

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 206.091 du 29 juin 2010

A. 176.017/XIII-4259

En cause : **la Société anonyme IMMOBILIERE d'OPHAIN,**

ayant élu domicile chez
Me Benjamin AUQUIER, avocat,
rue Maubille 35
1401 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 2006 par la société anonyme IMMOBILIERE D'OPHAIN qui demande l'annulation de la décision prise le 13 juin 2006 par le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région Wallonne qui refuse un permis d'urbanisme pour la construction d'une habitation sur un bien sis à Waterloo, rue Noël, cadastré section S, n° 328 n;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} 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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 24 juin 2010 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean-Marc VAN GYSEGHEM, loco Me Benjamin AUQUIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 9 octobre 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Waterloo délivre à la société anonyme IMMOBILIERE D'OPHAIN un certificat d'urbanisme n° 2.

2. Le 20 octobre 1999 le collège des bourgmestre et échevins délivre à la société anonyme IMMOBILIERE D'OPHAIN un permis de bâtir pour la démolition d'une maison et la construction de trois maisons unifamiliales sur un bien sis à Waterloo, rue Noël, n^{os} 16-20, et cadastré section S, n° 328g.

3. Le 21 septembre 2005, la société anonyme IMMOBILIERE D'OPHAIN introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale de type quatre façades, sur le bien sis à Waterloo, rue Noël, et cadastré section S, n° 328n.

Le bien est inscrit en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981.

4. Le 18 octobre 2005, la commune de Waterloo accuse réception de la demande de permis d'urbanisme.

5. Une enquête publique est organisée du 2 au 16 novembre 2005, la profondeur de la construction, mesurée à partir du front de bâtisse, étant supérieure à 15 mètres et dépassant de plus de 4 mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës. Elle suscite plusieurs réclamations.

6. Le 14 novembre 2005, la compagnie intercommunale bruxelloise des eaux émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

7. Le 22 novembre 2005, la commission consultative d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) de la commune de Waterloo émet l'avis défavorable suivant :

" [...]

Monsieur le Président informe l'assemblée que le projet se situe à l'arrière de trois habitations dont le permis d'urbanisme a été délivré en tenant compte du fait que l'arrière du terrain était réservé à un jardin communautaire, la zone de recul latéral étant destinée au stationnement de trois véhicules.

Ce projet de construction en intérieur d'îlot va donc à l'encontre de ce qui a été octroyé et parmi les 15 réclamations qui nous sont parvenues lors de l'enquête publique, il faut compter les habitants de ces trois habitations.

Dès lors, considérant l'historique du dossier et constatant que le projet est en contradiction avec ce qui a été octroyé, retenant également les réclamations émises lors de l'enquête publique qui sont de ce fait fondées, l'assemblée émet un avis défavorable unanime sur la demande

[...]".

8. Le 2 décembre 2005, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme. La délibération relève que "les réclamations portant notamment sur l'incompatibilité de l'affectation projetée avec la fonction de jardin délivrée par voie de permis d'urbanisme peuvent être retenues".

9. Le 23 janvier 2006, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande. Il relève que la construction est destinée à s'implanter sur un lot de fond d'environ 14 ares, que le projet ne s'intègre pas au contexte urbanistique, la demande visant à créer un lot de fond, et que les nuisances induites par cette disposition sont évidentes.

10. Le 3 février 2006, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notamment motivée comme suit :

" [...]

Considérant que l'implantation du projet sur un terrain situé à l'arrière des trois habitations sises rue Noël 16 à 20, et dont le permis d'urbanisme a été délivré en tenant compte du fait que le fond de leur jardin était destiné à un jardin communautaire [...];

Considérant que la destination de «jardin» a été clairement définie et initialement proposée par le demandeur;

Vu l'avis défavorable de la C.C.A.T. réunie le 22 novembre 2005;

[...]".

11. Le 14 mars 2006, la société anonyme IMMOBILIERE D'OPHAIN introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 15 mars 2006.

12. Le 6 avril 2006, la commission d'avis sur les recours estime que si l'urbanisation de l'intérieur de l'îlot doit être envisagée, il y a lieu de réaliser au

préalable un plan d'ensemble afin de garantir la cohérence de l'ensemble et qu'il est prématuré de délivrer un permis d'urbanisme ponctuel. Elle précise aussi que si la parcelle en question avait été destinée à la construction à l'époque de la délivrance du permis d'urbanisme relatif aux trois maisons d'habitation (1998), un permis de lotir aurait été nécessaire. Elle émet un avis défavorable.

