

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.992 du 5 mai 2011

A. 193.698/XIII-5342

En cause : 1. **ROMAIN** Fernand,
 2. **DAWANT** Anne,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Bernard DOZIN, avocat,
 Route de Gembloux 13
 5080 La Bruyère,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 2009 par Fernand ROMAIN et Anne DAWANT qui demandent l'annulation "de l'arrêté ministériel du 29 mai 2009 par lequel le Ministre ayant le développement territorial dans ses attributions délivre à l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) EMERAUDE un permis d'urbanisme pour la régularisation d'espaces verts et l'aménagement d'aires de parcage sur un bien sis à Nivelles (Baulers), avenue de la Gare, n° 7 et cadastré section E, n° 175r2";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier 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 des requérants;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 avril 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. DOZIN, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me G. MELCHIOR, loco Me P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. NIKIS, premier 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. Le 15 juin 2006, l'A.S.B.L. EMERAUDE introduit "une demande de permis d'exécution de travaux techniques" en vue de la régularisation de l'aménagement d'un terrain situé à Nivelles (Baulers), avenue de la Gare, 7, par la plantation d'espaces verts et la réalisation de places de parcage à l'usage des visiteurs et des employés de l'association.

Les lieux sont situés en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles, ainsi qu'en zone de recul, en zone de construction d'habitations semi-ouverte et en zone de cours et jardins au plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 1 de Baulers, approuvé par arrêté royal du 6 octobre 1954.

Une enquête publique est organisée du 13 au 27 septembre 2006, au motif que le projet déroge au plan communal d'aménagement n° 1 de Baulers (zone réservée seulement au résidentiel, parcage en zone de recul et de cours et jardins). Elle suscite une réclamation, celle des requérants.

Le collège communal de Nivelles émet un avis favorable sur le projet, le 16 octobre 2006.

Le 23 novembre 2006, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité.

Les requérants introduisent un recours en annulation du permis du 23 novembre 2006. L'affaire, pendante sous le numéro de rôle A. 180.623/XIII-4444, aboutit à un arrêt d'annulation n° 182.969 du 15 mai 2008.

2. Le 13 mai 2008, l'A.S.B.L. EMERAUDE introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme en vue de régulariser l'aménagement d'espaces verts et de places de parcage sur le même site.

Une enquête publique se déroule du 4 au 18 juin 2008, au motif que le projet déroge au plan communal d'aménagement n° 1 de Baulers (zone réservée seulement au résidentiel, parcage en zone de recul et de cours et jardins). Elle suscite une réclamation, celle des requérants.

Le 30 juin 2008, le collège communal de Nivelles émet un avis favorable.

Le 1^{er} octobre 2008, la ville de Nivelles indique au conseil des requérants que le fonctionnaire délégué n'a pas notifié sa décision, ce qui équivaut à un refus, en application de l'article 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

Le 16 octobre 2008, l'A.S.B.L. EMERAUDE introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

Le 9 décembre 2008, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

Le 23 avril 2009, l'A.S.B.L. EMERAUDE adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, qui est envoyée par recommandé postal avec accusé de réception le 27 avril 2009, et qui est réceptionnée par les services de la Région wallonne le 29 avril 2009.

Le 27 mai 2009, la direction de l'urbanisme et de l'architecture propose au Ministre d'octroyer le permis d'urbanisme sous conditions.

Le 29 mai 2009, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne octroie le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié à l'A.S.B.L. EMERAUDE le même jour, par recommandé avec accusé de réception. Il est notamment motivé comme suit :

" Considérant, sur le plan urbanistique, que le projet, en tant qu'infrastructure de service public ou communautaire, est compatible avec la destination de la zone d'habitat, dans la mesure où, d'une part, il n'empêchera en rien que le solde de la zone soit réservé aux autres activités admissibles dans la zone, en particulier la résidence, et où un centre destiné à l'accueil de jour de 30 personnes handicapées et à la résidence de 7 personnes handicapées est, eu égard aux nuisances qu'il est susceptible de générer, compatible avec un voisinage résidentiel;

Considérant, par contre, que le projet déroge aux prescriptions urbanistiques du plan communal d'aménagement en ce que les aires d'accès, de manœuvres et de parcage s'implantent dans des zones non destinées à cet effet; que l'article 127, § 3 du Code, applicable dans le cas présent, prévoit toutefois la possibilité de s'écarter des prescriptions d'un plan communal d'aménagement, pour autant que le projet soit soumis à enquête publique et qu'il respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage;

Considérant que dans le cadre de la procédure en première instance, l'enquête publique a donné lieu à une réclamation portant sur le fait que les travaux sont terminés et sur les nuisances résultant de l'utilisation du parking;

