CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.876 du 4 juin 2009

A. 146.051/XIII-3231

En cause : **THEYS** Bernadette,

ayant élu domicile chez
Me Didier PUTZEYS, avocat,
avenue Brigade Piron 132
1080 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 janvier 2004 par Bernadette THEYS qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne DB 25119/03.23 du 4 novembre 2003 confirmant le refus de permis d'urbanisme par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune de Lasne pour l'aménagement d'un accès sur un bien sis route de la Marache, 36 à Lasne";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 19 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 avril 2008 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Bernadette DE GRAEUWE D'AOUST, loco Me Didier PUTZEYS, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me Pierre LAMBERT avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M^{me} LEYSEN, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. Le 20 novembre 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne délivre à Bernadette THEYS, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une grange et d'une remise (anciennement propriété du père de la requérante et situées derrière le corps de logis) et la reconstruction d'une maison d'habitation sur un bien sis à Lasne, route de la Marache, 36, et cadastré 4ème division, section D, n^{o} 150c.

2. Le 23 janvier 2003, Bernadette THEYS introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'un chemin carrossable pour accéder à sa maison d'habitation depuis la route. L'immeuble de la requérante est situé en recul par rapport à la voirie. L'accès à la grange se faisait anciennement depuis le terrain voisin appartenant à son père. Selon la requérante, cet accès n'est plus possible depuis la construction de sa maison d'habitation, laquelle est dès lors privée de tout accès carrossable depuis la voirie. Le bien est situé en zone d'espaces verts d'intérêt paysager au plan de secteur. Il est situé dans le périmètre du site de la rive gauche du Smohain, classé par arrêté du 25 octobre 1994. Le projet déroge donc au plan de secteur en ce qui concerne la destination de la zone (article 330, 11^{o}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)) et sa situation dans un site classé (article 330, 12^{o}, du CWATUP).

3. Le 3 février 2003, la commune de Lasne délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

4. Une enquête publique est organisée du 7 au 21 février 2003 et ne suscite aucune lettre de réclamation.

5. En séance du 18 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne émet un avis favorable conditionnel sur la demande et propose au fonctionnaire délégué d'accorder la dérogation sollicitée.

6. Le 15 mai 2003, le service des Monuments et Sites de la direction de Wavre signale au fonctionnaire délégué que l'avis de la chambre provinciale de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles est réputé favorable, à défaut pour elle de s'être réunie dans le délai qui lui était imparti. Il émet toutefois un avis défavorable motivé sur le projet.

7. Dans son avis défavorable du 20 mai 2003, le fonctionnaire délégué constate que le chemin d'accès va créer une large entaille dans le talus, qu'il nécessitera la démolition d'une partie d'un muret, ainsi que des modifications de relief du sol importantes, que son implantation s'effectuera parallèlement à la voirie existante et que l'ensemble de ces interventions risquent de perturber le paysage. Il constate que le plan est muet quant aux matériaux utilisés pour le revêtement et le rehaussement du muret, et quant aux aménagements de raccord avec les bâtiments et les abords. Il relève en outre que le dossier ne justifie pas la nécessité de cet accès.

8. Le 27 mai 2003, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 15 juillet 2003, Bernadette THEYS introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 17 juillet et réceptionné complet le 30 juillet 2003.

10. Le 19 août 2003, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine proposent au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

11. Dans son procès-verbal d'audition du 21 août 2003, la commission d'avis sur les recours relève ce qui suit :

" M^me^ Theys expose les nombreuses difficultés rencontrées dans le cadre de l'aménagement de son habitation, les travaux de mise en oeuvre ainsi que la réalisation de l'accès. Celle-ci souligne que la situation de l'accès a été discutée sur place avec le Fonctionnaire délégué et la Bourgmestre. M^me^ Theys s'indigne de ce que le Fonctionnaire délégué revienne ensuite sur ces paroles. Celle-ci souligne la dureté voire l'impolitesse de M. BERTHET lors de l'entrevue qui a suivi le refus de permis d'urbanisme.

Le Président, ayant une parfaite connaissance des lieux, souligne que l'accès est peu perceptible.

M^me^ Theys s'étonne de ce que le Fonctionnaire délégué s'acharne sur son cas".

12. Dans son avis sur la demande, émis le même jour, la commission d'avis sur les recours déplore notamment le revirement d'attitude du fonctionnaire délégué et relève que l'ouverture du talus n'est pas de nature à compromettre le caractère de la zone; elle s'en remet à la sagesse du ministre.

