

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.159 du 13 novembre 2014

A. 197.351/XIII-5648

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
MULTI CONSTRUCTION,**
ayant élu domicile chez
Me Franck VANDEVOORDE, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Woluwe-Saint-Lambert,

contre :

1. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,

2. **la Ville de Nivelles,**
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 août 2010 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) MULTI CONSTRUCTION qui demande l'annulation :

- " - de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 14 juin 2010 refusant, sur recours, le permis d'urbanisme relatif à la construction d'une résidence-services sur un bien sis chaussée de Mons à 1400 Nivelles [...];
- de la décision de refus de permis d'urbanisme du collège communal de la ville de Nivelles du 29 juin 2009 portant sur le même projet, confirmée à défaut de prise de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité dans les 30 jours de la réception de la lettre de rappel [...]"

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. RENDERS, auditeur adjoint 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 1^{er} septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 octobre 2014 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. VANDEVOORDE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me E. HEMBERG, loco Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis, M. RENDERS, auditeur adjoint;

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 cause se présentent comme suit :

1. Le 13 juin 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Nivelles délivre un permis unique pour la construction et l'exploitation d'un complexe immobilier, appelé NIVELLES 2000, comprenant quatre immeubles, au lieu des cinq visés par la demande, de logements avec un parking souterrain de 210 véhicules et 179 emplacements de parking à l'air libre, incluant des fonctions accessoires de commerces et de bureaux et des fonctions de détente (espaces verts).

2. Le 17 mai 2009, la S.P.R.L. MULTI CONSTRUCTION introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis chaussée de Mons à Nivelles (cadastré section E/3 n° 349 A2). Le bien est repris en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles, adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981. Il est situé dans le périmètre du lotissement n° 210/FL/20 autorisé le 11 juillet 1973 par le collège des bourgmestre et échevins.

La demande vise à aménager une résidence-services dans une partie du complexe immobilier NIVELLES 2000, autorisé par le permis unique précité du 13 juin 2005.

3. Par un accusé du 23 juin 2009, le collège communal de la ville de Nivelles accuse réception du dossier de demande de permis d'urbanisme le 17 juin 2009. Il y est notamment précisé que la demande ne nécessite pas l'avis du

fonctionnaire délégué et que le projet doit être soumis à une étude d'incidences sur l'environnement.

4. Le 29 juin 2009, le collège communal de la ville de Nivelles refuse le permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

" Le Collège communal,

Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie;

Vu l'article L1123-23 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne tel que modifié notamment par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 15 mai 2003 ainsi que par les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 respectivement relatifs à l'organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la liste des projets soumis à étude d'incidences;

Considérant que Multi - Construction sprl a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 1400 NIVELLES, chaussée de Mons, cadastré NIV.III, section E/3 n° 349 A2, et ayant pour objet la construction d'une résidence service;

(1) Considérant que la demande complète de permis a été :

- Déposée à l'administration communale contre récépissé daté du 17 juin 2009;

(1)(2) Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles adopté par arrêté royal du 01/12/1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

(2) Considérant que le bien est situé dans le périmètre du lotissement n° 210/FL/20 non périmé autorisé par le Collège des bourgmestre et échevins du 11/07/1973;

(2) Considérant que les règlements régionaux [...] d'urbanisme suivants sont également applicables sur le territoire ou la partie du territoire communal où le bien est situé

- règlement général d'urbanisme relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite;
- isolation thermique et ventilation des bâtiments;

(1) Considérant que la demande de permis - comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

(1)(2)(3) Considérant que la demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions du lotissement n° 210/FL/20 pour le(s) motif(s) suivant(s) : destination (art. 1), implantation (art. 2), gabarit (art. 3) et toiture (art. 4);

Considérant que seul le Gouvernement ou le Fonctionnaire délégué peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations;

Vu les conditions du permis unique délivré le 13 juin 2005 par le Collège communal;

Considérant que la présente demande ne tient pas compte des conditions émises par le Collège communal et plus particulièrement en ce qui concerne l'obligation de réaliser, à cet endroit, une zone d'espaces verts établie en tampon avec le R24;

Considérant que la densité d'immeubles implantés sur le site ne peut être augmentée, que le statut privé des voiries internes du complexe ne permettra pas d'assurer une intégration cohérente de ce nouvel immeuble;

Considérant que cette nouvelle construction s'établit à une trop grande proximité du R24;

Considérant que ce projet supprime des emplacements de parcage initialement comptabilisés dans le cadre des immeubles déjà construits;