Considérant, sur le fond, qu'il importe, s'agissant d'une demande de permis d'urbanisme en régularisation, de regretter la politique du fait accompli;

Considérant, néanmoins, qu'il y a lieu d'estimer que la dérogation au plan communal d'aménagement est justifiée par l'affectation particulière des lieux et notamment la présence d'installations déjà existantes et précédemment autorisées en zone arrière de cours et jardins; qu'il convient en effet de relever qu'un permis d'urbanisme a été octroyé à la demanderesse le 14 novembre 2000 pour l'extension d'un bâtiment existant et le 23 novembre 2006 pour la plantation d'espaces verts et l'aménagement d'emplacements de parcage; que ce dernier permis a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat, pour défaut de motivation quant à l'application de l'article 127 du Code à la demande, ainsi qu'en ce qui concerne la dérogation au plan communal d'aménagement; que l'implantation des installations de l'A.S.B.L. à cet endroit n'est cependant pas à remettre en cause, vu notamment la délivrance du permis du 14 novembre 2000; qu'à l'usage, il s'avère toutefois que le fonctionnement de l'infrastructure nécessite la mise en place d'aires de parcage spécifiques pour le personnel et les visiteurs et que les aménagements dont question visent à réduire les inconvénients résultant du parcage le long de la voirie;

Considérant que les espaces verts prévus prévoient des séquences de plantations; qu'ils sont par ailleurs destinés à limiter les impacts visuels et les nuisances des deux aires de parcage pour le voisinage et, particulièrement, vis-à-vis de la propriété attenante et de l'espace-rue; qu'afin d'assurer leur efficacité en toute saison, il y aurait lieu de ne prévoir que des plantations arbustives denses d'essences régionales à feuillage permanent, voire marcescent; que ce faisant, le projet sera de nature à respecter et structurer les lignes de force du paysage ainsi qu'à s'intégrer au contexte environnant;

Considérant, par ailleurs, qu'afin de réduire l'importance des zones hydrocarbonées imperméables, de limiter la minéralisation de la parcelle et particulièrement de la zone de cours et jardin, et de mieux intégrer encore les infrastructures à l'environnement proche, il y aurait lieu de réaliser la totalité du parking destiné aux visiteurs, les 8 emplacements de parcage destinés au personnel et l'aire d'accès et de manœuvres au parking destiné au personnel en pavés drainants;

Considérant que ce faisant, le projet sera de nature à respecter les lignes de force du paysage et à s'intégrer au contexte environnant; que la dérogation au plan communal d'aménagement et le permis d'urbanisme peuvent dès lors être octroyés moyennant le respect des conditions susmentionnées";

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 19, 49, 2°, et 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'excès de pouvoir; qu'ils estiment que la dérogation à l'article X (10) du plan particulier d'aménagement n° 1 "Quartier de la Gare et du Village", qui concerne la zone de cours et jardins et qui réserve cette zone aux plantations de jardin, constitue, par son ampleur (autorisation de 8 emplacements de parage sur presque toute la surface de la zone), une atteinte aux données essentielles du plan et réduit à néant la destination générale de la zone de cours et jardins;

Considérant que la partie adverse reconnaît que "le projet, en ce qu'il prévoit l'implantation d'aires de parage, déroge au plan communal d'aménagement"; qu'elle fait valoir que "faisant l'examen concret de la situation des lieux, le Ministre relève que la dérogation est en l'espèce justifiée par l'affectation particulière des lieux, et notamment la présence d'installations déjà existantes et qui ont été précédemment autorisées en zone arrière de cours et jardins"; qu'elle rappelle qu'"un premier permis d'urbanisme a été octroyé à l'A.S.B.L. EMERAUDE, le 14 novembre 2000, pour l'extension d'un bâtiment existant, et le 23 novembre 2006 pour la plantation d'espaces verts et l'aménagement d'emplacements de parage"; qu'elle observe que ce dernier permis d'urbanisme avait été annulé par le Conseil d'Etat pour défaut de motivation quant à l'application de l'article 127 du CWATUP, ainsi qu'en ce qui concernait la dérogation au plan communal d'aménagement; qu'elle estime que, tout en relevant qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'implantation des installations de l'A.S.B.L. à cet endroit, le Ministre considère à juste titre que le fonctionnement de l'A.S.B.L. nécessite la mise en place d'aires de parage spécifiques pour le personnel et les visiteurs et que les aménagements précités visent à réduire les inconvénients résultant du parage le long de la voirie; qu'elle ajoute encore ce qui suit :

" Le Ministre prend ensuite en considération le fait que les espaces verts qui sont prévus prévoient des séquences de plantations et que ceux-ci sont destinés à limiter les impacts visuels et les nuisances des deux aires de parage pour le voisinage, et plus particulièrement vis-à-vis de la propriété attenante et de l'espace-rue. C'est la raison pour laquelle le Ministre va imposer une condition particulière qui est de nature à rencontrer la condition imposée par l'article 127, § 3 du CWATUP, pour respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage.

