

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.989 du 21 décembre 2011

A. 196.839/XIII-5610

En cause : **CAMINITI** Giuseppe,
ayant élu domicile chez
Me Emmanuelle GONTHIER, avocat,
chaussée de Boitsfort 36
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 juin 2010 par Giuseppe CAMINITI qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 20 avril 2010 lui refusant le permis d'urbanisme sollicité en vue de la régularisation de la transformation de deux garages en logements sur un bien sis à Tubize, rue Ternard, 3, cadastré section C, n° 52r2;

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 la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. GONTHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes 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 de la cause se présentent, en substance, comme suit :

1. Le 3 mai 2005, le requérant introduit une première demande de permis d'urbanisme en vue de transformer deux garages en deux appartements, sur un bien sis à Tubize, rue Ternard, 3, cadastré section C, n° 52r2. Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles, en zone de cours et jardins au plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 1 et en zone d'habitat "urbain centre" au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) de Tubize.

2. Il est accusé réception de la demande le 3 mai 2005. Une enquête publique est organisée du 10 au 25 mai 2005 au motif que le projet d'aménagement des lieux en habitations est situé en zone de cours et jardins au P.C.A. n° 1.

3. La commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet le 18 mai 2005 un avis dans lequel elle sollicite que la demande soit complétée par un plan d'implantation et un plan présentant la situation avant travaux. Le service d'incendie de la commune de Tubize émet, le 30 mai 2005, un avis favorable conditionnel.

4. Le requérant introduit, le 28 mars 2006, une seconde demande de permis d'urbanisme tendant cette fois à obtenir la régularisation des travaux d'aménagement des deux garages existants et visés dans la première demande de permis en deux appartements. Selon les pièces produites, l'indication de la parcelle cadastrale a été modifiée puisqu'il s'agit cette fois d'un terrain cadastré section C, n° 32b3. La demande précise que les travaux sont déjà réalisés.

5. La C.C.A.T. émet un avis favorable le 18 mai 2006.

6. Le 8 août 2006, le fonctionnaire délégué refuse d'accorder la dérogation sollicitée au P.C.A. n° 1, aux motifs, d'une part, que "la zone de cours et jardins n'est pas destinée à l'habitat et qu'il ne s'indique (...) pas de densifier

l'occupation de la zone" et, d'autre part, que "les deux appartements sont minuscules et ne répondent pas aux normes de confort et de salubrité de notre époque".

7. Le 18 août 2006, le collège communal refuse de délivrer le permis.

8. Le requérant introduit, le 27 septembre 2006, un recours devant le Gouvernement wallon contre la décision de refus.

9. La commission d'avis sur les recours émet, le 31 octobre 2006, un avis défavorable au motif que "la réalisation de deux nouveaux logements en zone de cours et jardins est manifestement contraire à l'option fondamentale du plan communal d'aménagement lequel n'admet que la construction de petites dépendances en zone de cours et jardins (article 9)".

10. La division de l'aménagement et de l'urbanisme de la Région wallonne émet, le 27 décembre 2006, un avis défavorable, au motif que "la demande porte atteinte à une donnée essentielle du plan particulier d'aménagement n° 1, à savoir la protection de la zone de cours et jardins, où seule la construction de petites dépendances est autorisée".

11. Le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial décide, le 15 janvier 2007, de refuser le permis. L'arrêté est notifié au requérant par un courrier recommandé du 25 janvier 2007, reçu le 31 janvier 2007; il est notamment motivé comme suit :

" (...)

Considérant que le bien est situé en zone d'habitations continues et en zone de cours et jardins dans le périmètre du plan communal d'aménagement n° 1 «Centre» approuvé par arrêté royal du 6 novembre 1956 et modifié le 27 septembre 1962, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité; que les garages sont situés en zone de cours et jardins;

(...)

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation de deux garages afin d'y aménager deux appartements; que ces garages font partie d'un ensemble construit (habitation) situé en arrière zone, le long de la ligne de chemin de fer Bruxelles-Mons;

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

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du plan communal d'aménagement en ce qui concerne l'aménagement de nouveaux logements en zone de cours et jardins non destinée à cet effet (article 9);

(...)

Considérant que la demande porte atteinte à une donnée essentielle du plan communal d'aménagement n° 1, à savoir, la protection de la zone de cours et jardins, où seule la construction de petites dépendances est autorisée; qu'y intensifier la présence de logement n'est vraiment pas souhaitable; que l'existence d'un accès carrossable ne saurait justifier une dérogation à ce principe;

(...)."

