

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

**A R R E T**

n° 226.442 du 14 février 2014

A. 196.107/XIII-5545

En cause : **THAYS Michel**,  
ayant élu domicile chez  
Me Bernard PAQUES, avocat,  
boulevard de la Meuse 114  
5100 Jambes,

contre :

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

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 6 avril 2010 par Michel THAYS qui demande l'annulation de l'arrêté du 4 février 2010 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, refusant un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale et l'aménagement de ses abords sur un bien sis rue du Gros Tienne 96 à Genval, cadastré section C, n° 496b;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> MICHIELS, 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 10 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 janvier 2014 à 9.30 heures;

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

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

Entendu, en son avis contraire, M<sup>me</sup> MICHIELS, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Michel THAYS a introduit une demande de permis d'urbanisme le 25 octobre 2008 en vue de la construction d'une maison d'habitation unifamiliale sur un bien lui appartenant sis rue du Gros Tienne 96 à Genval (Rixensart), cadastré 2<sup>ème</sup> division, section C, n<sup>o</sup> 496b. Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez et en sous-aire d'habitat à caractère résidentiel (1/41) au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) de Rixensart.

Le requérant déclare à l'occasion de l'introduction de sa demande de permis solliciter une dérogation dès lors que le bâtiment à construire fait "plus de 15 mètres de profondeur" et dépasse "de plus de 4 mètres de la façade arrière d'un des voisins" et ce, pour les motifs suivants : "Le bâtiment s'inscrit entre 2 voisins aux implantations à rue fortement différentes. Le projet, du fait de sa profondeur, recrée un lien entre ces 2 implantations. De plus, ce schéma d'implantation se retrouve dans de nombreuses parcelles environnantes".

Dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui accompagne la demande de permis, il est indiqué, sous la rubrique "intégration au cadre bâti et non bâti" :

" [...]

Respect des prescriptions en vigueur (règlement communal d'urbanisme)  
Intégration au relief - Continuité des formes et matériaux environnants

Le projet s'inscrit en lot de fond répétant ainsi la trame urbanistique environnante. L'examen parcellaire des lieux (cadastre et photo aérienne) permet de constater la

présence de nombreuses implantations similaires, dont un des voisins directs. (voir justificatif en annexe)".

2. Il est accusé réception de cette demande de permis le 5 novembre 2008. Cet accusé précise que, "en application de l'article 117, alinéa 2, du CWATUP, l'envoi de la décision du Collège communal interviendra dans un délai de 30 jours à compter de la date du 31 octobre 2008". Le demandeur est en effet informé que sa demande ne nécessite ni l'avis d'une commission ou d'un service, ni l'avis du fonctionnaire délégué, et ne doit pas être soumise à enquête publique.

3. Le 26 novembre 2008, le collège communal de Rixensart prend une décision de refus de permis. Cette décision ne semble avoir été notifiée au demandeur de permis que le 23 ou 25 janvier 2009.

4. Le 24 décembre 2008, Michel THAYS invite le fonctionnaire délégué à statuer sur sa demande.

5. Par une lettre du 20 janvier 2009, le fonctionnaire délégué sollicite que la demande soit soumise aux mesures particulières de publicité au motif que le projet déroge aux règles d'implantation.

Une enquête publique est organisée du 2 au 16 février 2009 au motif suivant :

- " Le projet déroge aux règles d'implantation :
- 1° construction d'un bâtiment de plus de 15m de profondeur et dépassant de plus de 4 mètres de la façade arrière d'un voisin (art. 330, 2° du CWATUP)
  - 2° implantation en seconde zone d'une deuxième habitation (interdit par le règlement communal d'urbanisme)
  - 3° profondeur totale des volumes secondaires égale à 11,56 mètres (le RCU autorise 6 mètres maximum)".

Six lettres de réclamation sont introduites, lesquelles sont fondées essentiellement sur les arguments suivants :

- la construction se situe en zone interdite par le R.C.U.;
- les dimensions sont hors normes;
- les fonds des terrains constituent un îlot de verdure;
- la construction envisagée entraînerait une perte de la valeur vénale des habitations voisines.

6. La commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) remet un avis défavorable sur le projet le 19 février 2009.

7. Le 16 mars 2009, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

8. Michel THAYS introduit un recours auprès du Gouvernement wallon par lettre recommandée à la poste le 16 avril 2009, réceptionnée le 20 avril 2009.

9. L'intéressé est invité à comparaître à une audition fixée le 25 mai 2009.

10. La commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur la demande le 25 mai 2009, lequel est transmis le 16 juin 2009.

11. Le demandeur de permis adresse un rappel au gouvernement sur la base de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, et du patrimoine (CWATUP) par lettre du 5 janvier 2010, réceptionnée le 6 janvier 2010.

