

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 210.372 du 12 janvier 2011

A. 185.023/XIII-4672

En cause : **CRICKX** Sébastien,
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 août 2007 par Sébastien CRICKX qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 25 juin 2007 qui lui refuse, sur recours, un permis d'urbanisme pour la transformation d'un immeuble existant en vue d'y ériger trois appartements, avec la régularisation pour la division de l'immeuble déjà réalisée, sur un bien sis chaussée de Bruxelles 24 à La Hulpe, et cadastré section B, n° 542a9;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, 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 demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 décembre 2010 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me François VISEUR, loco Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gautier MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

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

1. Messieurs CRICKX et ANDRE sont propriétaires d'un bien sis chaussée de Bruxelles 24 à La Hulpe.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, et en aire d'habitat en bordure de l'aire centrale au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) approuvé par arrêté ministériel du 8 mars 1995.

L'emprise au sol de cet immeuble atteint 29% de la surface de la parcelle, dérogeant au R.C.U. qui n'admet que 20%.

2. Le 19 juin 2006, le requérant et M. ANDRE introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de La Hulpe, en vue de rénover le bien et d'y aménager trois appartements, en régularisant la division déjà opérée dans cet immeuble.

Le projet est plus précisément présenté comme "démolition d'annexes, construction d'un volume secondaire, modification des baies et changement d'affectation du rez en logement".

Il est prévu de réduire quelque peu la profondeur et l'emprise au sol du bâtiment existant, la surface bâtie restant cependant de 29% par rapport à la superficie de la parcelle.

3. L'enquête publique est organisée du 24 août au 7 septembre 2006. Elle ne suscite aucune réclamation; une lettre favorable au projet est reçue hors délai.

4. Le 14 septembre 2006, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis favorable sous réserve de ménager deux emplacements de stationnement devant l'habitation.

5. Le 25 septembre 2006, le collège des bourgmestre et échevins de La Hulpe émet un avis préalable favorable à la demande de permis et décide de demander au fonctionnaire délégué d'accorder "les dérogations de ce dossier par rapport aux prescriptions" du R.C.U.

6. Le 23 novembre 2006, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation au R.C.U. au motif que la densité d'occupation de la parcelle et la profondeur bâtie sont excessives, qu'il n'y a plus de possibilité de stationnement sur la parcelle, que les plans sont incomplets et que les profils mitoyens ne sont pas dessinés.

Un des attendus de cet avis est formulé comme suit : "Attendu que le bien figure dans le périmètre du plan communal d'aménagement dûment approuvé (réf/ 154/Ppa/1)", sans autre indication à propos de ce plan communal d'aménagement (P.C.A.) C'est la première fois que ce P.C.A. apparaît dans le processus d'élaboration de l'acte attaqué. Ni la partie adverse ni le requérant n'en fournissent le texte.

7. Le 27 novembre 2006, le collège communal refuse le permis d'urbanisme.

8. Par un courrier du 14 décembre 2006, reçu le 15 décembre 2006, Messieurs CRICKX et ANDRE introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Ils demandent que leur soit communiqué en copie l'ensemble des avis, projets de décision ou notes des administrations concernées ou consultées dans le cadre de l'instruction de ce recours.

9. Le 11 janvier 2007, sans avoir reçu copie d'aucun document supplémentaire, Sébastien CRICKX, son avocat et son architecte sont auditionnés par la commission d'avis sur les recours.

Le même jour, ladite commission émet un avis favorable sur la demande de permis, qui est rédigé comme suit :

" [...]

Vu le document transmis par la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du C.W.A.T.U.P.;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 452/13 du C.W.A.T.U.P., la Commission émet son avis motivé en fonction du cadre légal visé à l'article 452/12 du C.W.A.T.U.P. et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce qu'il ressort du document transmis par la Direction générale que le bâtiment en cause se situe en zone d'habitat au plan de secteur; que la Commune bénéficie d'un règlement communal d'urbanisme; que le bâtiment en cause s'implante dans le périmètre d'application d'un plan communal d'aménagement aux prescriptions duquel il déroge en ce qui concerne :

- la réalisation de nouvelles toitures-terrasses alors que les terrasses sont interdites et que les toitures doivent être à double versant dans la zone réservée aux constructions groupées (article 4/d);
- la hauteur sous plafond des pièces habitables réaménagées qui est inférieure à 2,80 m au rez-de-chaussée et à 2,60 m au deuxième étage (article 4/f);
- la superficie des aeras des salles de bain et WC réaménagés qui est inférieure au minimum requis (article 4/f);
- les caractéristiques du mur de clôture mitoyen nouveau (premier étage) qui ne correspondent pas aux caractéristiques admises pour les clôtures (article 4/g);

Compte tenu de ce que l'article 113 du CWATUP permet de déroger aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions;