12. Le requérant introduit un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution de cette décision de refus.

Un arrêt n° 197.692 du 10 novembre 2009 annule l'acte attaqué après avoir constaté l'illégalité du P.C.A. n° 1 de la commune de Tubize, adopté le 6 novembre 1956, ce P.C.A. ayant classé en zone de cours et jardins une partie du terrain du requérant sur lequel avaient été érigés, avant son entrée en vigueur, une maison d'habitation et deux garages. Cet arrêt constate que la situation existante reprise au P.C.A. n'est pas conforme à la situation réelle au moment de son adoption et qu'en ignorant cette situation, l'autorité compétente, au moment de l'adoption n'a pu statuer en connaissance de cause sur la destination à attribuer au terrain. Il conclut que l'application du P.C.A. doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

13. Le 22 février 2010, le requérant demande au Ministre de statuer sur son recours. L'architecte du requérant fait de même le 18 mars 2010. Le Ministre accuse réception de ce dernier courrier le 23 mars 2010.

14. Le Ministre décide, le 20 avril 2010, de refuser le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que Monsieur CAMINITI a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Tubize, rue Ternard, 3, cadastré section C, n° 32b3, et ayant pour objet la régularisation de la transformation de deux garages afin d'y aménager deux logements;

Considérant qu'en date du 18 août 2006, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Tubize a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du collège des bourgmestre et échevins a été envoyée au demandeur le 1^{er} septembre 2006;

Considérant que le demandeur, représenté par Madame VANDEN DRIESSCHE, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 27 septembre 2006, réceptionné le 28 septembre 2006; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité 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 31 octobre 2006;

Considérant que cette commission a transmis, en date du 7 novembre 2006, un avis défavorable (voir annexe);

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 urbain centre au schéma de structure communal adopté par le conseil communal du 2 mai 2005;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme approuvé par arrêté ministériel du 17 mars 2006 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 zone d'habitat urbain centre audit règlement;

Considérant que le permis a été refusé sur recours par arrêté ministériel du 15 janvier 2007;

Considérant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 197.692 du 10 novembre 2009 qui annule cet arrêté ministériel;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitations continues et en zone de cours et jardins dans le périmètre du plan communal d'aménagement n° 1 «Centre» approuvé par arrêté royal du 6 novembre 1956 et modifié le 27 septembre 1962; que les garages sont situés en zone de cours et jardins; que néanmoins, pour la parcelle en cause, l'application du plan communal d'aménagement doit être écartée en raison de son illégalité (voir arrêt du Conseil d'Etat);

Considérant qu'une nouvelle audition a été organisée le 15 mars 2010 pour que soit prise en compte cette situation juridique différente; que la commission n'a pas émis d'avis complémentaire;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que celle-ci permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : dérogation au plan communal d'aménagement;

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite;

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

- Service incendie; que son avis émis en date du 30 mai 2005 est favorable conditionnel;
- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité; que son avis émis en date du 18 mai 2006 est favorable;

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation de deux garages afin d'y aménager deux appartements;

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

Considérant que les travaux ont été réalisés avant l'entrée en vigueur du règlement communal d'urbanisme; qu'il n'y a donc pas lieu de faire application de celui-ci;

Considérant que les aménagements à régulariser sont conformes à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par le plan de secteur; qu'il y a dès lors lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales et de l'intégration des logements au cadre bâti et non bâti environnant;

Considérant que les garages font partie d'un ensemble bâti (habitation) érigé en arrière zone, le long de la ligne de chemin de fer Bruxelles-Mons;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de multiplier les logements en zone arrière, à nette distance de la voirie et sans liaison avec le domaine public; qu'en outre, la densification projetée va entraîner un accroissement de la circulation automobile au cœur même de l'îlot à proximité des fonds voisins (accès, aires de manœuvres et de stationnement); qu'un tel dispositif est source de nuisances évidentes pour les habitants proches (vues, bruits, odeurs...);

Considérant que les aménagements réalisés engendrent une minéralisation quasi totale de la parcelle (vaste cour pavée, parkings revêtus de gravier, ...);

Considérant de plus que l'aménagement de deux appartements dans deux garages sans en modifier la volumétrie engendre des espaces particuliers, étroits et profonds; que le projet ne présente pas les qualités que l'on est en droit d'attendre pour de nouveaux logements; que, par exemple, le W-C de l'appartement de gauche donne directement dans le séjour-cuisine; que la chambre de l'appartement de droite n'est éclairée que par un lanterneau;

Considérant ainsi que la réaffectation des garages en logement va à l'encontre de la gestion qualitative du cadre de vie tel que prônée par l'article 1^{er} du CWATUP;