12. Par décision du 4 février 2010, le Ministre de l'Aménagement du territoire refuse le permis sollicité.

Cette décision, qui constitue la décision attaquée, est motivée comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Monsieur THAYS a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 1332 RIXENSART (GENVAL), rue du Gros Tienne 96, cadastré section C n° 496B, et ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale et l'aménagement de ses abords (le projet comprend la démolition du garage existant);

Considérant qu'en date du 24 décembre 2008, le demandeur a saisi le Fonctionnaire délégué;

Considérant qu'en date du 16 mars 2009, le Fonctionnaire délégué a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué a été réceptionnée par le demandeur le 17 mars 2009;

Considérant que le demandeur, représenté par ses conseils, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 16 avril 2009, réceptionné le 17 avril 2009; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

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

Considérant que l'audition a eu lieu le 25 mai 2009;

Considérant que cette Commission a transmis, en date du 16 juin 2009, l'avis suivant (voir annexe)

Considérant que 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 qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone résidentielle au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal du 22 février 1994;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme approuvé par arrêté ministériel du 20 juin 1994 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<sup>er</sup> du Code; que le bien est situé en sous aire d'habitat à caractère résidentiel (1/41) audit règlement;

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 les motifs suivants : application des articles 330, 2<sup>o</sup> et 11<sup>o</sup> du Code;

Considérant que 6 réclamations ont été introduites;

Considérant que la commission visée ci-après a été consultée :

- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité; que son avis transmis en date du 19 février 2009 est défavorable;

Considérant que la demande vise la construction d'une habitation unifamiliale et l'aménagement de ses abords (le projet comprend la démolition du garage existant); que ce projet consiste en la réalisation d'une habitation unifamiliale située en arrière zone et accessible par un chemin privé, sur une parcelle comprenant déjà une habitation unifamiliale;

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

- 1) l'implantation du volume principal par rapport à l'alignement (1/41 - 1);
- 2) l'implantation des volumes et l'aménagement de leurs abords qui ne respectent pas partout le relief naturel du sol (1/41 - 1);
- 3) la profondeur des volumes secondaires qui excède 6 mètres (1/41 - 1);
- 4) l'implantation en seconde zone de construction d'une deuxième habitation (1/41 - 1);
- 5) l'utilisation de bardage en bois dans des proportions non autorisées (1/41 - 4);

Considérant que l'article 113 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine prévoit 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 wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine 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<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>»;

Considérant que l'enquête publique réalisée ne vise pas toutes les dérogations aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme engendrées par le projet; que dès lors, dans l'état actuel du dossier, conformément à l'article 114 précité du Code, le Gouvernement ne peut légalement accorder les dérogations ni a fortiori délivrer le permis d'urbanisme;

Considérant que le règlement communal d'urbanisme fixe des implantations, ce qui en tout à fait conforme [sic] au contenu que l'article 78 du code lui assigne;

Considérant que l'implantation d'une deuxième habitation en seconde zone de construction est formellement interdite par les prescriptions;

Considérant que si le contexte bâti existant présente de nombreux exemples d'implantations d'habitations en seconde zone de construction, il s'agit d'urbanisations largement antérieures à l'entrée en vigueur au règlement communal d'urbanisme (permis de lotir de 1975 pour les parcelles sises à droite du terrain, permis de lotir de 1964 pour les parcelles [sises] au sud-est du terrain, permis de lotir de 1983 pour les parcelles sises en sud de terrain, urbanisation hors lotissement existant sur l'orthophotoplan de 1979 pour les terrains à gauche du projet);

Considérant, de surcroît, qu'une pareille implantation engendre des nuisances évidentes et multiples pour le voisinage : vues plongeantes et panoramiques sur les fonds voisins, circulation automobile profondément en intérieur d'îlot, bruits, odeurs, ...;

Considérant pour les motifs développés ci-avant que le projet ne rencontre pas les conditions fixées par l'article 113 précité du Code en matière de dérogation;

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

Considérant que la requête en annulation, le mémoire en réplique et le dernier mémoire du requérant font référence à une note justificative, quant à l'implantation en fond de lot, de la dérogation au R.C.U.;

Considérant que le dossier administratif ne contient pas une telle note justificative; qu'interrogées à l'audience, les parties requérante et adverse conviennent de ce qu'elle ne figure pas au dossier administratif; que la partie adverse n'en fait aucune mention dans son mémoire en réponse; que la partie requérante ne l'a pas non plus déposée à l'appui de ses requête et mémoires;

Considérant que, dans ces conditions, il y a lieu de prendre en considération le dossier administratif tel qu'il a été déposé par la partie adverse;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du CWATUP et, en particulier de ses articles 4, 113, 114, 120 à 123 et 330 et suivants, 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'erreur de droit, de la violation des principes généraux de droit administratif, en particulier du principe de bonne administration, de continuité, des principes de minutie et de prudence, de l'illégalité des motifs et de l'excès de pouvoir;