13. Le 24 mai 2006, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) proposent au ministre de refuser le permis d'urbanisme. Ils notent qu'un permis de bâtir avait été délivré le 20 octobre 1999 pour la construction de trois maisons unifamiliales, sur les parcelles sises à front de voirie et directement attenantes au lot de fond, que les plans joints au permis destinaient cette zone arrière à un jardin communautaire, que le projet de construction d'une habitation en zone arrière, avec un accès par la rue Noël, est totalement incompatible avec le contexte urbanistique environnant, que le projet nécessite l'aménagement d'une infrastructure d'accès, de manœuvres et de stationnement d'une superficie importante et ce, sur une grande profondeur en zone arrière, de cours et jardins. Ces services notent aussi qu'il n'y a pas lieu de répéter la disposition ancienne et peu judicieuse qui avait été réalisée sur la parcelle latérale de droite et que cette urbanisation malheureuse ne peut servir de référence.

14. Le 13 juin 2006, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne refuse le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Dans la motivation de cet acte le ministre rappelle que les plans joints au "permis de bâtir" du 20 octobre 1999 destinaient cette zone arrière à un jardin communautaire. Il estime que la demande est conforme à la destination générale de la zone définie par le plan de secteur, mais que la construction d'une habitation en zone arrière avec accès par la rue Noël est totalement incompatible avec le contexte urbanistique environnant. Il considère que le projet nécessite l'aménagement d'une infrastructure d'accès, de manœuvres et de stationnement d'une superficie importante, et ce, sur une grande profondeur en zone arrière, de cours et jardins, normalement dévolue au repos et à la détente, qu'un tel aménagement engendre des nuisances évidentes pour le voisinage, comme des vues, du bruit et des odeurs, qu'il n'y a pas lieu de répéter la disposition ancienne et peu judicieuse qui avait été réalisée sur la parcelle latérale de droite et que cette urbanisation malheureuse ne peut servir de référence. Il conclut que l'urbanisation d'un intérieur d'îlot ne peut se concevoir que de manière

cohérente tant au niveau des accès (maillage de la zone) qu'au niveau de l'implantation des bâtiments et que tel n'est pas le cas en l'espèce.

15. Le 21 juin 2006, cet arrêté est notifié à la requérante, qui le réceptionne le 26 juin 2006;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution), de cohérence, de continuité dans l'action de l'administration et de confiance légitime ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que la requérante estime qu'elle se trouve dans une situation comparable en termes d'infrastructures d'accès, de manœuvres, de stationnement, et d'implantation à celle de la propriété voisine sise au n° 10a de la rue Noël, et que la partie adverse ne l'a pas traitée de la même manière que celle-ci; qu'elle juge aussi que la seule mention de nuisances pour le voisinage en termes de vues, bruits et d'odeurs ne constitue pas une réponse suffisante aux observations précises, détaillées et judicieuses qu'elle a émises dans son recours quant à l'absence de nuisance de son projet; qu'à ses yeux, le motif selon lequel l'autorisation octroyée pour la construction voisine serait ancienne et malheureuse ne constitue pas une motivation suffisante dès lors qu'un changement de ligne de conduite nécessite une motivation particulière; qu'elle précise aussi que le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles et non pas dans une zone de cours et jardins qui n'existe pas à ce plan, contrairement à ce que semble erronément indiquer la partie adverse dans l'acte attaqué; qu'elle fait valoir que ce plan de secteur a été approuvé en son temps eu égard à un contexte urbanistique défini et sans qu'une zone de cours et jardins n'ait été jugée opportune; qu'elle constate que les administrations communale et régionale octroient encore dans la commune de Waterloo des autorisations concernant des terrains de fond, en ce compris de nouveaux permis de lotir avec des terrains de fond situés à proximité du terrain de la requérante;

Considérant que la requérante ajoute en réplique qu'en admettant prendre comme point de référence la situation de la propriété voisine précitée, la partie adverse reconnaît que le permis d'urbanisme délivré relativement à celle-ci le fût dans des circonstances juridiques et de faits identiques ou comparables; qu'elle poursuit qu'il est ainsi acquis que les situations respectives de la propriété pour laquelle la demande de permis d'urbanisme est rejetée par l'acte attaqué et de celle qui est sise au n° 10a de la rue Noël à Waterloo, sont similaires en fait et en droit; qu'elle observe que la considération émise par la partie adverse dans son mémoire en réponse selon laquelle il n'y a pas de violation du principe d'égalité dans l'illégalité n'est aucunement