13. Le 14 octobre 2003, Madame THEYS adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 15 octobre.

14. Le 4 novembre 2003, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne rejette le recours introduit par la requérante, confirme la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne du 27 mai 2003 et refuse le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" (...)

Considérant que l'article 120 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 du même Code; que cette Commission a transmis, le 22 septembre 2003, l'avis suivant :

« Vu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP (MB du 21 septembre 2002);

Compte tenu de ce que le projet consiste en la régularisation de la création d'un chemin d'accès à une habitation;

Compte tenu de ce que le refus de permis d'urbanisme délivré par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune de Lasne résulte principalement de l'avis défavorable émis par le Fonctionnaire délégué; que celui-ci estime que le chemin va créer une large entaille dans le talus existant et risque de perturber le paysage existant; que le Fonctionnaire délégué considère que le dossier ne justifie pas la création de cet accès;

Vu la proposition de décision défavorable déposée lors de l'audience par la DGATLP, que celle-ci estime que le projet est contraire à la destination de la zone; que celle-ci considère qu'aucune des dérogations aux prescriptions du plan de secteur visées aux articles 110 à 112 du CWATUP ne peut s'appliquer en

l'espèce; que la DGATLP souligne quant à 1'article 111 du CWATUP, que les travaux ne visent pas la transformation, l'extension ou la reconstruction d'un bâtiment;

Compte tenu de ce que Mme Theys affirme que l'implantation du chemin d'accès parallèlement à la voirie lui a été suggérée sur place par M. BERTHET; que la Commission déplore le revirement du Fonctionnaire délégué;

Compte tenu de ce que le chemin dont recours est nécessaire afin d'accéder à l'habitation de Mme Theys depuis la voirie; que la Commission considère que l'accès constitue un élément accessoire, indispensable voire indissociable du logement, situé en recul par rapport à la voirie;

Compte tenu de ce que le reportage photographique effectué avant et après les travaux démontre que la rampe d'accès est effectuée en fonction des contraintes du terrain; que le traitement de l'ouverture du talus n'est pas de nature à compromettre le caractère de la zone; que la demanderesse s'engage à procéder à un aménagement paysager de l'ensemble de la parcelle en ce compris de la rampe; que la plantation d'arbres et arbustes le long des abords est susceptible de générer un tout unifié par rapport à la couverture végétale existante;

La Commission s'en remet à la sagesse du Ministre»;

Considérant que le bien visé est repris en zone d'espaces verts, couverte par un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de WAVRE - JODOIGNE - PERWEZ, approuvé par Arrêté royal le 28 mars 1979;

Considérant que ce bien est également repris au sein du site de la rive gauche, ainsi que de la basse vallée du Smohain, classé par Arrêté ministériel le 25 octobre 1994;

Considérant que le présent projet vise l'aménagement d'un accès carrossable;

Considérant que l'article 37 du Code wallon stipule que «La zone d'espaces verts est destinée au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel. Elle contribue à la formation du paysage ou constitue une transition végétale adéquate entre des zones dont les destinations sont incompatibles»;

Considérant que la parcelle visée est bordée par un imposant talus; qu'outre la pose de pavés, les travaux sollicités engendrent d'importantes modifications du relief du sol; que la création de cet accès est contraire à la destination générale de la zone d'espaces verts, telle que définie par le Code wallon;

Considérant qu'aucune des dérogations aux prescriptions du plan de secteur visées aux articles 110 à 112 du Code wallon ne peut s'appliquer en l'espèce; qu'en effet, les travaux sollicités ne visent pas une construction ou un équipement de services publics ou communautaires (article 110); qu'en outre, ces travaux ne visent pas la transformation, l'extension ou la reconstruction d'un bâtiment existant (article 111), ni l'application de la règle du comblement (article 112);

Considérant que le présent projet a été soumis à une enquête publique du 7 au 21 février 2003 conformément au prescrit de l'article 330, 12° du Code wallon; que cette enquête n'a suscité aucune réclamation;

Considérant que la Commission consultative communale d'aménagement du territoire a émis, le 11 mars 2003, un avis favorable conditionnel;

Considérant que l'avis de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles est réputé favorable en vertu de l'article 116, § 2 du Code wallon;

Considérant que la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Service des Monuments et Sites, a émis, le 15 mai 2003, un avis défavorable motivé comme suit :

