'observation, soit sous forme d'avis;
- 3° l'existence de plusieurs opinions exprimées de façon divergente.

27. — La première hypothèse est celle où aucune réclamation, aucune observation ou aucun avis n'a été émis à l'encontre du projet de plan de secteur. L'absence d'intervention ne s'estime pas au regard de l'ensemble du secteur concerné mais pour chaque parcelle déterminée. C'est une hypothèse très plausible. Moultes parcelles des plans de secteur sont dans ce cas.

(19) Loi du 29 mars 1962, art. 23. Sur la nature de la tutelle d'approbation exercée par le Roi, voy. D. LAGASSE, «L'autonomie dans l'élaboration des plans d'aménagement communaux», in A.T.D.F., n° 6, pp. 1-11; contra circulaire ministérielle n° 56-5 (BR) du 3 mai 1979 publiée in A.T.D.F. n° 7, pp. 58-59.

(20) Cfr. infra n° 25 et svts.

(21) Loi du 29 mars 1962, art. 9, alinéa 7.

(22) En réalité, on s'en est abstenu tant que les commissions consultatives n'étaient pas en place. Cela avait été toutefois expressément prévu par la loi (art. 77, alinéa 2). Voy. aussi C.E. n° 16.971, 15 avril 1975, BONNEVIE, et note L.P. SUETENS in Recht.Weekblad, 1976, col. 1504-1509.

(23) C.E. n° 20.457, 24 juin 1980, HIERNAUX.

(24) Cfr. supra n° 20.

(25) Loi du 29 mars 1962, art. 21, alinéa 5.

(26) Cfr. supra n° 19.

Dans cette situation, il faut considérer qu'il n'appartient pas au Roi de modifier de quelque façon que ce soit l'affectation arrêtée provisoirement par le projet de plan de secteur.

**28. —** La seconde hypothèse est celle où une seule opinion divergente a été émise sur le projet de plan de secteur. C'est l'hypothèse tranchée par l'arrêt DE COSTER.

Dans ce cas, la marge de manoeuvre se situe entre le projet de plan de secteur et l'opinion exprimée. Ainsi dans le cas de l'arrêt DE COSTER, le Roi pouvait proposer toute solution, allant de la zone d'habitat (proposée par le projet de plan de secteur) à la zone d'habitat à caractère rural (proposée par le conseil communal), c'est-à-dire la zone d'extension d'habitat, la zone d'habitat à forte densité, la zone d'habitat à moyenne densité ou la zone d'habitat à faible densité. Mais il ne pouvait décider d'une réaffectation en zone agricole, pas plus qu'il n'aurait pu choisir une destination forestière, d'espaces verts, de zones naturelles, etc...

**29. —** La troisième hypothèse est celle de la pluralité d'opinions divergentes du projet de plan de secteur.

Si l'on se trouve par exemple en présence de deux avis différents déposés l'un par le conseil communal, et l'autre par la Députation permanente, la marge de manoeuvre est délimitée, d'un côté, toujours par le projet de plan de secteur et, de l'autre, par la proposition la plus extrême par rapport à celle du projet de plan de secteur.

Pour illustrer cette hypothèse, prenons le cas d'une zone d'habitat au projet de plan de secteur pour laquelle le conseil communal souhaite une zone d'extension d'habitat et la Députation permanente une zone naturelle. Le plan de secteur pourra alors arrêter définitivement une affectation allant de la zone d'habitat pure et simple à la zone naturelle en passant par la plupart des autres zones prévues par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur.

**30. —** Toujours dans cette troisième hypothèse, il convient de s'interroger sur la solution à adopter lorsque parmi les avis divergents se trouve celui de la commission consultative régionale.

Cet avis «annule»-t-il les autres avis, auquel cas on se retrouve dans la deuxième hypothèse évoquée supra ? Ou, au contraire, doit-on considérer qu'il y a pluralité d'avis, le plus divergent par rapport à la proposition du projet de plan de secteur constituant alors l'autre limite de la marge de manoeuvre royale ?

Personnellement, nous pencherions pour la première solution. En effet, si le Roi peut s'écarter de l'avis de la commission consultative régionale, il doit correctement motiver sa décision. Ceci, nous l'avons dit, donne à l'avis de la commission une importance prépondérante (27). Ce serait nier cette prépondérance que de le mettre sur le même pied que les autres avis. De plus, cela pourrait créer une espèce de recours contre l'avis de la commission qui s'est prononcée sur les observations, réclamations et avis, au premier degré.

**31. —** Dans la pratique, il faut constater qu'au regard du caractère assez libéral des projets de plan de secteur, les propositions de la commission consultative régionale sont assez systématiquement restrictives. Et qu'il reste donc une marge de manoeuvre théorique non négligeable pour l'approbation définitive.

#### **b) Au niveau des plans d'aménagement communaux**

**32. —** La transposition de cette jurisprudence au niveau des plans communaux doit être nuancée en raison principalement du «partage» du pouvoir d'approbation entre le conseil communal et le Roi.

**33. —** L'approbation royale d'un plan communal d'aménagement, sans nous prononcer sur son caractère (28), ne peut s'assimiler à l'approbation royale du plan de secteur.

En effet, le plan approuvé définitivement par le conseil communal est soit approuvé par le Roi, soit refusé (29). Mais en aucune manière, ce plan ne peut être modifié par le Roi (30).

Si le pouvoir de droit de modifier n'appartient donc pas au Roi, en revanche, il faut constater qu'il en a le pouvoir de fait en refusant le plan, en indiquant les motifs de ce refus et en suggérant ainsi les modifications à y apporter.

**34. —** Reste alors la question de savoir si le conseil communal voit son pouvoir de modifier le projet de plan communal adopté provisoirement par lui limité par les observations, réclamations et avis déposés lors de la phase de consultation.

La réponse est affirmative. Elle découle non seulement de l'application du principe dégagé par le Conseil d'Etat dans son arrêt DE COSTER, mais aussi du texte même de la loi qui laisse entendre que les modifications ne peuvent découler que des résultats de l'enquête c'est-à-dire des opinions émises lors de la consultation (31).

**35. —** Signalons enfin que cette marge de manoeuvre du conseil communal dans son approbation définitive est également limitée par le fait que, s'il modifie, au terme de l'enquête publique, le projet de plan, il doit être procédé à une nouvelle enquête publique (32).

---

(27) Cfr. supra n° 21.

(28) Cfr. la controverse sur ce point signalée supra n° 17 et note 19.

(29) Loi du 29 mars 1962, art. 23, alinéas 2 et 3.

(30) Sauf, en cas d'improbation totale, lorsque le Roi se substitue à la commune (loi du 29 mars 1962, art. 24). A notre connaissance, cette faculté n'a jamais été exercée.

(31) Loi du 29 mars 1962, article 21, alinéa 6.

(32) Loi du 29 mars 1962, article 21, alinéa 6 in fine.