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

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'illégalité et de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il soutient qu'en visant l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours du 7 novembre 2006 et en l'annexant à l'acte attaqué, alors que cet avis estime que le permis ne peut être accordé au motif que le projet est contraire au P.C.A. n° 1 de la commune de Tubize, la partie adverse motive illégalement sa décision, puisque dans son arrêt n° 197.692 du 10 novembre 2009, le Conseil d'Etat a jugé que ce P.C.A. était illégal et que son application devait être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution; qu'en réplique, il souligne que l'acte attaqué ne se contente pas de viser l'avis de la commission d'avis sur les recours du 7 novembre 2006, mais l'annexe aussi, et fait observer qu'une nouvelle audition a été organisée le 15 mars 2010 sans que la commission n'émette d'avis complémentaire;

Considérant que la mention de l'avis du 7 novembre 2006 de la commission d'avis sur les recours trouve naturellement sa place dans le rappel des rétroactes de la procédure; qu'il en est de même de la mention d'une nouvelle audition et de l'absence de nouvel avis de la commission; que la lecture de l'acte attaqué fait clairement apparaître que la partie adverse ne s'est pas fondée sur cet avis pour rejeter la demande de permis, mais a, au contraire, parfaitement compris la

portée des motifs de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat du 10 novembre 2009 et a refusé le permis sollicité "en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales et de l'intégration des logements au cadre bâti et non bâti environnant"; que, dans ces conditions, le fait que l'avis du 7 novembre 2006 soit annexé à l'acte attaqué est sans conséquence sur la légalité interne de celui-ci; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen, présenté comme subsidiaire au premier, de la violation de l'article 120, avant-dernier alinéa, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il critique le considérant de l'acte attaqué relatif à l'organisation d'une nouvelle audition le 15 mars 2010 et à l'absence d'avis complémentaire de la commission d'avis sur les recours; qu'il fait valoir que les motifs de l'acte attaqué ne comprennent aucune considération portant sur cette absence d'avis, qui équivaut, selon lui, à un avis favorable; qu'il soutient en réplique que les motifs ne sont pas clairs, l'acte attaqué renvoyant à un avis défavorable ainsi qu'à un avis réputé favorable donnés par la même commission d'avis;

Considérant que l'article 120, alinéa 6 du CWATUP dispose comme suit :

" Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable";

Considérant que le Ministre, qui a décidé de consulter à nouveau la commission d'avis, a visé le défaut d'avis de celle-ci, mais n'a attaché aucune importance à la présomption légale d'avis favorable établie par la disposition précitée; que, partant, il n'a pas adéquatement motivé sa décision; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il soutient, en substance, que, concernant la qualité des logements créés, son recours administratif contenait la démonstration que "les deux logements créés dépassent les minima fixés par le législateur" et que la partie adverse n'a pas motivé les raisons pour lesquelles elle estimait que les arguments avancés dans le recours du requérant ne pouvaient être retenus; que concernant la

minéralisation quasi totale de la parcelle, il fait observer que le projet ne concerne qu'une surface extérieure de 15 m² réservée au parking de deux voitures et que "la vaste cour pavée" dont il est question dans les motifs de l'acte attaqué "constitue en réalité une dépendance de la maison principale" du requérant et est donc étrangère à l'objet du permis demandé; qu'enfin, en ce qui concerne les nuisances engendrées par la création de logements en zone arrière, il fait observer que "les garages litigieux ne se situent pas le long de la ligne de chemin de fer Bruxelles-Mons", mais "à l'opposé de la voie ferroviaire", que "la liaison des habitations créées avec le domaine public est assurée par une voie carrossable", qu'aucune réclamation n'a été introduite par les voisins dans le cadre de l'enquête publique, de sorte que l'on ne peut parler de "nuisances évidentes pour les habitants" et que les lieux étaient occupés précédemment par une brasserie, de sorte qu'"il est difficilement compréhensible d'invoquer un risque de trouble de voisinage", en zone d'habitat qui plus est;

Considérant que si l'administration a pu valablement déplorer l'accomplissement des faits sans autorisation, il résulte, en revanche, de l'examen du dossier qu'à tout le moins certains des motifs de l'acte attaqué sont erronés; qu'il en va ainsi, en tout cas, de l'absence de liaison au domaine public, le plan d'implantation figurant dans le dossier administratif faisant clairement apparaître l'existence d'une telle liaison; qu'il en va également ainsi de l'accroissement de la circulation automobile au cœur de l'îlot et des "nuisances évidentes" pour les habitants proches, dont l'évidence ne s'impose pas s'agissant de la création de deux logements de taille très modeste; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 20 avril 2010 lui refusant le permis d'urbanisme sollicité en vue de la régularisation de la transformation de deux garages en logements sur un bien sis à Tubize, rue Ternard, 3, cadastré section C, n° 52r2.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-et-un décembre deux mille onze par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.