« Vu la situation du bien en zone d'intérêt paysager et en site classé, notamment pour sa valeur esthétique;
considérant dès lors qu'il convient d'être particulièrement attentif au maintien des caractères paysagers du bien;
considérant que les nombreuses réserves émises par la C.C.A.T. et par le Collège témoignent des problèmes soulevés par la demande;
considérant que ces réserves auraient dû amener le Collège à exiger des plans modificatifs;
considérant que le respect de ces réserves n'est pas garanti, le propriétaire ne s'étant déjà pas conformé au permis d'urbanisme relatif à la reconstruction de 1'habitation liée à la présente demande (UAP/2001.131);
considérant que l'accès projeté aurait dû être conçu de manière intégrée avec la reconstruction précitée; que les plans fournis restent muets quant aux aménagements de raccord avec les bâtiments existants, à l'emplacement exact du garage et à la circulation des véhicules sur le site;
considérant enfin qu'il convient avant tout de démontrer l'impossibilité d'assurer l'accès des véhicules par 1'entrée d'origine, située quelques mètres plus loin»;

Considérant, à titre subsidiaire, que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement figurant au dossier n'est pas conforme au modèle prévu par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002;

Considérant, vu les éléments présentés, qu'il convient de refuser le permis d'urbanisme sollicité".

15. Cette décision est notifiée à la requérante le 7 novembre 2003;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 37 et 111 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), du permis d'urbanisme du 20 novembre 2001 ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; que le troisième moyen de la requête dénonce la violation du CWATUP, notamment de l'article 37, et des principes généraux de bonne administration et de sécurité juridique ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'insuffisance et l'erreur dans les motifs et l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'à l'appui du deuxième moyen, la requérante relève que l'arrêté attaqué motive son refus par la circonstance que l'aménagement du chemin d'accès envisagé est "contraire à la destination générale de la zone d'espaces verts, telle que définie par le Code wallon" et "qu'aucune dérogation aux prescriptions du plan de secteur visée aux articles 110 à 112 du Code wallon ne peut s'appliquer en l'espèce"; qu'elle soutient qu'elle a cependant basé sa demande de permis d'urbanisme pour un

chemin d'accès et son recours à la Région wallonne sur la nécessité d'accéder à son logement, construit sur la base d'un permis d'urbanisme valablement accordé; qu'elle prétend que ce chemin d'accès est l'accessoire indispensable dudit logement, situé en recul par rapport à la voirie, et que si un permis d'urbanisme a été accordé pour le logement, par application de l'adage "l'accessoire suit le principal", un permis d'urbanisme peut également lui être accordé pour aménager un chemin d'accès à son logement; qu'elle souligne qu'à la suite de la cession du terrain, le logement projeté s'est en effet retrouvé isolé de tout accès propre à la voirie et que, de plus, l'aménagement repris à l'autorisation de bâtir rend impossible le passage de véhicule par l'ancien chemin d'accès, placé sur la propriété d'un tiers; qu'elle relève que l'acte attaqué ne formule aucun jugement à cet égard mais se limite à citer deux avis contradictoires, en violation avec les règles de motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'à l'appui du troisième moyen, la requérante relève que l'arrêté attaqué reprend, sans le commenter, l'avis de la commission d'avis instituée par le CWATUP qui soulève la contradiction du fonctionnaire délégué au cours de la procédure d'octroi des permis d'urbanisme; qu'elle affirme que l'arrêté attaqué a ainsi omis, à tort, d'en déduire l'irrégularité du refus de permis d'urbanisme basé sur l'avis de ce même fonctionnaire; qu'elle rappelle toutes les concertations qui ont eu lieu entre elle et l'administration communale à chaque étape de la procédure d'octroi des permis d'urbanisme; qu'elle prétend que si le permis d'urbanisme relatif au chemin d'accès fut rejeté, ce ne fut finalement dû qu'au seul changement de position, tardif, du fonctionnaire délégué; qu'aux dires de la requérante, celui-ci lui conseille dans un premier temps des modalités d'implantation du chemin d'accès pour ensuite, de nombreux mois après, critiquer cette implantation qui entraînerait, selon lui, de trop nombreuses perturbations de l'aménagement des lieux et ne peut donc être acceptée; que, selon la requérante, ce revirement n'est justifié par aucune considération propre à la cause et est apparu "comme un coup de tonnerre dans un ciel bleu"; qu'elle souligne que cela fut rappelé par elle-même dans son recours à la Région wallonne et par la commission d'avis instituée par le CWATUP, laquelle a déploré "le revirement du fonctionnaire délégué"; que, pour la requérante, face à une telle attitude, la seule conséquence juridique ne peut pas se limiter à déplorer un revirement mais que ce comportement est en effet contraire aux principes généraux de bonne administration et de sécurité juridique;