Considérant que, dans une première branche, le requérant reproche à la partie adverse d'avoir estimé qu'elle ne peut légalement délivrer le permis sollicité ni accorder les dérogations au R.C.U. dès lors que l'enquête publique réalisée par la commune ne visait pas toutes les dérogations nécessitées par le projet; qu'il estime que, au contraire, le CWATUP et les dispositions visées au moyen imposent à l'autorité délivrante d'organiser une enquête publique régulière et que l'article 123 du même Code permet au gouvernement d'effectuer les mesures de publicité par l'entremise de la commune lorsque ces dernières n'ont pas été réalisées, ou ont été incorrectement réalisées; qu'il fait valoir que les articles 4 et 330 et suivants du CWATUP imposent aux autorités administratives d'organiser les mesures de publicité prévues par le Code; que, selon lui, il s'agit d'une obligation de résultat; qu'il indique qu'en tant qu'autorité de recours dont la décision se substitue à celle rendue en première instance, le gouvernement a l'obligation de relever les éventuels vices commis en première instance et de les purger avant de prendre sa décision pour statuer en toute connaissance de cause et l'article 123 du CWATUP le lui permet; qu'il affirme que le gouvernement ne peut se retrancher derrière d'éventuelles lacunes ou erreur issues de l'instruction réalisée en première instance pour refuser de se prononcer, à moins de violer le principe général de droit "nemo auditur suam turpitudinem allegans"; qu'il considère que, par conséquent, la décision de refus du gouvernement se base sur un motif non pertinent et inadmissible en droit; qu'il allègue que, par ailleurs, ce motif est le motif déterminant de la décision de refus et que, dans l'hypothèse où l'enquête publique aurait été réalisée, il n'est pas certain que la même décision aurait été adoptée;

Considérant que, dans une seconde branche, il fait valoir que la décision attaquée relève quatre dérogations supplémentaires au R.C.U. de Rixensart qui n'avaient pas été relevées dans le cadre de la première instruction du recours et affirme que ces dérogations sont inexistantes; qu'il rappelle que le fonctionnaire délégué et l'administration communale avaient situé la parcelle concernée en sous-aire des centres de Maubroux et de Rixensart et avaient considéré que le projet dérogeait aux prescriptions de celle-ci uniquement en ce qui concerne l'implantation en seconde zone de construction d'une deuxième habitation; qu'il constate que, sur recours, le gouvernement a confirmé que le bien était en réalité situé en sous-aire

d'habitat à caractère résidentiel audit règlement et a considéré que le projet y dérogeait sur cinq points; qu'il estime que certaines de ces prétendues dérogations sont inexistantes, à savoir celle relative au respect du relief du sol et celle relative à la profondeur des volumes secondaires qui excèdent six mètres; qu'en ce qui concerne le respect du relief du sol, il soutient que l'article 1/41-1 du R.C.U. n'interdit pas les déblais et les remblais mais dispose que ceux-ci doivent être limités et que le projet se doit de retenir la meilleure implantation possible pour respecter au maximum le niveau naturel du sol; qu'il estime que tel est le cas en l'espèce dès lors qu'il a été décidé de limiter les déblais en optant pour le creusement d'une partie de la pente et l'utilisation d'une partie des terres excavées en remblais; qu'en ce qui concerne la profondeur des volumes secondaires, il est d'avis que la profondeur du bâtiment, laquelle doit être comprise comme la façade latérale, ne déroge pas au R.C.U., dès lors qu'elle est de 5,96 mètres; qu'il en conclut que, le ministre ayant relevé deux dérogations que ne comporte pas le projet et ayant refusé le permis pour ces motifs, la décision est illégale en ce qu'elle se base notamment sur ces erreurs pour refuser le permis sollicité;

Considérant qu'en réplique, sur la première branche, le requérant relève que, si le CWATUP prévoit en première instance la possibilité pour l'autorité compétente de refuser directement le permis sans solliciter l'avis du fonctionnaire délégué (article 116), le Code ne prévoit pas cette possibilité avant d'avoir procédé à une enquête publique; qu'il estime qu'il en est de même sur recours, l'autorité compétente ne pouvant refuser directement une demande de permis sans respecter au préalable la procédure d'instruction légalement établie; qu'il conclut que l'autorité a donc l'obligation de réaliser une enquête publique en respectant les formes et délais lorsque, comme en l'espèce, une disposition l'exige et se réfère à cet égard à l'arrêt PETITJEAN, n° 170.240 du 19 avril 2007; qu'il soutient que le fait de ne pas avoir réalisé une telle enquête constitue un vice entraînant l'illégalité de l'acte; que, par ailleurs, il fait valoir que l'argument de refus est, en tout état de cause, inadmissible en droit et constitue une erreur manifeste dans le chef de la partie adverse; qu'il indique que le fait que l'autorité compétente se soit méprise quant à ses propres pouvoirs et à la possibilité qu'elle avait de délivrer le permis sollicité, après avoir pallié les erreurs commises en première instance, a eu pour effet que la partie adverse n'a pas examiné la demande avec toute la rigueur et la minutie requises; qu'il conteste enfin le fait que la construction en arrière zone soit l'argument déterminant du refus;