Considérant que la localisation de cette fonction à cet endroit n'est pas souhaitable en raison de son isolement par rapport au tissu bâti; que l'unique accès à cette fonction par le R24 ne répond pas à l'objectif de mise en place d'une structure rationnelle et cohérente des voiries publiques;

Considérant, en outre, que cette option d'accès unique par le R24 empêche toute connexion pour les modes doux; qu'il sera dès lors impossible de garantir ce type de liaisons vers le centre-ville en raison de l'absence de maîtrise des accès sur le domaine privé;

Considérant que le dossier déposé par le demandeur est incomplet et imprécis en ce qui concerne la définition exacte du statut des espaces et de leur propriété; qu'au regard des conflits civils existants, le Collège ne peut délivrer un permis d'urbanisme à cet endroit alors qu'il a connaissance de ces problématiques qui doivent être tranchées par les tribunaux civils;

Considérant que ce projet n'est pas conçu dans le souci de la mise en place d'une structuration claire des espaces et bâtiments; qu'il est primordial d'assurer la hiérarchisation structurée des espaces privés et publics; que tel n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que l'acceptation d'une telle demande à cet endroit reviendrait à compromettre toute possibilité d'implantation d'une zone d'espaces verts sur ce site excessivement minéralisé;

Considérant que ce projet ne préconise pas la rencontre des personnes des différentes générations; que les espaces créés ne permettent pas l'application d'une telle option;

Considérant que ce programme de construction d'une résidence service est disproportionné au regard de la configuration du site et de son accessibilité par les véhicules;

Considérant que ce dossier de demande de permis d'urbanisme est incomplet en ce qui concerne la description et le dimensionnement des équipements techniques liés à son fonctionnement (chaudière, refroidissement, cabine électrique, ...); que l'exploitation de ces équipements implique l'obligation de solliciter un permis unique et non un permis d'urbanisme;

Considérant que ce projet préconise une banalisation du traitement architectural des façades de la construction;

Considérant qu'un tel projet devrait intégrer la mise en œuvre de mesures environnementales significatives; que tel n'est pas le cas;

Considérant que ce projet déroge aux prescriptions du lotissement n° 210/FL/20 en ce qui concerne la destination, l'implantation, le gabarit et la toiture; que le demandeur n'a pas sollicité ni justifié les dérogations à ces prescriptions;

Considérant que l'ampleur de ce projet nécessite une étude d'incidences sur l'environnement et ce, afin de prendre correctement en compte l'impact du projet au niveau de la mobilité, de l'égouttage, du paysage et du patrimoine;

DECIDE

(1) Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Multi - Construction sprl est refusé.

Article 2 - Expédition de la présente décision est transmise au demandeur et au Fonctionnaire délégué aux fins de l'exercice éventuel par celui-ci de son droit au recours.

(5) Article 3 - Le titulaire du permis avertit, par lettre recommandée, le Collège communal et le Fonctionnaire délégué du commencement des travaux ou des actes permis, au moins trente jours avant d'entamer ces travaux ou actes.

(5) Article 4 - Le présent permis ne dispense pas de l'obligation de solliciter les autorisations ou permis imposés par d'autres lois ou règlements".

Il s'agit du second acte attaqué.

5. Le 29 juillet 2009, la S.P.R.L. MULTI CONSTRUCTION introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision du 29 juin 2009 précitée de refus de permis d'urbanisme.

6. Par un courrier du 31 juillet 2009, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie du S.P.W. accuse réception du recours du 29 juillet 2009, invite la S.P.R.L. MULTI CONSTRUCTION à comparaître lors de l'audition du 14 septembre 2009 et sollicite des informations et copies de documents complémentaires.

7. Le 14 septembre 2009, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sous condition sur la demande de permis d'urbanisme, dont il ressort ce qui suit :

" [...]

Compte tenu de ce que la demande de permis d'urbanisme dont recours a pour objet la construction d'une résidence-services;

Vu le refus de permis d'urbanisme délivré par le Collège communal de la Ville de Nivelles;

Vu le recours introduit par Maître Christophe THIEBAUT, agissant pour la demanderesse, et la motivation y développée;

Vu le document transmis par la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie (DGO4) - en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUP;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 452/12 du CWATUP, la Commission émet son avis motivé en fonction du cadre légal visé à l'article 452/12 du CWATUP et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce que le projet s'inscrit dans un site situé à proximité d'un complexe commercial et d'immeubles à appartements; que la localisation du projet permet de bénéficier d'une interaction avec les zones de services et les espaces habités;

Compte tenu de ce que la Commission estime que la densité de logements est tout à fait acceptable compte tenu de la situation et de la configuration des lieux; que la forme d'habitat ambitionnée, constitue une réponse à une demande qu'il est indispensable de rencontrer;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet permet d'opérer une gradation au niveau des gabarits des bâtiments et, partant, de générer une transition visuelle favorable depuis l'espace de la voirie; que toutefois, la Commission estime que la gradation doit être renforcée par un élément structurant et unificateur; qu'en l'espèce, la Commission estime qu'il y a lieu de procéder à la plantation d'une haie appuyée par un alignement d'arbres (végétation étagée) le long de la voirie (R24);

Compte tenu de ce que le projet s'inspire des caractéristiques des constructions érigées dans les environs immédiats;

Sous réserve de la condition susmentionnée, la Commission émet un avis favorable".