Considérant que la partie adverse répond au deuxième moyen que c'est à bon droit qu'elle a estimé qu'aucune des dispositions des articles 110 à 112 du CWATUP ne pouvait trouver à s'appliquer en l'espèce; qu'elle observe que la requérante est en défaut d'indiquer en quoi l'article 111 pourrait s'appliquer; qu'elle n'aperçoit pas en quoi un chemin d'accès peut être considéré comme une transformation à une maison

d'habitation, comme une extension à une maison d'habitation, voire la reconstruction d'une maison d'habitation préexistante; que, selon elle, le fait que le chemin d'accès soit indispensable ne justifie pas le recours à l'application de l'article 111 du CWATUP; qu'elle affirme qu'en invoquant la violation du permis d'urbanisme du 20 novembre 2001, la requérante n'indique pas la disposition légale qui aurait été violée par l'acte attaqué, de sorte que le deuxième moyen est irrecevable à cet égard;

Considérant que la partie adverse répond au troisième moyen que la requérante est en défaut d'indiquer en quoi les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée auraient été violés par l'acte attaqué; qu'elle fait valoir qu'en faisant référence au comportement du fonctionnaire délégué de la Région wallonne, la requérante ne formule aucune critique relative à l'acte attaqué, lequel est adéquatement et suffisamment motivé;

Considérant qu'un permis d'urbanisme autorisant la construction d'une maison d'habitation en recul de la voirie a été délivré à la requérante par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne le 20 novembre 2001, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué;

Considérant que l'acte attaqué du 4 novembre 2003 refuse le permis sollicité en vue de réaliser un chemin d'accès à la maison d'habitation de la requérante;

Considérant que dans son avis du 18 mars 2003 sur la demande de réalisation du chemin d'accès, tel qu'il ressort de la lettre du 9 avril 2003 transmettant le dossier au fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins relève expressément non seulement que le projet de démolition de l'ancienne grange et de reconstruction en maison d'habitation aurait dû intégrer l'accès à celle-ci mais également "que le permis du 20.11.2001 prévoyait l'accès à l'habitation via la cour d'entrée existante";

Considérant que si, le 15 mai 2003, le service des Monuments et Sites de la direction de Wavre signale au fonctionnaire délégué que l'avis de la chambre provinciale de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles est réputé favorable, à défaut pour elle de s'être réunie dans le délai qui lui était imparti, il émet toutefois un "commentaire" comportant un avis défavorable motivé sur le projet, notamment parce que "l'accès projeté aurait dû être conçu de manière intégrée avec la reconstruction précitée", que "les plans fournis restent muets quant aux aménagements de raccord avec les bâtiments existants, à l'emplacement exact du garage et à la circulation des véhicules sur le site" et "enfin qu'il convient avant tout de démontrer

l'impossibilité d'assurer l'accès des véhicules par l'entrée d'origine, située quelques mètres plus loin";

Considérant que la requérante justifie dans le recours introduit le 15 juillet 2003, la création de l'accès en projet par l'impossibilité d'assurer l'accès des véhicules par 1'entrée d'origine, située quelques mètres plus loin;

Considérant qu'à la suite de la demande formulée par l'auditeur rapporteur, le conseil de la requérante a déposé au dossier une copie du permis d'urbanisme qui a été octroyé à sa cliente le 20 novembre 2001, mais sans y joindre les plans;

Considérant que, dès lors que l'avis du collège des bourgmestre et échevins du 18 mars 2003 sur la demande de réalisation du chemin d'accès, tel qu'il ressort de la lettre du 9 avril 2003 transmettant le dossier au fonctionnaire délégué, porte "que le permis du 20.11.2001 prévoyait l'accès à l'habitation via la cour d'entrée existante", il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre, sur la base de l'article 13 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d' Etat, un devoir d'instruction consistant à faire déposer les plans annexés au permis du 20 novembre 2001 et la rédaction d'un rapport complémentaire,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le quatre juin deux mille neuf par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	DAOUT,	conseiller d'Etat,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M[me]	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.