**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 219.062 du 26 avril 2012

A. 197.611/XIII-5686

En cause : **COUNE** Thomas,
ayant élu domicile chez
Me Stéphane NOPERE, avocat,
avenue Paul Hymans 71
1200 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 6 septembre 2010 par Thomas COUNE qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 5 juillet 2010 refusant le permis d'urbanisme relatif à "la transformation d'un immeuble commercial afin d'y aménager 5 logements et un espace commercial", situé Route de Gembloux, 3 à Eghezée;

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 de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 7 mars 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2012 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. BASILE, loco Me S. NOPERE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 31 mars 2009, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de transformer un bâtiment existant sis à Eghezée, route de Gembloux, n° 3, en six logements avec la conservation d'une surface commerciale.

Le bien est inscrit en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur.

Le 7 mai 2009, la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) remet un avis favorable conditionnel.

Le 15 mai 2009, le collège communal d'Eghezée accuse réception de la demande de permis d'urbanisme.

Le service d'incendie émet un avis le 4 juin 2009.

2. Le 7 juillet 2009, le requérant demande que l'examen de son dossier de demande de permis soit suspendu.

3. Le 20 août 2009, le service d'incendie se plaint auprès du bourgmestre de la commune d'Eghezée de ce qu'une palissade a été construite en limite de propriété, empêchant l'accès à l'arrière du bâtiment.

4. Le 13 octobre 2009, le requérant introduit des modifications à sa demande de permis (suppression d'un appartement au rez-de-chaussée; affectation à la surface commerciale de deux places de parking qui étaient dédiées au logement).

Le 28 octobre 2009, la commune d'Eghezée accuse réception du complément de dossier.

Le 9 décembre 2009, le service d'incendie émet un nouvel avis qui confirme le précédent du 4 juin 2009. Il recommande toutefois que le sens giratoire des véhicules soit modifié.

5. Le 15 décembre 2009, le collège communal refuse le permis d'urbanisme.

6. Le 19 janvier 2010, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 20 janvier 2010.

7. Le 5 mars 2010, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable. Elle relève que la densité de logements est trop importante compte tenu de l'exiguïté et du caractère étriqué de la parcelle. Les emplacements de parking sont impraticables et les espaces arrière et latéraux sont presque exclusivement dédiés à l'automobile.

8. Le 2 juin 2010, le requérant adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 3 juin 2010.

Le 5 juillet 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 16 et 144 de la Constitution, de l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'article 2, § 1er, 10°, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte, et de l'excès de pouvoir; que le moyen est divisé en trois branches;

que, dans une première branche, le requérant soutient que l'acte attaqué viole l'article 2, § 1er, 10°, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, qui s'applique à la "Commission d'avis sur les recours en matière d'Urbanisme", et qui dispose comme suit :

" L'organisme donne son avis dans les trente-cinq jours, à partir de la date de réception du dossier de demande d'avis complet. Ce délai peut être ramené à dix jours ou, si la demande est particulièrement importante ou complexe, être prolongé par le Gouvernement. A défaut d'avis dans le délai imparti, il est passé outre. Cette règle ne s'applique pas à la Commission consultative régionale de l'Aménagement du Territoire instituée par le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine";

que le requérant explique qu'il a introduit, le 19 janvier 2010, un recours auprès du Gouvernement wallon, et que, au vu des dispositions précitées, l'avis de la commission d'avis sur recours aurait dû intervenir au plus tard le 23 février 2010; qu'il constate que la commission d'avis sur les recours a transmis son avis défavorable le 22 mars 2010, soit le soixante et unième jour, c'est-à-dire en dehors des délais qui lui étaient impartis; qu'il fait valoir qu'il appartenait, dès lors, à la partie adverse de passer outre à cet avis; qu'il observe pourtant que l'auteur de l'acte attaqué, plutôt que de ne pas tenir compte de l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, se fonde précisément sur cet avis : d'une part, en faisant expressément référence à l'avis négatif de la commission d'avis sur les recours sans avoir égard au dépassement du délai et à la sanction qui s'y attache et d'autre part, dans ses motifs, en reprenant les considérations de l'avis de la commission d'avis sur les recours;