Compte tenu de ce que le bâtiment à transformer est notamment caractérisé par la présence de volumes secondaires à toiture plate-forme, prolongés par plusieurs annexes présentant des volumétries diverses, conférant à l'ensemble un caractère hétéroclite, qu'au niveau du rez-de-chaussée le projet tend à assainir et unifier l'ensemble en supprimant les annexes pour les remplacer par un volume unique couvert par une toiture plate;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet tire parti de la volumétrie générale du bâtiment existant et participe à l'unification des volumes arrières;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne les dérogations au plan communal d'aménagement concernant les éléments relevant de la salubrité, la Commission estime que les aménagements projetés sont conformes aux normes actuelles en vigueur et peuvent aisément bénéficier d'une dérogation;

Compte tenu de ce que l'ensemble des dérogations soulevées par la Direction générale rentre dans les conditions d'application de l'article 113 du CWATUP susvisé; que cependant l'application de cet article nécessite le respect de l'article 114 du même Code;

La Commission émet un avis favorable".

10. Le 5 juin 2007, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) proposent au Ministre de refuser la demande de permis. La note contient le passage suivant :

- " Plan d'aménagement : en zone de recul sur alignement, en zone de jardins, prairies et cultures et en zone réservée aux constructions groupées et en zone réservée aux annexes au plan communal d'aménagement n° 1bis dit "les Fosses à Cottés" adopté par le Collège communal du 10 mai 1948".

La D.G.A.T.L.P. propose les motifs de refus suivants :

- " La demande vise la transformation d'un immeuble en vue d'y aménager 3 logements avec la régularisation pour la division de l'immeuble déjà réalisée.
Il y a lieu de regretter la politique du fait accompli.
Le projet déroge aux prescriptions du plan communal d'aménagement.
L'enquête publique mise en œuvre ne vise pas les dérogations engendrées par le projet, dès lors, le Gouvernement ne peut légalement accorder les dérogations et a fortiori délivrer le permis d'urbanisme.
Le projet fait fi de la problématique du parcage, les emplacements disponibles en voirie sont insuffisants eu égard au nombre de logements prévus dans le bâtiment.
Le projet n'est pas conforme au Code Civil en matière de vues.
Au de la [sic] configuration des lieux (profondeur construite des parcelles voisines et notamment la parcelle de gauche), la profondeur de bâtisse devrait être réduite de façon significative et se limiter à la profondeur de l'annexe à 2 niveaux accolée à la façade arrière.
Le programme qui consiste à aménager 3 logements dans une habitation initialement unifamiliale apparaît excessif, il serait judicieux de réduire celui-ci à 2 logements de manière à garantir la qualité de vie des futurs occupants".

Le 25 juin 2007, le Ministre refuse le permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant que l'article 120 du [CWATUP] institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 11 janvier 2007;

Considérant que cette Commission a transmis, en date du 23 janvier 2007, un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur [de] NIVELLES adopté par Arrêté royal du 1^{er} décembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat du centre de LA HULPE au schéma de structure communal adopté par le conseil communal du 30 septembre 1994;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme approuvé par Arrêté ministériel du 8 mars 1995 est en vigueur sur l'ensemble du territoire communal où est situé le bien et contient tous les points visés à l'article 78, § 1^{er} du Code précité; que le bien est situé en aire d'habitat en bordure de l'aire d'habitat central audit règlement;

Considérant que le bien est situé en zone de recul sur alignement, en zone réservée aux constructions groupées, en zone réservée aux annexes et en zone de jardins, prairies et cultures dans le périmètre du plan communal d'aménagement n° 1 bis approuvé par le Collège communal du 10 mai 1948, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : le projet déroge au règlement communal d'urbanisme (surface bâtie qui dépasse 20% de la surface de la parcelle);

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite; qu'une réunion de concertation n'a pas été organisée;

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés :

[...]

Considérant que la demande vise la transformation d'un immeuble en vue d'y aménager 3 logements avec la régularisation pour la division de l'immeuble déjà réalisée;

Considérant qu'il y a lieu de regretter la politique du fait accompli;

Considérant que le règlement communal d'urbanisme ne s'applique qu'en l'absence de plan communal d'aménagement;

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du plan communal d'aménagement en ce qui concerne :

- la réalisation d'une nouvelle toiture-terrasse alors que les terrasses sont interdites et que les toitures doivent être à double versants dans la zone réservée aux constructions groupées (article 4/d);
- la hauteur sous plafond des pièces habitables réaménagées qui est inférieure à 2,80 m au rez-de-chaussée (article 4/f);
- la superficie des aérations des salles de bain et WC réaménagés qui est inférieure au minimum requis (article 4/f);

Considérant que l'article 113 du Code dispose que : «Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

Un permis de lotir peut, dans les mêmes conditions, déroger aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme»;