Considérant, sur la seconde branche, que le requérant réplique qu'il n'est pas possible de prédire quelle aurait été la position de la partie adverse si elle avait effectivement fait procéder à l'enquête publique, le motif déterminant du refus étant l'impossibilité de délivrer légalement le permis, et le défaut d'instruction qui en est

résulté; qu'il conteste par ailleurs que l'argument décisif serait la dérogation au R.C.U., cet argument étant développé après le postulat selon lequel il est impossible de délivrer le permis faute d'avoir soumis toutes les dérogations que suscitait le projet à enquête publique; qu'il estime également que ce motif est libellé de manière très générale, stéréotypée et nullement appliqué au cas d'espèce, ce qui démontrerait bien qu'il s'agit d'un motif surabondant et que l'autorité n'a pas procédé avec minutie à l'examen que requérait la demande; qu'il fait encore valoir qu'en tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier lequel de ces deux motifs est déterminant et si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine d'empiéter sur le pouvoir de décision de la partie adverse;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant rappelle que l'acte attaqué établit deux motifs de rejet du recours administratif et "part du postulat de départ qu'il est impossible de délivrer les dérogations à défaut de les avoir soumises à enquête publique"; que, selon lui, la question de la dérogation à l'implantation vient après et est examinée "de manière très succincte"; qu'il se réfère à l'arrêt SCHEEN n° 217.632 du 31 janvier 2012;

Considérant que l'article 114, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUP, tel qu'applicable à la demande de permis litigieuse, énonçait ce qui suit :

" 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<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>;

Considérant que l'article 123, alinéa 2, du CWATUP disposait comme suit :

" Le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité ou sollicite l'avis de la commission communale, auxquels cas les effets du rappel visé à l'article 121, alinéa 3, sont suspendus pendant quarante jours à dater de la demande de l'autorité de recours";

Considérant que l'enquête publique a pour finalité de permettre aux riverains de formuler des observations et d'éclairer l'autorité administrative au moment de se prononcer sur la demande de permis; que chaque fois qu'elle est prévue par un texte, il y va d'une formalité substantielle dont la méconnaissance déteint sur la validité de l'autorisation délivrée au terme de la procédure;

Considérant qu'il se déduit de l'article 123 du CWATUP que le ministre, décidant sur recours, peut consentir des dérogations et, le cas échéant, exécuter les mesures particulières de publicité prévues par l'article 114 du CWATUP; que si le

ministre n'est tenu ni d'accorder une dérogation ni même de procéder aux mesures de publicité prévues à l'article 114 du CWATUP s'il estime devoir, de toute manière, refuser la dérogation, sa décision doit faire apparaître les motifs de ce refus; que cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que cette décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de la lecture de l'acte attaqué que celui-ci est fondé sur deux motifs;

Considérant que, selon le premier motif, dès lors que l'enquête publique réalisée en première instance n'a pas visé toutes les dérogations aux prescriptions du R.C.U. engendrées par le projet, le gouvernement ne pouvait légalement, dans l'état actuel du dossier et conformément à l'article 114 précité du Code, accorder les dérogations ni a fortiori délivrer le permis d'urbanisme; que ce premier motif vise les dérogations au R.C.U. relevées pour la première fois au stade du recours et qui n'ont pas été soumises à l'enquête publique réalisée du 2 au 16 février 2009; que le ministre pouvait demander à la commune d'organiser une enquête publique concernant lesdites dérogations; qu'il ne devait pas le faire si, de toute façon, il entendait refuser le permis pour un autre motif;

Considérant que le second motif vise la dérogation, engendrée par le projet, à la règle selon laquelle il ne peut être implanté de deuxième habitation en seconde zone de construction et les raisons pour lesquelles la partie adverse estime qu'il n'y a pas lieu de l'octroyer; que cette dérogation a, quant à elle, bien été soumise à des mesures de publicité et a par ailleurs fait l'objet de plusieurs réclamations; que le refus d'accorder cette dérogation est déterminant et suffit à lui seul à justifier la décision entreprise; qu'il est évident que si l'implantation projetée ne peut être accordée, les autres dérogations relatives à la construction viennent en ordre subsidiaire, le refus de l'implantation étant déterminant; que les critiques formulées à l'occasion du mémoire en réplique ne sont pas recevables car elles auraient pu être exprimées dès la requête et sont par conséquent tardives; qu'il n'apparaît pas, à la lecture de l'acte attaqué, que ce motif serait libellé de manière "très générale, stéréotypée et nullement appliqué au cas d'espèce"; qu'en aucune de ses branches, le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du CWATUP, en particulier ses articles 119 et suivants et 452 et suivants, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des principes généraux de droit, notamment de la violation du principe de légitime confiance, de bonne administration, de

collaboration procédurale et de fair-play, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir et de la violation du caractère contradictoire de l'instruction de la demande, de l'égalité des parties et du principe audi alteram partem;