que, dans une deuxième branche, le requérant critique le motif de l'acte attaqué, tiré de l'avis de la commission d'avis sur les recours, selon lequel les dimensions des places de parking sont "irréalistes" et ne respectent pas les "normes généralement admises"; que le requérant y voit une motivation manifestement insuffisante et qui repose sur des formules creuses; qu'il explique que l'adjectif "irréaliste" n'est pas autrement expliqué, que l'acte attaqué n'indique pas de quelles places de parking il s'agit, la demande sollicitant des emplacements à différents endroits du site, que l'acte attaqué n'indique pas de quelles "normes généralement admises" il s'agit; qu'il observe que l'auteur de l'acte fait référence à l'avis du service d'incendie en écrivant qu'en dimensionnant correctement les aires de stationnement, les prescriptions énoncées par ce service relatives aux espaces de sécurité ne seraient plus respectées; qu'il note toutefois que l'avis de ce service n'était défavorable qu'en ce qui concerne le sens giratoire des véhicules; qu'il conclut que la motivation avancée ne permet pas de comprendre les raisons du refus et de préparer une nouvelle demande qui répondrait aux attentes de l'autorité, si bien que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est violée;

que, dans une troisième branche, le requérant critique le considérant suivant de l'acte attaqué :

" Considérant que les aménagements des abords projetés ne correspondent pas du tout au permis délivré le 12 juin 2007 pour la construction des deux immeubles à appartements voisins; que par ailleurs, selon la notification de division fournie par la commune, ces deux immeubles bénéficient d'une servitude de passage à droite de l'aile arrière du bâtiment, objet de la présente demande; qu'enfin, une palissade aurait été construite qui empêche l'accès des véhicules de secours à l'arrière (voir rapport du 20 août 2009)";

qu'il estime que l'aménagement des abords d'immeubles étrangers au projet ne peut entrer en ligne de compte en vue d'évaluer son projet; qu'il ajoute que la partie adverse ne pouvait sanctionner son projet en raison de l'éventuel aménagement illicite d'immeubles voisins, réalisé de manière non conforme au permis d'origine, par un refus du permis demandé, mais que l'autorité devait s'attacher à examiner le projet dans son propre contexte juridique; qu'il dénonce une motivation incorrecte de l'acte attaqué et une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le requérant estime en outre que la partie adverse a eu égard à des considérations de droit civil en énonçant que les deux immeubles voisins bénéficient d'une servitude de passage à droite de l'aile arrière du bâtiment visé par la demande de permis; qu'il y voit un excès de pouvoir, la partie adverse n'ayant aucune compétence pour préserver éventuellement une servitude voisine du projet qui lui est soumis;

Considérant que le requérant fait enfin valoir qu'en refusant le permis au motif qu'un rapport du centre régional d'incendie du 20 août 2009 relève qu'une palissade aurait été construite qui empêche l'accès des véhicules de secours à l'arrière, l'acte attaqué se fonde sur une considération hypothétique et ne tient pas compte d'un avis ultérieur du service d'incendie du 9 décembre 2009, qui estime qu'à l'exception du sens du giratoire, le projet ne présente pas de problèmes de sécurité, et qui ne fait aucune référence à une quelconque palissade empêchant l'accès des véhicules de secours;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant précise, en ce qui concerne la première branche, que l'article 2, § 1er, 10°, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative a abrogé implicitement l'article 120, alinéa 6, du CWATUP sur lequel la partie adverse appuie son argumentation ;

que, en ce qui concerne la deuxième branche, il s'en prend au plan d'implantation joint au dossier administratif, qui ne répond aucunement, selon lui, aux questions de savoir en quoi les dimensions des places de stationnement sont "irréalistes" ou

suivant quels critères normatifs "généralement admis" la partie adverse a pu considérer que les places de stationnement étaient inadéquates en l'espèce; qu'il juge qu'il en va de même de la "soi-disant piste" donnée par le Ministre; qu'il estime que cette motivation ne lui permet pas "de savoir combien et quelles places de stationnement doivent être supprimées";

que, en ce qui concerne la troisième branche, le requérant se réfère essentiellement à sa requête en annulation; qu'il ajoute que le mémoire en réponse confirme que la partie adverse a eu égard, pour refuser le permis sollicité, à des considérations étrangères à la demande du requérant, à savoir l'existence d'une servitude de passage à droite de l'aile arrière du bâtiment qui fait l'objet de la demande de permis; qu'il note également que le mémoire en réponse n'explique pas pourquoi la partie adverse a basé sa décision de refus sur un rapport du centre régional d'incendie du 20 août 2009, sans tenir compte du dernier rapport du même service du 9 décembre 2009, qui considérait que le projet ne présentait pas de problème de sécurité;