Enfin, pour mieux intégrer encore les infrastructures à l'environnement proche, il considère qu'il y a lieu de réaliser la totalité du parking destiné aux visiteurs, les 8 emplacements de parage destinés au personnel et l'aire d'accès et de manœuvres en pavés drainants";

qu'elle soutient qu'"une telle motivation est suffisante et adéquate et rencontre à suffisance les conditions imposées par l'article 127, § 3 du CWATUP" et souligne

que "l'acte attaqué conclut en indiquant que ce faisant, le projet sera de nature à respecter les lignes de force du paysage et à s'intégrer au contexte environnant"; que, selon elle, "la dérogation à titre exceptionnel est dès lors bel et bien justifiée par l'acte attaqué";

Considérant que les requérants répliquent que la partie adverse ne répond pas au moyen "selon lequel la dérogation, en permettant une zone de parcage sur quasi toute la zone affectée aux cours et jardins, porte atteinte aux données essentielles du P.C.A. et met à néant la règle instaurant une zone de cours et jardins dans cet espace arrière"; que, dans leur dernier mémoire, ils ajoutent que "ce n'est pas parce que la [zone de cours et jardins] est déjà malencontreusement et excessivement affectée par un permis antérieur qu'un nouveau permis peut régulièrement consacrer ou aggraver la dénaturation du zonage"; que, selon eux, le permis litigieux, "qui revient à nier l'essence même de la règle, est illégal";

Considérant, au préalable, que l'acte attaqué, qui se fonde sur l'article 127 du CWATUP, motive d'abord son application; qu'à cet égard, les requérants ne contestent plus que les infrastructures de l'A.S.B.L. EMERAUDE entrent dans la notion d'équipement de service public et communautaire;

Considérant que l'article 127, § 3, du CWATUP, modifié par le décret du 27 octobre 2005, dispose comme suit :

" 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°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 4°, 5° et 7°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement";

Considérant qu'une dérogation à une règle ne peut avoir pour effet de vider la règle de sa substance;

Considérant qu'en l'espèce, la dérogation critiquée dans le moyen unique concerne la zone de cours et jardins prévue à l'article X (10) du plan communal d'aménagement n° 1 de Baulers; que cette disposition est rédigée comme suit :

" Cette zone est réservée aux plantations de jardins.
Y sont autorisées, les cours dallées ainsi que les petites constructions isolées à usage de garage ou de remise établies à au moins deux mètres des limites mitoyennes ou jumelées sur ces limites en accord avec le voisin intéressé.
La surface ne peut dépasser 30 m² ou 40 m², pour les lots de plus de 12 ares, et la hauteur 2,50 mètres sous la corniche.

[...]";

Considérant que le projet prévoit dans cette zone la construction de 8 emplacements de parking et d'une aire de manoeuvre en revêtement hydrocarboné; que, dans la vaste zone de cours et jardins, qui se situe après la zone de recul et la zone de construction d'habitations semi-ouverte, se trouve déjà implanté un bâtiment de grande ampleur doté d'une terrasse, dont la construction a été autorisée par un permis d'urbanisme délivré le 14 novembre 2000; qu'en outre, l'accès à ce bâtiment se fait, depuis l'avenue de la Gare, par un chemin recouvert d'un revêtement hydrocarboné; que la zone de cours et jardins est pour le surplus recouverte de pelouses et de plantations que le projet a pour conséquence de supprimer pour partie;

Considérant que si, en soi, l'implantation de 8 emplacements de parcage et d'une aire de manoeuvre pourrait ne pas dénaturer la vaste zone de cours et jardins, il y a lieu de constater qu'en l'espèce, le projet s'ajoute à un immeuble important déjà autorisé dans la zone de cours et jardins; que la circonstance que la zone de cours et jardins est déjà dénaturée par ledit immeuble, ne justifie pas que soit aggravée la dénaturation de la zone; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 29 mai 2009 du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne accordant à l'A.S.B.L. EMERAUDE un permis d'urbanisme pour la régularisation d'espaces verts et l'aménagement d'aires de parcage sur un bien sis à Nivelles (Baulers), avenue de la Gare, n° 7 et cadastré section E, n° 175r2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq mai deux mille onze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.