8. Par des courriers du 12 mai 2010, la S.P.R.L. MULTI CONSTRUCTION adresse un rappel au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité et à la direction générale de l'aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie quant à son recours, sur lequel il n'a pas encore été statué.

Les plis recommandés de ces courriers sont respectivement réceptionnés par le Ministre le 14 mai 2010 et par la direction générale le 17 mai 2010.

La copie du courrier précité du 12 mai 2010 est également adressée au fonctionnaire délégué et au collège communal de la ville de Nivelles.

9. Par un arrêté du 14 juin 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme. Cette décision est rédigée comme suit :

" Le Ministre,

[...]

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 dans le périmètre du lotissement n° 210/FL/20 «Domaine de Willambroux» autorisé par le Collège communal en séance du 11 juillet 1973; que ce permis de lotir est périmé;

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 vise la construction d'une résidence-services dans une partie du complexe immobilier «Nivelles 2000» autorisé par le permis unique délivré par le Collège communal en date du 13 juin 2005; que ce permis a été octroyé pour la construction des immeubles B1, B2, B3 et B4; que le projet, objet du recours, s'implante sur le site prévu pour l'immeuble B5, partie du projet refusée dans le permis unique de 2005;

Considérant que le projet engendre une minéralisation excessive de la parcelle; que, de la sorte, subsistent très peu d'espaces verts en complément des zones de stationnement et de circulation, qui occupent la majeure partie des espaces laissés libres entre les bâtiments;

Considérant qu'il est très peu pertinent de recourir à une résidence-services comme élément tampon entre les voies rapides et à grande circulation du contournement de Nivelles, d'une part, et les immeubles de logements multiples, d'autre part;

Considérant que ce type d'infrastructure mérite mieux qu'une implantation en bordure d'une voie rapide, dans un environnement quasi exclusivement pensé en fonction des déplacements en véhicules automobiles;

Considérant que le site présente déjà une importante densification en matière de logements; que la création d'un espace-vert de qualité, d'ailleurs prévue par le permis unique précédemment délivré, est plus que jamais nécessaire à cet endroit pour contrecarrer la minéralisation importante de la zone, et en même temps servir de tampon efficace par rapport au contournement;

Considérant de surcroît que, d'un point de vue architectural, la mise en place d'une multitude de lucarnes en toiture, et ce sur deux niveaux, comme l'importante hauteur des toitures, hauteur disproportionnée par rapport à celle des murs gouttereaux, ne participent pas à créer un ensemble bâti équilibré et harmonieux;

Considérant par ailleurs que les plans déposés à l'appui de la demande sont incomplets; qu'en effet, les élévations manquent de précision concernant la mise en place des différents matériaux prévus (deux teintes de briques, pierre bleue, béton architectonique, ...);

Considérant en outre que le projet déroge au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (article 414 et suivants du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine); qu'il n'est pas concevable de déroger à ce règlement dans le cadre d'une nouvelle construction, et a fortiori pour un immeuble à usage de résidence-services;

Considérant que certains aménagements privés (aires de stationnement, merlons, ...) débordent des limites de la propriété (voir plan d'implantation); qu'ils empiètent sur le domaine de la Direction des Routes - SPW - DGO1;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par la MULTI CONSTRUCTION S.P.R.L. est refusé.

[...]".

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la S.P.R.L. MULTI CONSTRUCTION et à son conseil par des courriers recommandés datés du 14 juin 2010 et réceptionnés le 15 juin 2010.