Considérant, sur la première branche, que l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juin 2009 modifiant le CWATUP en ce qui concerne la commission régionale de l'aménagement du territoire et la commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement, porte que "les dispositions du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté pour ce qui concerne la commission régionale de l'aménagement du territoire et la commission d'avis sur les recours en matière d'urbanisme"; que cet arrêté, qui ne contient aucune disposition spécifique relative à son entrée en vigueur, a été publié au Moniteur belge du 10 juillet 2009 de sorte que, tant cet arrêté que le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, sont entrés en vigueur le 20 juillet 2009, soit antérieurement à l'avis donné, en l'espèce, le 5 mars 2010, par la commission d'avis sur les recours; que l'article 18 de cet arrêté dispose toutefois que "la demande de permis dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date"; que, en l'espèce, l'accusé de réception de la demande date du 15 mai 2009; qu'il s'ensuit que l'ancien texte de l'article 120 du CWATUP était applicable en l'espèce et que la première branche du premier moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la deuxième branche, 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 1er, 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 la

motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que, dans le cas d'un refus de permis, la motivation de la décision doit permettre au demandeur de comprendre pourquoi son projet n'a pas été autorisé;

Considérant que l'acte attaqué est motivé comme suit en ce qui concerne la question des parkings :

" Considérant que les aires de stationnement projetées tant à droite qu'à gauche du volume arrière, présentent des dimensions irréalistes tant en largeur qu'en profondeur; qu'elles s'avèrent peu voire pas du tout praticables;

Considérant qu'en dimensionnant correctement les aires de stationnement selon les normes généralement admises, leur nombre sera réduit et que la circulation sur le site ne répondra plus aux prescriptions en matière de prévention énoncées par le service incendie (largeurs libres et rayons de courbure inférieurs aux valeurs minimales requises);

Considérant par ailleurs, que l'aménagement des aires de stationnement ne permet pas un passage libre de tout obstacle pour l'accès au hall d'entrée de l'immeuble;

Considérant de plus, que les emplacements de parcage s'implantent au ras des portes-fenêtres de l'appartement du rez-de-chaussée, et ce, au niveau des 2 façades; qu'une telle disposition s'avère peu compatible avec la fonction de logement prévue à cet endroit;

Considérant en outre, que les aménagements proposés engendrent une minéralisation totale de la propriété; qu'il est impossible d'aménager une zone tampon végétalisée par rapport aux fonds voisins ni un espace de cour et jardin pour le logement du rez-de-chaussée";

Considérant, en ce qui concerne l'opinion selon laquelle les aires de stationnement présentent des "dimensions irréalistes", que cette motivation est conforme aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, en effet, l'acte attaqué précise à cet égard qu'il s'agit des parkings situés tant à droite qu'à gauche du volume arrière, qu'ils présentent des dimensions irréalistes tant en largeur qu'en profondeur, s'avérant peu ou pas du tout praticables; que l'acte précise même que l'aménagement des aires de stationnement ne permet pas un passage libre de tout obstacle pour l'accès au hall d'entrée de l'immeuble, que les emplacements se situent au ras des portes-fenêtres de l'appartement du rez-de-chaussée, que les aménagements de parking entraînent une minéralisation totale de la propriété rendant impossible, tant l'aménagement d'une zone tampon végétalisée par rapport aux fonds voisins que la création d'un espace de cours et jardins pour le logement du rez-de-chaussée;

Considérant que la critique de la référence aux "normes généralement admises" doit se comprendre dans ce contexte; que l'administration donne à comprendre à suffisance que les emplacements sont trop petits et trop nombreux et qu'ils ne permettent pas une gestion suffisamment fluide de la mobilité sur l'aire de parking; qu'en se référant aux prescriptions du service d'incendie, elle ne se réfère pas nécessairement au rapport cité plus haut mais à des éléments généraux qui sont suffisamment explicités dans le cas concret; que l'administration qui statue sur une demande de permis n'a pas l'obligation de préciser au requérant les conditions auxquelles une autre demande pourrait être agréée; qu'elle motive suffisamment sa décision en exposant les raisons du refus; qu'en l'espèce, en outre, elle donne dans la suite de l'acte attaqué une indication du nombre de logements - trois - et du nombre d'emplacements de parking qui pourrait en conséquence être admis; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant enfin que la critique relative au plan d'implantation est tardive et partant irrecevable;