développée; qu'elle juge ensuite cette considération manifestement inexacte pour la raison qu'il n'est pas contesté que les demandes visant à l'aménagement d'un intérieur d'îlot (ou zone arrière) ne sont, en tant que telles, pas contraires à la destination générale de la zone telle que définie au plan de secteur; qu'elle ajoute que l'acte attaqué relève d'ailleurs que l'urbanisation d'un intérieur d'îlot peut se concevoir, pour autant que ce soit de manière cohérente tant au niveau des accès qu'au niveau de l'implantation des bâtiments; qu'elle fait encore valoir que la configuration de la zone d'habitat n'est aucunement linéaire au plan de secteur précité et que le schéma de développement de l'espace régional, tel que prévu à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), encourage la densification de l'urbanisation et la gestion parcimonieuse du sol et milite par conséquent pour l'admission de lots de fond; qu'elle estime aussi que les données de fait sur lesquelles la partie adverse s'est fondée sont erronées;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante reproduit le texte de son recours au Gouvernement wallon dans lequel elle prétend avoir montré que son projet n'est pas source de nuisances; qu'elle y faisait observer que son bâtiment ne comporte pas de vues vers les trois habitations autorisées à front de voirie, qu'aucune perte d'ensoleillement ne doit être redoutée, que les problèmes liés à l'alimentation et l'évacuation des eaux ainsi qu'à l'aspect spongieux du sol sont maîtrisés, que la parcelle du n°10 a de la rue Noël, utilisée de la même façon que ce qu'elle projette de faire, n'est source d'aucune plainte; qu'elle évoque d'autres projets admis en terrains de fond et fait référence à un lotissement autorisé sis avenue des Sarcelles; qu'elle ajoute que le projet de jardin communautaire n'est pas concrétisé parce que les acquéreurs des trois parcelles à front de voirie n'ont pas voulu acheter la parcelle de fond et que le problème de stationnement n'est pas dû à son projet; qu'elle estime que la réponse donnée dans l'acte attaqué est insuffisante et entachée d'arbitraire; qu'elle remarque que le lotissement sis avenue des Sarcelles est comparable et admet des constructions en arrière zone; qu'elle reproche à l'administration de ne contester ni la réalité de cet exemple ni cette comparabilité et confirme son grief pris d'une discrimination; qu'elle précise qu'elle critique bien dans sa requête l'appréciation que l'auteur de l'acte attaqué a faite en estimant que l'aménagement d'une infrastructure d'accès, de manœuvres et de stationnement d'une superficie importante et ce, sur une grande profondeur en zone arrière, de cours et jardins, normalement dévolue au repos et à la détente, engendrerait des nuisances évidentes pour le voisinage en termes de vues, bruits et odeurs et ajoute que cette appréciation lui apparaît manifestement erronée dans la mesure où elle ne répond pas à ses objections précises;

Considérant que, lorsque les lieux ne sont couverts que par un plan de secteur, rien n'interdit en principe de construire dans l'espace réservé généralement aux cours et jardins, celui-ci étant inclus dans une zone d'habitat; qu'en revanche, il appartient à la commune d'examiner le projet au regard du bon aménagement des lieux ce qui lui permet de juger que l'espace situé à l'arrière d'une habitation est destiné à la détente et aux loisirs;

Considérant qu'en observant que le bien se situe dans la zone arrière de cours et jardins normalement dévolue au repos et à la détente, la partie adverse n'a pas égard au plan de secteur mais bien à un contexte urbanistique et à une situation de fait bien déterminés, ce qu'elle rappelle d'ailleurs dans la motivation de l'acte attaqué en faisant valoir que si la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie par le plan de secteur, en revanche, le projet de construction d'une habitation en zone arrière avec accès par la rue Noël est totalement incompatible avec le contexte urbanistique environnant;

Considérant que, dans la mesure où le projet n'est pas exclu par le plan de secteur, il y a lieu d'observer, avec la partie requérante, que le principe selon lequel il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité, n'est pas invoqué adéquatement par la partie adverse dans son mémoire en réponse; qu'en effet ce principe ne s'applique pas à la situation dans laquelle une demande est rejetée pour des raisons d'inopportunité et non pour le motif que le projet est illégal; qu'en l'espèce, le refus est motivé par la mauvaise intégration urbanistique du projet et la volonté de ne pas autoriser à nouveau un parti inadéquat; que cette distinction fondée sur le pouvoir d'appréciation de l'administration doit toutefois être justifiée;

Considérant que les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution signifient que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de la même manière et que des situations différentes puissent faire l'objet d'un traitement différencié;

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que l'article 3, alinéa 2, de la même loi exige que cette motivation soit adéquate; que pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité

administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude; que l'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni ne font apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le bien de la requérante se trouve dans une situation comparable à celui de la propriété voisine sise au n° 10a de la rue Noël; que, toutefois, la partie adverse expose, dans la motivation de l'acte attaqué, la raison pour laquelle il convient de ne pas autoriser de construction sur la parcelle de la requérante, nonobstant la présence d'un bien en arrière zone sur la parcelle voisine :

" [...]