Considérant que, dans une première branche, il fait grief à la décision attaquée de ne pas être adéquatement motivée et de ne pas répondre à l'argumentation qu'il a développée à l'appui de son recours, ni à celle de la commission d'avis sur les recours, se contentant d'une motivation stéréotypée; qu'il rappelle l'argumentation développée à l'occasion du recours qu'il a introduit à l'encontre de la décision de refus de permis du fonctionnaire délégué du 16 mars 2009, plus particulièrement en ce qui concerne la justification de l'octroi de la dérogation sollicitée à l'interdiction prônée par le R.C.U. d'implanter une deuxième habitation en seconde zone de construction; qu'il relève notamment avoir rappelé que le CWATUP impose à l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme de s'inspirer des circonstances urbanistiques et architecturales locales pour fonder sa décision et que la trame parcellaire locale démontre l'existence de plusieurs constructions en lot de fond; qu'il souligne qu'il mentionnait également la délivrance en décembre 2005 d'un permis d'urbanisme, dans la même rue, relatif à la construction de deux maisons unifamiliales en lot de fond; qu'il estime avoir précisé par conséquent tant dans son recours que dans le dossier de demande la justification de déroger, dans les circonstances de l'espèce et au vu de la configuration des lieux, au R.C.U. s'appliquant de manière générale à toutes les aires d'habitat à caractère résidentiel présentes sur la commune de Rixensart; qu'il rappelle encore le contenu de la décision favorable de la commission d'avis sur les recours; qu'il estime que si la décision attaquée précise que le contexte bâti existant est largement antérieur à l'entrée en vigueur du R.C.U., le motif invoqué pour refuser le recours à l'article 113 du CWATUP ne convainc pas dès lors que les nuisances potentielles pour le voisinage sont liées à l'implantation d'une construction en seconde zone sont exprimées de manière exclusivement générale sans une appréciation circonstanciée en fonction de la configuration de la zone; qu'il fait grief à la partie adverse de ne pas avoir eu égard à la motivation développée à l'appui de sa demande et de son recours, ni à celle de la commission d'avis sur les recours; qu'il relève qu'il ne peut être question en l'espèce de vues plongeantes et panoramiques sur les fonds voisins, vu le caractère boisé du terrain concerné et des terrains voisins; qu'il considère également que la construction d'une habitation unifamiliale sur une parcelle de 82 ares 20 centiares ne peut engendrer des nuisances telles en termes de bruit, d'odeur ou de circulation automobile compte tenu de la trame parcellaire locale, qu'elles justifieraient un refus de permis; qu'il reproche par conséquent à l'unique considérant de ne pas être motivé in concreto, au vu de la particularité du projet et de son environnement; qu'il fait encore valoir que les réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique ne visaient pas les nuisances potentielles invoquées par le

ministre; qu'il reproche enfin à la partie adverse de ne pas justifier son revirement d'attitude par rapport à la position adoptée par le ministre dans le cadre d'un précédent projet situé à proximité du projet litigieux;

Considérant que, dans une seconde branche, il fait valoir avoir précisé dans le cadre de son recours qu'il souhaitait être averti dans l'hypothèse où des éléments nouveaux seraient relevés avant l'audition prévue devant la commission d'avis sur les recours, de manière à être en mesure d'éventuellement y répondre, et reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir tenu informé du fait qu'elle avait relevé de nouvelles dérogations au R.C.U., ne lui permettant dès lors pas de se défendre adéquatement lors de ladite audition; qu'il relève que, dans le cadre de l'instruction du recours, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (D.G.A.T.L.P.E.) a transmis une note à la commission d'avis sur les recours dans laquelle elle relevait que le projet dérogeait sur 4 nouveaux points au R.C.U. de Rixensart, alors que ces dérogations n'avaient jamais été soulevées ni par le demandeur, ni par la commune, ni par le fonctionnaire délégué; qu'il estime qu'il s'agit d'une interprétation nouvelle qui fut annoncée à l'audition mais dont la conformité n'a pas pu être vérifiée avant celle-ci, de sorte qu'il n'a pas pu faire valoir ses observations utilement; qu'il considère par ailleurs que cette nouvelle interprétation est erronée sur plusieurs points et renvoie au développement de la seconde branche de son premier moyen; qu'il affirme encore que cette interprétation est à la base de la décision de refus, la partie adverse invoquant sa propre incurie pour refuser le permis, à savoir le fait que ces nouvelles dérogations décelées sur recours n'avaient pas été soumises à enquête publique; qu'il en conclut que, si la partie adverse avait respecté la législation et les principes précités, il aurait pu faire valoir ses arguments et éclairer l'autorité sur ce point, lui permettant de statuer en toute connaissance de cause et d'infléchir sa position;