Considérant, sur la troisième branche, que contrairement à ce que soutient le requérant, l'auteur de l'acte attaqué ne se réfère pas à une exécution irrégulière de précédents permis; que l'administration veille en revanche à une intégration harmonieuse d'un nouveau projet dans un environnement bâti donné et qu'en cela elle exerce judicieusement sa compétence; qu'en faisant mention "par ailleurs" d'une servitude de passage, avant de consacrer d'importants développements à la question des parkings et sans s'y référer lorsqu'il formule les conditions auxquelles il pourrait accepter un projet révisé, le Ministre a nécessairement considéré que le motif relatif à la servitude n'était pas déterminant du refus du projet qui lui était soumis; qu'il en va de même s'agissant de la considération critiquée, formulée de manière hypothétique, relative à une palissade signalée dans un premier avis du service d'incendie; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des principes généraux de bonne administration - notamment des principes de proportionnalité et de confiance légitime -, de l'article 27 du CWATUP, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'il ne peut accepter que l'auteur de l'acte attaqué, après avoir admis que le projet est conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l'article 27 du CWATUP, examine néanmoins la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son

intégration au cadre bâti et non bâti environnant et de son impact dans le paysage; que le requérant estime que l'article 27 du CWATUP n'établit aucune grille particulière d'évaluation d'un projet résidentiel en fonction de circonstances urbanistiques et architecturales locales, d'intégration de celui-ci au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage et de sa capacité à préserver les zones tampons végétalisées; que, en ce qui concerne ces dernières, il estime que les termes de l'acte attaqué ne lui permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles le projet devrait aménager des zones végétalisées entre les fonds;

Considérant que le requérant réplique que si la partie adverse souhaitait analyser la compatibilité du projet avec le voisinage, il lui appartenait de fournir au moins des éclaircissements sur les concepts utilisés pour ce faire, aucun prescrit légal ne permettant, en effet, de les comprendre;

Considérant que l'article 27 du CWATUP est rédigé comme suit :

" De la zone d'habitat à caractère rural.

La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage";

Considérant que l'acte attaqué reconnaît que le projet est "manifestement conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l'article 27 du CWATUP"; que s'agissant d'un projet qui n'est pas complètement destiné à la résidence ou à l'agriculture, puisqu'il est partiellement destiné au commerce, la partie adverse devait donc examiner la compatibilité du projet avec le voisinage, comme le prescrit ce même article 27; que dans ces conditions, il peut être admis avec la partie adverse, que les notions de "circonstances urbanistiques et architecturales locales", d'"intégration au cadre bâti et non bâti environnant" et d'"impact dans le paysage" précisent celle, plus large, de "compatibilité avec le voisinage"; que, en outre, s'agissant de réaliser un projet en zone capable, il revient encore à l'administration de vérifier que son insertion réalise un bon aménagement des lieux; que, dans ces circonstances, la partie adverse pouvait estimer que le projet nécessitait la création de zones tampons végétalisées, justifiées par le fait que l'accroissement de la densité de logements "ne peut se faire au détriment de la qualité du cadre de vie des futurs occupants des lieux ou des habitants du quartier" et "que cette qualité est aussi largement tributaire du traitement des abords des constructions, ainsi que de la convivialité des espaces publics et privatifs"; que, s'agissant de juger l'exercice du

pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'Etat ne pourrait à cet égard sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation et que le requérant demeure en défaut de démontrer une telle erreur; que le second moyen n'est pas fondé,

**D E C I D E :**

**Article 1er**.

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2**.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-six avril deux mille douze par :

| | | |
|---|---|---|
| M. | HANOTIAU, | président de chambre, |
| Mme | GUFFENS, | conseiller d'Etat, |
| M. | PAQUES, | conseiller d'Etat, |
| Mme | MOREL, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.