Considérant que si la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie par le plan de secteur, par contre le projet de construction d'une habitation en zone arrière avec accès par la rue Noël est totalement incompatible avec le contexte urbanistique environnant;

Considérant en effet que le projet nécessite l'aménagement d'une infrastructure d'accès, de manœuvres et de stationnement d'une superficie importante et ce, sur une grande profondeur en zone arrière, de cours et jardins, normalement dévolue au repos et à la détente;

Considérant qu'un tel aménagement engendre des nuisances évidentes pour le voisinage : vues, bruits et odeurs...;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de répéter la disposition ancienne et peu judicieuse réalisée sur la parcelle latérale de droite; que cette urbanisation malheureuse ne peut servir de référence;

Considérant que l'urbanisation d'un intérieur d'îlot ne peut se concevoir que d'une manière cohérente tant au niveau des accès (maillage de la zone) qu'au niveau de l'implantation des bâtiments; que tel n'est pas le cas en l'espèce;

[...]";

Considérant qu'en observant que l'aménagement d'une infrastructure d'accès, de manœuvres et de stationnement d'une superficie importante et ce, sur une grande profondeur en zone arrière de cours et jardins normalement dévolue au repos et à la détente, engendre des nuisances évidentes pour le voisinage en termes de vues, bruits et odeurs, la partie adverse expose la raison pour laquelle elle estime qu'un tel aménagement dans ladite zone est inadmissible; qu'elle explique aussi pourquoi elle considère que ce qui a été autrefois autorisé est à présent jugé inadéquat; que ces motifs ne paraissent pas entachés d'erreur; qu'ils permettent de comprendre la raison pour laquelle la partie adverse ne partage pas les observations de la requérante quant à l'absence de nuisances de son projet;

Considérant que le motif que la construction projetée en fond de parcelle est de nature à favoriser les vues inopportunes et diverses nuisances n'est pas erroné, même si la maison en projet aura peu de fenêtres donnant sur les fonds voisins; que la circonstance que l'habitation de l'immeuble situé rue Noël n° 10a n'a pas soulevé de plaintes, n'empêche pas l'administration d'y voir un mode d'aménagement inadéquat;

Considérant qu'il n'est pas établi que les permis de lotir ou d'urbanisme autorisant des constructions en arrière zone - à les supposer même existants, ce que la requérante reste en défaut de démontrer en l'espèce - concernent des terrains qui se trouvent dans une situation comparable à celui de la requérante;

Considérant que le projet admis en terrains de fond auquel la requérante fait précisément référence est un lotissement autorisé, avenue des Sarcelles; qu'elle s'abstient toutefois de décrire avec précision l'analogie qu'elle revendique s'agissant là d'un lotissement alors qu'en l'espèce elle demande un permis d'urbanisme;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes des parties quant à l'impact du projet sur l'environnement sauf à censurer une erreur manifeste d'appréciation qui n'est ni dénoncée ni établie en l'espèce; qu'au demeurant, tant le collège des bourgmestre et échevins que la commission d'avis sur les recours et l'administration de l'urbanisme ont partagé l'analyse de la partie adverse; que l'on ne peut donc considérer que l'appréciation en question est celle qu'aucune administration raisonnable ne pouvait faire; que l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie; que le moyen unique de la requête n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante a revêtu sa requête en annulation de timbres fiscaux à concurrence de 185 euros; que l'article 70, § 1^{er}, 2^o, du règlement général de procédure, en vigueur lors de l'introduction de la requête, disposait que les requêtes introductives d'un recours en annulation donnent lieu au paiement d'une taxe de 175 euros; qu'en conséquence, la partie de la taxe indûment acquittée par la partie requérante doit lui être remboursée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

La taxe de 10 euros, indûment acquittée par la partie requérante, sera remboursée à celle-ci par l'administration de l'Enregistrement et des Domaines.

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

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

S. GUFFENS.