

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.244 du 30 octobre 2012

A. 201.583/XIII-5985

En cause : **CLOETENS** Caroline,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DEFRAITEUR, avocat,
rue des Minimes 41
1000 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 29 août 2011 par Caroline CLOETENS qui demande l'annulation de "la décision de refus du permis d'urbanisme datée du 29 juin 2011 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne et relatif à un bien situé rue du Canal, 23 à 1480 Tubize et ayant pour objet la création d'un logement avec demande d'extension";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, 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 requérante;

Vu l'ordonnance du 18 juin 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 octobre 2012 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me V. DEFRAITEUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Le 23 décembre 2009, Rudy SEMPELS introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Tubize pour la création d'un logement et la construction d'une extension à celui-ci sur un bien situé à Tubize, rue du Canal, n° 23, cadastré section A2, n° 107f.

Le projet sera réalisé dans l'aile sud d'une ancienne ferme. Cette aile abritait autrefois des chevaux au rez-de-chaussée et un abri à paille à l'étage.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui accompagne la demande de permis précise que le projet consiste en "la création d'un logement attenant à un logement existant. La superficie des deux pièces (Rez + étage) existantes est de 75,2 m². Une extension sera réalisée afin d'y placer un escalier d'accès à l'étage dans l'intérêt de préserver les voûtes en briques existantes au plafond du rez-de-chaussée. Celle-ci abritera également un vestiaire et les sanitaires. Cette extension fait une surface brute de 19,85 m²".

Le bien est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Nivelles. Il est également repris en zone d'activité économique industrielle au schéma de structure et au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) adopté par le conseil communal le 2 mai 2005 et approuvé par arrêté ministériel du 17 mars 2006.

2. Le 3 février 2010, la commune de Tubize délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande de permis d'urbanisme.

3. Une enquête publique est organisée du 11 au 26 février 2010 et ne suscite aucune lettre de réclamation. L'avis d'enquête ne vise pas les dérogations au règlement communal d'urbanisme.

4. Le 11 février 2010, le collège communal de Tubize décide de ne pas solliciter l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) dans le cadre de l'instruction de la demande de permis.

5. Le 4 mars 2010, le collège communal émet un avis favorable sur le projet.

6. Le 16 avril 2010, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la dérogation sollicitée.

7. En séance du 22 avril 2010, le collège communal de Tubize décide de prendre connaissance du courrier du service urbanisme suggérant à l'auteur du projet de rencontrer les services du fonctionnaire délégué afin d'adapter le projet.

8. Le 20 mai 2010, le collège communal de Tubize refuse le permis d'urbanisme sollicité.

9. Par une lettre datée du 8 juin 2010 envoyée le 17 juin 2010, Rudy SEMPELS introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 18 juin 2010.

10. En séance du 19 juillet 2010, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, relevant notamment qu'il ressort de l'audition ainsi que d'un courriel émis par la commune dans le cadre de l'instruction de la demande et versé au dossier, que des travaux ont été réalisés en infraction sur le corps de logis qui fait l'objet de la demande et que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un permis d'urbanisme ne peut être accordé lorsque son objet vient s'appuyer sur un bien érigé en infraction.

11. Le 18 août 2010, le demandeur de permis transmet au Gouvernement wallon des plans complétant le plan qu'il a déposé lors de l'audition du 19 juillet 2010.

12. Le 12 avril 2011, Caroline CLOETENS acquiert le bâtiment qui fait l'objet de la demande de permis d'urbanisme introduite par Rudy SEMPELS.

13. Le 31 mai 2011, Caroline CLOETENS adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 1^{er} juin 2011.

14. Le 6 juin 2011, le Gouvernement wallon informe Rudy SEMPELS que les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) ne peuvent considérer la lettre du 31 mai 2011 comme étant une lettre de rappel au sens de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), celle-ci ayant été envoyée par courrier ordinaire.

15. Le 14 juin 2011, Caroline CLOETENS adresse, par pli recommandé, une nouvelle lettre de rappel au Gouvernement wallon.

16. Le 15 juin 2011, le Gouvernement wallon accuse réception de la lettre de rappel.

17. Le 29 juin 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

18. Cette décision a été notifiée à Rudy SEMPELS le 30 juin 2011 et réceptionnée le 1^{er} juillet 2011;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle conteste l'avis de la commission d'avis sur les recours qui considère que l'objet de la demande de permis vient "s'appuyer contre un bien érigé en infraction"; qu'elle relève, au contraire, que la demande de permis vise la rénovation du côté gauche de la ferme ainsi que la construction d'une annexe contre la façade gauche et que l'objet de la demande de permis ne vient donc pas "s'appuyer contre un bien érigé en infraction", ce bien existant depuis des "temps immémoriaux"; qu'elle estime dès lors que cet avis, qui a guidé la décision attaquée, est inexact et que l'acte attaqué est également vicié et illégal;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, 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 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;