Considérant que, sur la première branche, le requérant réplique que, si l'autorité ne doit pas répondre point par point aux avis et observations émis durant l'instruction du recours, il faut que l'on puisse comprendre, par la motivation, que l'administration a bien eu égard aux arguments développés ainsi que les raisons pour lesquelles elle s'en écarte; qu'il estime qu'en l'espèce, on ne peut comprendre, vu le caractère succinct de la motivation, les raisons pour lesquelles l'autorité n'a pas suivi l'avis de la commission d'avis qui estime que l'ensemble des dérogations peuvent être octroyées, ni pourquoi l'autorité effectue un revirement d'attitude par une motivation stéréotypée et ne répond pas in concreto et de manière adéquate aux arguments développés à l'appui de sa demande, à ceux développés à l'appui de son recours, à l'avis de la commission d'avis sur les recours, au revirement d'attitude intervenu vu les précédentes décisions du ministre et à la trame parcellaire locale; qu'il reproche également à la partie adverse de ne pas avoir examiné l'argument

relatif à l'illégalité du R.C.U., se contentant d'affirmer la légalité de celui-ci; qu'il relève encore que l'argument déterminant est celui selon lequel le ministre constate l'impossibilité de délivrer légalement le permis en raison du fait que toutes les dérogations n'ont pas été soumises à enquête publique, et non l'implantation du projet, laquelle pourrait être légalement admise, que le R.C.U. soit ou non illégal; qu'il considère que la motivation de l'acte attaqué ne satisfait pas aux exigences légales de motivation visées au moyen et ne permet pas de comprendre pourquoi la dérogation ne pourrait être autorisée sur la base de l'article 113 du CWATUP;

Considérant qu'il relève que la partie adverse ne répond pas à la seconde branche;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant insiste, quant à la première branche, sur ce que le ministre a délivré, le 1<sup>er</sup> septembre 2004, un permis autorisant l'érection d'une habitation en lot de fond "à 100 mètres de la voirie, tout comme le projet" et rappelle "la délivrance récente (le 5 septembre 2005, joint à la demande), soit postérieurement à l'adoption du R.C.U. qui date de 1994, d'un permis d'urbanisme dans la même rue concernant la construction de deux habitations unifamiliales en lot de fond", une note justificative jointe à la demande de permis reproduisant "la motivation qui considère que le parcellaire justifie l'octroi du permis, de même que les passages de véhicules ne peuvent être que ponctuels"; qu'il souligne que le ministre n'a pas répondu à ses arguments contenus dans le recours administratif;

Considérant, quant à la première branche, que si l'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans les recours dont elles sont saisies, elles doivent néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et répondre aux moyens pertinents invoqués; que le but de la motivation formelle des actes administratifs, imposée par la loi du 29 juillet 1991, est de permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons de la mesure prise par l'autorité et d'apprécier le sens d'une contestation à son sujet; que, de même, l'autorité qui statue sur recours n'est pas tenue de répondre point par point à tous les avis qui ont été émis au cours de la procédure d'instruction de la demande; qu'il suffit que l'acte attaqué énonce les raisons déduites du bon aménagement des lieux qui ont conduit l'autorité à statuer dans un sens déterminé; qu'ainsi, quand bien même la commission d'avis sur les recours aurait émis un avis favorable, l'autorité, qui n'est pas liée par cet avis, peut s'en écarter pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et en fait;

Considérant, par ailleurs, qu'il résulte de l'article 114 du CWATUP, tel qu'applicable en l'espèce, que le ministre n'est pas tenu d'accorder une dérogation à un R.C.U. lorsqu'elle est sollicitée; que si sa décision doit faire apparaître les motifs de ce refus et que cette motivation 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, un même degré d'exigence ne peut cependant être requis en ce qui concerne la motivation d'une décision de refus d'octroi de dérogation qu'en ce qui concerne la motivation d'une décision accordant une telle dérogation ou d'une décision de refus de permis, ceci notamment en raison du fait qu'une dérogation constitue une exception à la règle et ne peut être octroyée qu'à titre exceptionnel; que le Conseil d'Etat n'est de plus pas compétent pour substituer son appréciation 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;

Considérant que, pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude; que l'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant, dans son recours devant le gouvernement, invoquait, d'une part, l'illégalité de la prescription du R.C.U. de Rixensart selon laquelle "L'implantation en seconde zone de construction d'une deuxième habitation (...) est interdite"; qu'il relevait, d'autre part, qu'en tout état de cause, la particularité de son projet à caractère familial, la situation de la parcelle en cause à l'extrémité de Rixensart, sa taille, ainsi que la trame parcellaire et la configuration des constructions avoisinantes justifiaient l'octroi d'une dérogation à cette prescription;

Considérant que la commission d'avis sur les recours a notamment estimé, ce qui suit dans son avis favorable, après avoir rappelé le texte de l'article 113 du CWATUP :

- " Compte tenu de ce qu'en égard à l'extrait cadastral qui démontre que le contexte bâti existant présente de nombreux exemples d'implantations d'habitations en seconde zone, l'implantation projetée n'est pas de nature à compromettre les

circonstances urbanistiques et architecturales locales; qu'au contraire, celle-ci s'inscrit dans la continuité du tissu bâti à prendre en référence";

Considérant que la décision attaquée porte ce qui suit :

" [...]