A ces courriers sont joints des extraits du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et l'avis du 14 septembre 2009 de la commission d'avis sur les recours;

Considérant que les parties adverses opposent au recours une fin de non recevoir en ce qu'il vise le second acte attaqué; qu'elles soutiennent que celui-ci a disparu de l'ordonnancement juridique dès lors qu'il a été remplacé par le premier acte attaqué;

Considérant que la requérante fait valoir que l'exception d'irrecevabilité soulevée par les parties adverses est indissociable de l'examen du premier moyen qui critique l'adoption du premier acte attaqué en ce qu'il serait pris hors délai et par une autorité incompétente; qu'elle conclut que le premier moyen est fondé et que le recours est recevable en ce qu'il critique la légalité du second acte attaqué;

Considérant que la recevabilité du recours contre le deuxième acte attaqué est liée au fond; qu'il y a lieu d'examiner le premier moyen dirigé contre le premier acte attaqué avant de se prononcer sur la fin de non recevoir;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 33 de la Constitution et de l'article 121, alinéa 3, du CWATUPE, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir;

qu'elle expose que l'article 121, alinéa 3, du CWATUPE prévoit qu'à dater du rappel adressé au Gouvernement, celui-ci doit, dans les trente jours de la réception de ce rappel, non seulement prendre une décision, mais aussi l'envoyer; qu'elle souligne qu'il s'agit d'un délai de rigueur dont la sanction dépend non seulement d'une prise de décision dans ledit délai, mais aussi de la notification de cette décision dans ce délai;

qu'elle affirme qu'en l'espèce, le rappel adressé au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, destinataire du recours, a été reçu le 14 mai 2010 et que le délai de 30 jours expirait, à son estime, le 13 juin 2010;

qu'elle observe que le premier acte attaqué est daté du 14 juin 2010 et qu'il a été pris à un moment où la première décision était confirmée par l'application de l'article 121, alinéa 3, précité, et où le Ministre n'était plus compétent pour statuer;

qu'elle ajoute que ces conclusions ne sont pas remises en cause par le fait que le premier acte attaqué a été notifié le dernier jour du délai imparti conformément aux articles 8 et 10 du CWATUPE;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante souligne que la lettre de rappel au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité a bien été réceptionnée le 14 mai 2010; qu'elle écrit qu'il s'agit de la seule date à prendre en compte et qu'il ne convient pas de se référer à celle du 17 mai 2010, date de la réception de la lettre de rappel par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante soutient que le Ministre a statué après l'expiration du délai de trente jours et que son moyen dirigé contre le premier acte attaqué est fondé, si bien que son recours est recevable contre le second acte attaqué;

Considérant que l'article 121 du CWATUPE dispose ce qui suit :

" Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué.

A défaut, le demandeur peut, par envoi, adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué.

A défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par le Gouvernement de l'envoi contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée".

Considérant que le législateur a prévu que le Gouvernement devait non seulement prendre sa décision mais aussi l'envoyer avant l'expiration du délai;

Considérant que les articles 8 à 10 du CWATUPE sont contenus dans le chapitre V intitulé "Des délais relatifs aux permis et recours" qui s'inscrit, quant à lui, dans le titre I^{er} intitulé "Dispositions générales"; que les articles 9 et 10 disposent comme suit :

" Art. 9.
Le jour de la réception de l'acte, qui est le point de départ d'un délai, n'y est pas inclus.

Art. 10.
Le jour de l'échéance est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant";

Considérant que ces dispositions s'appliquent tant à l'envoi de la lettre de rappel qu'à celui de la décision du Gouvernement;

Considérant que le délai de rigueur de trente jours visé à l'article 121, alinéa 3, précité, pour envoyer la décision du Gouvernement ou de son délégué commence à courir, conformément à l'article 9 du CWATUPE, à dater du lendemain de la réception de la lettre de rappel par le Gouvernement et non pas par la direction générale chargée de l'aménagement du territoire;

Considérant que la lettre de rappel datée du 12 mai 2010 a été adressée au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité; qu'elle a été réceptionnée par lui le vendredi 14 mai 2010, en manière telle que le délai de trente jours a commencé à courir le samedi 15 mai 2010 et a expiré le lundi 14 juin 2010;

Considérant qu'il ressort des informations communiquées par les parties que le premier acte attaqué a été envoyé par envoi recommandé à la partie requérante le 14 juin 2010, soit le dernier jour du délai; que le premier acte attaqué a été adopté et envoyé dans le délai prévu par le Code;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le premier acte attaqué procède de l'exercice d'une compétence de réformation sur recours et qu'il s'est substitué au second; qu'il s'ensuit que la fin de non recevoir doit être accueillie;

Considérant que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats pour que le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général examine les autres moyens dirigés contre le premier acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté en ce qu'il est dirigé contre la décision du collège communal de Nivelles du 29 juin 2009 qui refuse un permis d'urbanisme relatif à un bien sis chaussée de Mons à Nivelles (cadastré section E/3 n° 349 A2) pour la construction d'une résidence-services.

Article 2.

Les débats sont rouverts pour le surplus.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'examiner les autres moyens dirigés contre le premier acte attaqué.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize novembre deux mille quatorze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.