Considérant que l'avis de la commission d'avis sur les recours comporte notamment la motivation suivante :

" Compte tenu de ce que le logement à créer se situe dans un bâtiment particulièrement ancien, lequel présente des caractéristiques architecturales qu'il convient de préserver";

que la requérante conteste le motif suivant de l'avis de la commission d'avis sur les recours :

" Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition ainsi que d'un courriel émis par la commune dans le cadre de l'instruction de la demande, lequel a été versé au dossier, que des travaux ont été réalisés en infraction sur le corps de logis qui fait l'objet de la présente demande; que la commission rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un permis d'urbanisme ne peut être accordé lorsque son objet vient s'appuyer contre un bien érigé en infraction";

qu'il ressort de la lecture de l'acte attaqué que l'avis de la commission d'avis sur les recours est visé dans son préambule et lui est annexé;

Considérant que l'acte attaqué fait valoir, quant à lui, que "le bâtiment, objet de la demande, est antérieur à l'entrée en vigueur du plan de secteur" et que "le processus dérogatoire visé par l'article 111 du Code pourrait dès lors s'appliquer en l'espèce"; qu'aucun motif de l'acte attaqué n'est pris de la circonstance que des travaux auraient été réalisés en infraction sur le corps de logis faisant l'objet de la demande de permis; que l'acte attaqué ne considère par ailleurs pas que le permis d'urbanisme devrait être refusé pour un tel motif; qu'en toute hypothèse, même à considérer que l'acte attaqué ferait implicitement sien l'avis de la commission d'avis sur les recours à cet égard, il convient de constater que les motifs explicites de l'acte attaqué suffisent à eux seuls à justifier la décision entreprise; qu'il apparaît, en effet, que l'administration aurait pris la même décision de refus pour ces seuls motifs; que ces motifs ne sont pas critiqués à titre de requête; que le premier moyen est rejeté;

Considérant que la requérante prend un second moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 114 du CWATUP et de l'inopposabilité du règlement communal; qu'elle soutient, dans une première branche, que le R.C.U. n'ayant pas été publié, il convient de l'écarter; qu'elle estime que, de ce fait, le refus de dérogation opposé à la requérante dans l'acte attaqué n'a plus de fondement et qu'il est donc illégal; que, dans une seconde branche, elle relève que la commune de Tubize a estimé dans sa délibération du 4 mars 2010 que la demande de permis ne dérogeait pas aux prescriptions du R.C.U.; qu'elle soutient

qu'il est contradictoire, d'une part, de considérer que l'affectation en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur est dépassée et, d'autre part, d'exiger le respect strict des normes prévues par le R.C.U. pour ce type de zone; que, selon elle, l'avis du fonctionnaire délégué est entaché de la même contradiction en ce que, d'une part, il rappelle le caractère économique industriel de la zone et, d'autre part, il déplore que le logement envisagé soit trop petit; qu'elle fait valoir que la destination industrielle au bord du canal est surannée; que, s'agissant d'une ferme plusieurs fois centenaire entourée de bois, elle soutient qu'il ne peut être admis d'exiger sur cette parcelle des constructions répondant aux critères architecturaux d'une exploitation industrielle; qu'elle souligne qu'il est manifeste que cette ferme n'est plus exploitée et qu'elle doit être réaménagée, le logement constituant une destination adéquate; qu'elle fait sien le développement de la commune quant à l'intégration de son habitation dans le cadre bâti et non bâti et quant au respect du bon aménagement des lieux; qu'elle en déduit que le refus de permis d'urbanisme constitue une erreur manifeste d'appréciation "de la vocation de la parcelle litigieuse et de l'avenir de cette zone";

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit :

" Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.
L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public";

Considérant que tout règlement communal doit donc recevoir la publication prévue par cet article et ne devient obligatoire que le cinquième jour qui suit cette publication par voie d'affichage (article L1133-2 du même Code);

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des pièces déposées par la partie adverse au dossier administratif, que la commune de Tubize a procédé, du 29 mai au 2 juin 2006, à la publication de l'avis relatif au règlement communal d'urbanisme adopté par le conseil communal le 2 mai 2005 et approuvé par arrêté ministériel du 17 mars 2006, conformément à l'article L1133-1 du Code précité; que cette branche du second moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur la compatibilité du projet avec les exigences du bon aménagement des lieux; que le Conseil d'Etat n'est dès lors pas compétent pour substituer son appréciation à cet égard à celle de l'administration; qu'il ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir

d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et si, sur la base de ces éléments, elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le collège communal dans sa délibération du 4 mars 2010 estime que "le projet répond au R.C.U. pour tous les points, sauf l'affectation"; que, concernant les dérogations au R.C.U., l'acte attaqué est motivé de la manière suivante :

" Considérant que le projet déroge à la destination de la zone d'activité économique industrielle définie par le Code;

Considérant que l'article 111 du Code précise notamment que :

[...]