Considérant que le règlement communal d'urbanisme fixe des implantations, ce qui [est] tout à fait conforme au contenu que l'article 78 du code lui assigne;

Considérant que l'implantation d'une deuxième habitation en seconde zone de construction est formellement interdite par les prescriptions;

Considérant que si le contexte bâti existant présente de nombreux exemples d'implantations d'habitations en seconde zone de construction, il s'agit d'urbanisations largement antérieures à l'entrée en vigueur au règlement communal d'urbanisme (permis de lotir de 1975 pour les parcelles sises à droite du terrain, permis de lotir de 1964 pour les parcelles [sises] au sud-est du terrain, permis de lotir de 1983 pour les parcelles sises en sud de terrain, urbanisation hors lotissement existant sur l'orthophotoplan de 1979 pour les terrains à gauche du projet);

Considérant, de surcroît, qu'une pareille implantation engendre des nuisances évidentes et multiples pour le voisinage : vues plongeantes et panoramiques sur les fonds voisins, circulation automobile profondément en intérieur d'îlot, bruits, odeurs, ...;

Considérant pour les motifs développés ci-avant que le projet ne rencontre pas les conditions fixées par l'article 113 précité du Code en matière de dérogation;

[...]"

Considérant que, ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué expose formellement les motifs pour lesquels il estime ne pas pouvoir faire application de l'article 113 du CWATUP et répond aux arguments invoqués par le requérant dans son recours ainsi qu'à l'avis de la commission d'avis sur les recours; que cette motivation est en outre adéquate, la partie adverse n'étant pas tenue d'accorder une dérogation au R.C.U. sur la base d'un contexte urbanistique existant antérieur au R.C.U., à peine d'ôter toute effectivité à ce règlement;

Considérant que le ministre n'avait pas à justifier un prétendu revirement d'attitude puisque cet argument relatif à des permis qui auraient été délivrés en 2005 pour des constructions en fond de lot dans la même rue, donc postérieurement à l'adoption du R.C.U., ne serait invoqué que dans la note justificative qui ne figure pas au dossier administratif comme expliqué précédemment; que le requérant ne fournit d'ailleurs aucune précision à ce sujet;

Considérant que la partie adverse ne commet pas non plus d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle estime que pareille implantation engendre des nuisances évidentes et multiples pour le voisinage : vues plongeantes et

panoramiques sur les fonds voisins, circulation automobile profondément en intérieur d'îlot, bruits, odeurs, ...; que, d'une part, il résulte du reportage photographique fourni à l'appui de la demande de permis que de telles vues existent (photos n<sup>os</sup> 11 à 17 et photo n<sup>o</sup> 19); que les arbres, arbustes et haies existant sur le terrain concerné et en bordure de quelques-uns des terrains voisins ne sont pas de nature à remettre en cause cette affirmation; qu'il ne résulte par ailleurs pas du même reportage photographique que les parcelles situées à proximité directe du projet litigieux seraient boisées (parcelles n<sup>os</sup> 498h, 498g, 498c); que, d'autre part, il ne peut être exclu que la construction d'une habitation unifamiliale en fond de parcelle, même si celle-ci a une superficie de 82 ares 20 centiares, engendre des nuisances en termes de bruit, d'odeur ou de circulation automobile; que les réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique font par ailleurs état de troubles de jouissance et de nuisances qu'engendrerait le projet litigieux sur les fonds voisins; que de tels motifs suffisent à justifier que la partie adverse refuse d'accorder une dérogation à la prescription du R.C.U. interdisant la construction d'une deuxième habitation en fond de parcelle, laquelle, en principe, ne peut être accordée qu'à titre exceptionnel et moyennant le respect de plusieurs conditions;

Considérant que le ministre n'avait pas à répondre à l'observation relative à la prétendue illégalité de la disposition du R.C.U. concernant l'implantation; qu'en effet, étant un règlement, celui-ci s'imposait à l'autorité administrative qui, au contraire des tribunaux, ne peut appliquer l'article 159 de la Constitution;

Considérant qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la seconde branche, que comme il a été constaté lors de l'examen du premier moyen, le deuxième motif de l'acte attaqué, selon lequel la dérogation à la prescription du R.C.U. de Rixensart portant que "L'implantation en seconde zone de construction d'une deuxième habitation (...) est interdite" ne peut être accordée, est déterminant et suffit à fonder l'acte attaqué; que le fait que le permis sollicité déroge sur ce point au R.C.U. de Rixensart était connu du requérant avant son audition devant la commission d'avis sur les recours; que l'intéressé a dès lors pu présenter ses moyens de défense à ce sujet devant elle;