Considérant que l'article 114 du Code dispose que : «Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o»;

Considérant que l'enquête publique mise en œuvre ne vise pas les dérogations engendrées par le projet; que dès lors le Gouvernement ne peut légalement accorder les dérogations et a fortiori délivrer le permis d'urbanisme dans l'état actuel du dossier;

Considérant que le projet fait fi de la problématique du parcage; que les emplacements disponibles en voirie sont insuffisants eu égard au nombre de logements prévu dans le bâtiment;

Considérant au vu de la configuration des lieux (profondeur construite des parcelles voisines et notamment la parcelle de gauche), que la profondeur de

bâtisse devrait être réduite de façon significative et se limiter à la profondeur de l'annexe à 2 niveaux accolée à la façade arrière;

Considérant que le programme qui consiste à aménager 3 logements dans une habitation initialement unifamiliale apparaît excessif; qu'il serait judicieux de réduire celui-ci à 2 logements de manière à garantir la qualité de vie des futurs occupants;

Considérant enfin que le projet n'est pas conforme au Code civil en matière de vues;

Considérant au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme".

Il s'agit de l'acte attaqué notifié le 28 juin 2007 aux demandeurs, qui le réceptionnent le 2 juillet 2007;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 119, 120 et 452/9 à 452/12 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des principes généraux du respect des droits de la défense et "audi alteram partem", ainsi que des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, il fait valoir que dans le recours au Gouvernement wallon introduit le 14 décembre 2006, lui-même et M. ANDRE avaient expressément demandé "que leur soit communiqué en copie l'ensemble des avis, projet de décisions ou notes des administrations concernées ou consultées dans le cadre de l'instruction de ce recours"; qu'il observe que la D.G.A.T.L.P. semble avoir déposé un document faisant état de ce que le projet dérogerait à un plan particulier d'aménagement (P.P.A.); qu'il affirme que cet élément n'a nullement été porté à sa connaissance et à celle de M. ANDRE et donc à la contradiction, ceux-ci n'ayant pu l'examiner, en vérifier l'exactitude et solliciter, le cas échéant et en vertu de l'article 123 du CWATUP, qu'il soit procédé à des mesures particulières de publicité; que, dans une seconde branche, il reproche à l'acte attaqué de ne pas exposer pourquoi il n'a pas été fait droit à sa demande de disposer des documents rédigés par l'administration afin de les soumettre à la contradiction avant que l'autorité statue sur la demande de permis;

Considérant que la partie adverse répond, sur les deux branches réunies, que la commission d'avis sur les recours s'est réunie le 11 janvier 2007 en présence du requérant accompagné de son avocat et de son architecte, qu'elle a émis son avis sur la base d'un document de repérage transmis par la direction générale pour affirmer que le bâtiment en cause est situé en zone d'habitat au plan de secteur, élément qui était connu du requérant, et que la commission précise en quoi le projet déroge à un plan particulier d'aménagement, ce qui n'est certainement pas non plus un élément neuf, mais constitue le cadre légal et réglementaire qui devait être connu

de l'architecte qui a assisté le demandeur dans la constitution de son dossier; que, dès lors, selon elle, il ne s'agit pas d'un élément de fait dont les parties auraient pu discuter; qu'elle estime enfin qu'un acte administratif ne doit pas énoncer des évidences mais doit se contenter d'énoncer les raisons déduites du bon aménagement des lieux et les motifs de droit et de fait qui fondent son adoption, et que l'acte attaqué a précisé sans équivoque la situation planologique du bien;

Considérant que, sur la première branche, le requérant réplique que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, le fait que le projet dérogerait à un P.C.A. sous quatre angles était un élément neuf puisque, jusqu'à ce stade de la procédure, il n'avait jamais été soulevé et ne constituait pas un motif de refus de la décision initiale prise par le collège communal; qu'il fait valoir que l'ensemble des autorités n'avait jusqu'alors invoqué que la contrariété du projet au règlement communal d'urbanisme de La Hulpe; qu'il répète que l'acte attaqué énonce que le projet déroge aux prescriptions du P.C.A. alors que cet élément n'avait pas été évoqué lors de l'audition qui a eu lieu le 11 janvier 2007 devant la commission d'avis; qu'il estime que la production de ce document d'aménagement aurait permis d'ouvrir le débat sur l'application et la portée du P.C.A. et aurait permis au requérant, le cas échéant, de solliciter qu'il soit procédé à des mesures particulières de publicité en vertu de l'article 123 du CWATUP; que, sur la seconde branche, le requérant répète l'argumentation contenue dans la requête;

Considérant, sur les deux branches réunies, que l'article 452/10 du CWATUP applicable à l'espèce prévoit que s'ils n'ont pas introduit le recours, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué transmettent au directeur de la D.G.A.T.L.P. une copie du dossier concerné qui comprend le repérage visé à l'article 452/8, alinéa 3 du CWATUP; que ce repérage, succinct par nature, est présent au dossier de la partie adverse;