Considérant que le bâtiment, objet de la demande, est antérieur à l'entrée en vigueur du plan de secteur; que le processus dérogatoire visé par l'article 111 du Code pourrait, dès lors, s'appliquer en l'espèce;

Considérant, toutefois, que la demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme en ce qui concerne :

- le recul latéral qui est inférieur à 5 m par rapport à la propriété voisine;
- la hauteur sous corniche du nouveau volume secondaire n'est pas inférieure d'au moins 20 % à celle du volume principal (article 19);
- la pente de la toiture de l'extension est supérieure à 45°, soit le maximum admis (article 19);
- le matériau d'élévation de l'extension (bardage en bois) n'est pas repris parmi les matériaux d'élévation admis (article 19);
- les menuiseries des portes, fenêtres et parements verticaux ne sont pas d'une même tonalité (vert olive, bois naturel, gris clair), d'une même facture (châssis avec ou sans croisillons, avec ou sans volets, à un ou deux vantaux...) et d'une même texture (bois, PVC) (article 19);
- l'absence de W.C. séparé, le W.C. projeté étant intégré dans la salle d'eau (article 11);
- la superficie de la chambre (10,92 m²) est inférieure au minimum requis, soit 12 m² (article 11);

[...]

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel et pour autant que les actes et travaux projetés respectent, structurent ou recomposent les lignes de force du paysage, tout en étant compatibles avec la destination générale de la zone considérée comme avec les options urbanistiques et architecturales visées par les prescriptions du règlement communal d'urbanisme; que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce;

Considérant que la superficie des locaux à réhabiliter en logement supplémentaire est tellement réduite qu'elle nécessite la réalisation d'une extension en façade latérale abritant l'accès, la cage d'escalier et le local sanitaire;

Considérant que l'extension projetée, traitée comme un appendice attenant au pignon, ne s'intègre absolument pas au bâtiment contigu dont l'intérêt patrimonial est évident et reconnu (bâtiment repris à l'I.P.M); que tant le gabarit que l'implantation proposée contribuent à former un ensemble bâti qui manque d'équilibre, d'unité et de cohérence;

Considérant que les caractéristiques architecturales du bâtiment existant, particulièrement ancien, sont ainsi mises en péril par les aménagements projetés; que la lecture du mur pignon dont l'intérêt est évident, est nettement altérée par la construction du nouveau bâtiment adossé; que la multiplication et le positionnement des châssis en toiture, comme le dessin de certaines baies en façades ne participent pas à l'harmonie de l'ensemble;

Considérant que, sur base du plan d'implantation déposé au dossier, les emplacements de stationnement projetés ne s'implantent pas sur la propriété du demandeur;

Considérant toutefois qu'il importe de souligner que le projet s'inscrit, malgré sa situation en zone d'activité économique industrielle, dans un tissu résidentiel proche de la place d'Oisquerq et à ± 3 km de la gare de Tubize; qu'en regard de ce contexte, le principe de la création d'un logement supplémentaire n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales et que l'application de l'article 111 peut être admise; que pour se faire, il conviendrait de respecter la qualité architecturale du bâtiment repris à l'Inventaire du Patrimoine monumental de Belgique; que l'enveloppe du volume existant est suffisamment vaste pour comporter deux logements et ainsi préserver les caractéristiques architecturales dudit bâtiment;

[...]

Considérant qu'en espèce, et pour les motifs évoqués ci-avant, le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé";

Considérant que la requérante n'établit aucunement qu'en estimant que le projet déroge au R.C.U. en ce qui concerne le recul latéral, la hauteur sous corniche du nouveau volume secondaire, le matériau d'élévation de l'extension, les menuiseries des portes, fenêtres et parements verticaux, l'absence de W.C. séparé et la superficie de la chambre de l'extension, la partie adverse aurait commis une quelconque erreur manifeste d'appréciation;

Considérant, en outre, qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse considère que le projet - consistant en la création d'un nouveau logement en zone d'activité économique industrielle - serait nécessairement à proscrire dans une telle zone; qu'au terme de l'acte attaqué, il apparaît seulement que le projet, tel qu'envisagé, ne s'intègre pas au bâtiment contigu existant repris à l'Inventaire du Patrimoine monumental de Belgique, et ce, quand bien même il n'est pas de nature à "compromettre les circonstances urbanistiques locales"; que l'on ne perçoit pas en quoi une telle appréciation serait contradictoire ou erronée; que la seconde branche du moyen n'est pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente octobre deux mille douze 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.