Considérant que le requérant n'a par conséquent pas intérêt à la seconde branche du deuxième moyen;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'illégalité des motifs en droit et en fait, de l'illégalité de la base juridique à l'appui de la décision, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes

administratifs, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que l'acte attaqué se base sur le R.C.U. de Rixensart en ce qu'il interdit la construction d'une seconde habitation en seconde zone pour refuser le permis sollicité alors qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'un R.C.U. ne peut limiter l'occupation des parties arrières situées en zone constructible au plan de secteur et qu'une autorité administrative ne peut appliquer ses propres règlements qu'autant qu'ils sont conformes à la légalité; qu'il estime par conséquent que, ladite disposition étant illégale, elle doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution; qu'après avoir rappelé les dispositions applicables, il cite l'arrêt MEILI, n° 105.088 du 25 mars 2002, ainsi que de la doctrine et de la jurisprudence; qu'il déduit de la prescription litigieuse du R.C.U. que seules les annexes complémentaires à l'habitation peuvent être implantées en seconde zone de construction; qu'il estime que la situation est donc comparable à celle ayant abouti à l'arrêt MEILI dès lors que le plan de secteur applicable à la parcelle inscrit l'intégralité de celle-ci en zone d'habitat; qu'il considère que la prescription litigieuse viole non seulement l'article 78 du CWATUP mais également le plan de secteur applicable et conclut que dès lors que l'acte attaqué est "principalement" fondé sur une disposition illégale pour justifier le refus de permis sollicité, il est également illégal et doit être annulé;

Considérant que la partie adverse répond qu'à son estime, la situation n'est pas comparable à celle qui a fait l'objet de l'arrêt MEILI dès lors que, dans cette affaire, la disposition en cause, qui prévoyait que l'occupation des parties arrière ne pouvait être admise que si elles étaient affectées au commerce, violait à la fois l'article 78 du CWATUP et le plan de secteur applicable, qui inscrivait les lieux en zone d'habitat; qu'elle indique qu'en l'espèce, le R.C.U. n'interdit nullement que la zone d'habitat soit affectée à de l'habitat mais vise uniquement à limiter l'implantation d'une maison d'habitation en zone d'habitat pour éviter que celle-ci s'implante en seconde zone, pour autant qu'elle ne soit pas complémentaire à une maison d'habitation; que la parcelle reste par conséquent affectée à de l'habitat dans sa totalité mais la préférence est accordée à l'implantation d'une maison à l'avant de la parcelle dans un souci de bon aménagement des lieux;

Considérant qu'en réplique, le requérant rappelle les faits de l'arrêt MEILI et conclut qu'il ne s'agissait pas d'un règlement interdisant l'affectation des parcelles à l'habitat mais interdisant l'érection de toute construction en partie arrière sauf s'il s'agissait de constructions affectées au commerce; qu'il en déduit que la situation litigieuse est par conséquent comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt MEILI, le R.C.U. de Rixensart réservant l'occupation des parties arrières des parcelles aux seules annexes complémentaires à de l'habitat à l'exclusion de toute

autre affectation, et ce en violation du plan de secteur qui affecte la zone dans sa totalité à de l'habitat;

Considérant que l'article 78, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP, tel qu'applicable à la décision attaquée, disposait notamment comme suit :

" § 1<sup>er</sup>. Le conseil communal peut édicter un ou des règlements communaux d'urbanisme.

[...]

Ils contiennent pour l'ensemble du territoire communal ou une partie de ce territoire dont ils fixent les limites :

1/ en ce qui concerne tant les bâtiments principaux que secondaires, les prescriptions relatives à l'implantation, à la hauteur et aux pentes de toitures, aux matériaux d'élévation et de couverture, ainsi qu'aux baies et ouvertures.

[...]

Ils peuvent en outre contenir toute autre indication visée à l'article 76";

Considérant que l'article 82, alinéa 2, du CWATUP disposait quant à lui qu'"il ne peut être dérogé, dans les règlements communaux d'urbanisme nouveaux, aux stipulations des plans d'aménagement en vigueur";

Considérant qu'en l'espèce, la parcelle litigieuse est située en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez; que le R.C.U. de Rixensart la place en sous-aire différenciée d'habitat à caractère résidentiel (1/41);

Considérant que le chapitre du R.C.U. relatif à la sous-aire différenciée d'habitat à caractère résidentiel et parc résidentiel comprend une première section relative aux bâtiments, laquelle comporte une première prescription relative à l'implantation; que cette prescription prévoit in fine ce qui suit :

" L'implantation en seconde zone de construction d'une deuxième habitation ou d'une annexe non complémentaire à une habitation est interdite";

Considérant que, ainsi libellée, cette disposition qui interdit une deuxième habitation en seconde zone de construction contient une prescription d'affectation, ce qui n'entre pas dans les objets d'un R.C.U., tels qu'ils sont établis par l'article 78 précité; que, partant, en application de l'article 159 de la Constitution, elle doit être écartée; que, dès lors, l'acte attaqué qui applique ladite prescription est illégal; que le moyen est fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du 4 février 2010 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, refusant un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale et l'aménagement de ses abords sur un bien sis rue du Gros Tienne 96 à Genval, cadastré section C, n° 496b.

### **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<sup>e</sup> chambre, le quatorze février deux mille quatorze par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| MM. HANOTIAU,          | président de chambre, |
| PAQUES,                | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> BOLLY, | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> WIAME, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.