Considérant que l'article 452/12, 1^o, du CWATUP prévoit qu'au plus tard le jour ouvrable qui précède l'audition, la D.G.A.T.L.P. dépose au secrétariat de la commission d'avis sur les recours un document qui précise exclusivement le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir "la situation et, le cas échéant, les dérogations au plan de secteur, à un règlement régional d'urbanisme, au plan communal d'urbanisme, à un plan communal d'aménagement ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription d'un bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental"; que, bien qu'elle ne figure pas au dossier de la partie adverse, une telle note a été visée par la commission dans son avis, daté du même jour que l'audition et qui contient une analyse précise des quatre dérogations que nécessiterait le projet par rapport au plan communal d'aménagement adopté le 10 mai 1948;

Considérant qu'aucune disposition du CWATUP ou du règlement d'ordre intérieur de la commission d'avis adopté par arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2007 (M.B. du 18 juillet 2007) n'obligeait la partie adverse ou le secrétariat de la commission d'avis à envoyer ladite note aux auteurs du recours suite à la demande qu'ils ont formulée en ce sens;

Considérant, cependant, que l'article 120, alinéa 4, du CWATUP assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties; que le demandeur ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation;

Considérant que, comme l'expose la partie adverse, il appartient au demandeur de permis, assisté de son architecte, de se renseigner sur la situation planologique du bien concerné; que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement contient ainsi expressément une rubrique consacrée à l'existence ou non d'un P.C.A.; que l'accusé de réception du dossier complet de la demande indique toutefois que la demande concerne un bien situé "en zone d'habitat au plan de secteur, en aire d'habitat centrale au règlement communal d'urbanisme", sans mentionner l'existence du P.C.A. n° 1bis qui date de 1948; que l'avis d'enquête publique porte uniquement sur une dérogation au règlement communal d'urbanisme; que, si le fonctionnaire délégué mentionne dans sa décision l'existence du P.C.A., il ne fonde pas son refus de dérogation sur cet élément mais sur le R.C.U.; que la décision du collège communal du 27 novembre 2006 qui refuse le permis, ne vise pas ce P.C.A.; que le demandeur soutient sans être contredit que cet élément n'a pas été évoqué lors de l'audition qui a eu lieu le 11 janvier 2007 devant la commission d'avis sur les recours, l'administration n'étant pas représentée;

Considérant que c'est donc pour la première fois dans l'avis de la commission d'avis sur les recours que le caractère dérogatoire du projet par rapport au P.C.A. a été soulevé; qu'il ne peut en l'espèce sérieusement être reproché au requérant de n'avoir pas aperçu qu'était toujours applicable ce P.C.A. n° 1bis, datant de 1948, alors que l'administration communale elle-même, qui a pour mission d'aider le demandeur de permis dans sa recherche des documents planologiques, et, à sa suite, le collège communal, ignoraient l'existence de ce P.C.A.; que, donc, cet élément, qui fonde notamment la décision attaquée, n'a jamais été soumis à la contradiction des demandeurs de permis; que l'article 120 du CWATUP et le principe "audi alteram partem" invoqués au moyen n'ont dès lors pas été respectés;

Considérant, cependant, que l'acte attaqué est basé sur une pluralité de motifs parmi lesquels le trop grand volume du bâtiment et le nombre excessif des logements qu'il est prévu d'y installer; que, certes, la partie adverse a expressément indiqué, dans sa réponse au second moyen, que le motif essentiel du refus est que le projet déroge aux prescriptions du P.C.A. sur trois points et que l'enquête publique réalisée n'a pas visé ces dérogations, "le Gouvernement ne pouvant, dans cette hypothèse, accorder les dérogations et a fortiori délivrer le permis d'urbanisme dans l'état actuel du dossier"; qu'elle ajoute cependant que "d'autres motifs subsistent également, à savoir la problématique du parcage et la configuration des lieux";

Considérant que, quand l'autorité sur recours constate que des dérogations à un instrument de planification doivent être accordées et qu'aucune enquête publique n'a encore été organisée, il lui appartient d'exécuter, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité; qu'elle peut cependant refuser le permis d'urbanisme pour des motifs autres que ceux relatifs aux dérogations, sans devoir dès lors au préalable organiser une enquête publique sur lesdites dérogations; qu'en l'espèce, il apparaît de la rédaction de la décision attaquée que telle a été l'option choisie par l'autorité administrative; que le requérant n'a dès lors pas d'intérêt au moyen;

Considérant que, l'auditeur rapporteur n'ayant examiné que ce premier moyen, il convient de poursuivre l'instruction,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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 XIIIe chambre,
le douze janvier deux mille onze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.