

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.232 du 18 février 2015

A. 210.977/XIII-6823

En cause :

MEYS Henri,
ayant élu domicile
Faubourg de Namur 89
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Parties intervenantes :

1. **BERTRAND** Olivier,
2. **COMPERE** Véronique,
ayant tous deux élu domicile
Faubourg de Namur 87
1400 Nivelles,
3. **la Ville de Nivelles**,
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 novembre 2013 par Henri MEYS qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 21 août 2013 accordant aux époux BERTRAND-COMPERE un permis d'urbanisme pour l'aménagement d'un chemin d'accès privé sur un bien situé derrière la parcelle cadastrée 2^{ème} division, section C, n° 96m14 pour accéder à une future habitation à construire;

Vu les requêtes introduites les 5 et 6 février 2014 par lesquelles Olivier BERTRAND, Véronique COMPERE et la ville de Nivelles demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu les ordonnances du 21 février 2014 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 les derniers mémoires de la partie requérante et des parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 23 décembre 2014, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 21 janvier 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, M. Henri MEYS, requérant, Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me L. CECI, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties intervenantes, et Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Par un courrier portant la date du 16 novembre 2012, complété par un courrier électronique du 3 décembre 2012, Olivier BERTRAND et Véronique COMPERE introduisent une demande de permis d'urbanisme tendant à "la construction d'un chemin d'accès pour une nouvelle maison d'habitation dont la demande de permis est introduite en parallèle auprès des autorités communales" sur un bien situé à l'arrière de leur habitation sise à Nivelles, Faubourg de Namur n° 87.

Il résulte des informations contenues dans le dossier administratif que les demandeurs de permis sont propriétaires d'un terrain, cadastré 2^{ème} division, section C, n° 96m14, situé en zone d'habitat et sur lequel prend place leur habitation actuelle située en bordure du Faubourg de Namur.

Ce terrain étant très profond, Olivier BERTRAND et Véronique COMPERE entendent construire une autre habitation dans le fond de leur parcelle. Le rapport annexé à la demande révèle qu'il s'agit d'une nouvelle tendance urbanistique dénommée "Bimby" (Build in my backyard) dont les avantages sont exposés. Le permis d'urbanisme afférent à cette nouvelle habitation a été octroyé par l'autorité communale par une délibération qui, semble-t-il, est devenue définitive.

Pour se rendre de manière indépendante à cette nouvelle habitation, il est prévu un accès privé au départ du chemin du Petit Malgras, qui est une route perpendiculaire au Faubourg de Namur. Olivier BERTRAND et Véronique COMPERE jouissent à cet égard d'une servitude de passage sur les premiers mètres de cet accès, tandis qu'ils sont propriétaires d'une bande de terrain qui permet de rejoindre la nouvelle habitation à partir du bien sur lequel ils bénéficient de la servitude.

L'objet du permis entrepris consiste donc en l'aménagement de cet accès (terrain en pleine propriété et fonds grevé d'une servitude de passage) par l'installation de dalles gazonnées. La très grande majorité du bien concerné par cette demande figure en zone de services publics et d'équipements communautaires au motif que la bande de terrain faisait auparavant partie du vaste domaine qui appartient à l'autorité provinciale.

La demande de permis a donc été introduite auprès du fonctionnaire délégué sur le fondement de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), après que l'autorité communale fut initialement saisie de l'ensemble du projet immobilier (soit la construction de l'habitation de plain-pied et de la piscine, ainsi que l'aménagement de la voie d'accès).

2. Par un courrier portant la date du 17 décembre 2012, le fonctionnaire délégué déclare que le dossier afférent à la demande de permis est complet.

3. Par un courrier du 16 janvier 2013, le service d'incendie de la ville de Nivelles émet sur le projet un avis favorable.

4. Du 6 au 20 février 2013, le projet est soumis à une enquête publique; celle-ci suscite le dépôt de quatre observations, dont l'une émane de la partie requérante, regroupant une vingtaine de signatures.

5. En sa séance du 11 mars 2013, le collège communal de la ville de Nivelles émet sur le projet un avis favorable.

6. Par une décision du 10 avril 2013, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

7. Le 3 mai 2013, les demandeurs de permis introduisent contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon sur la base de l'article 127, § 6, du CWATUPE.

8. Le 11 juin 2013, la commission d'avis sur les recours donne sur le projet un avis défavorable.

9. Le 11 juillet 2013, le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du S.P.W. communique son rapport au ministre, dans lequel il propose de refuser le projet.

10. Le 21 août 2013, le ministre accorde le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non-recevoir; qu'elle soutient que le recours est irrecevable ratione temporis dès lors que la requête a été reçue le 9 décembre 2013 au greffe du Conseil d'Etat alors que la partie requérante indique avoir pris connaissance de l'acte entrepris le 19 septembre 2013;

Considérant qu'il n'est pas contesté que la partie requérante a pris connaissance de l'acte entrepris par un pli recommandé à la poste le 17 septembre 2013 et a introduit sa requête par un pli recommandé à la poste le 15 novembre 2013; que le cachet-dateur du mois de décembre 2013 apposé par le greffe du Conseil d'Etat concerne en réalité le document complété, dans le délai imparti, par la partie requérante, à l'invitation du greffe;

Considérant que la fin de non-recevoir est rejetée;

Considérant que les premiers intervenants soulèvent une seconde fin de non-recevoir; qu'ils soutiennent que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt au recours suffisant dès lors que, d'une part, la situation visuelle du lieu demeurera identique à l'issue de la réalisation du projet et que, d'autre part, le reproche fondamental adressé par celle-ci tient en ce que la bande de terrain ne lui a pas été vendue et ne concerne donc pas véritablement la construction du chemin d'accès;

Considérant que la partie requérante habite au n° 89 du Faubourg de Namur; que son terrain se situe à proximité très immédiate du bien sur lequel le projet litigieux doit être réalisé; qu'elle a bien un intérêt suffisant au recours;

Considérant que la fin de non-recevoir est rejetée;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 28 du CWATUPE en ce que le projet litigieux ne respecte pas l'affectation prévue par le plan de secteur, à savoir une zone de services publics et d'équipements communautaires;

Considérant que la partie requérante soulève un troisième moyen dans lequel elle se plaint en substance du "caractère privé exclusif" reconnu au projet contesté ce qui, à son estime, hypothèque toute création future d'une venelle publique ou d'intérêt collectif à cet endroit;

Considérant que la partie requérante soulève un quatrième moyen dans lequel elle soutient que l'auteur de l'acte entrepris n'a pas adéquatement répondu aux arguments développés par le fonctionnaire délégué et par la commission d'avis sur les recours "alors que tous les deux fondaient leur avis sur des dispositions légales"; qu'elle critique la décision quant au respect, à la structuration ou à la recomposition du paysage;

Considérant que la partie requérante soulève un cinquième moyen dans lequel elle expose que la vente d'un terrain public à une personne privée "n'enlève en aucune manière le caractère fondamental de la zone de services publics et d'équipements communautaires"; qu'à son estime, autoriser l'implantation d'un équipement qui ne dessert qu'une seule habitation unifamiliale revient à transformer le caractère de cette zone;

Considérant que dans le mémoire en réplique la partie requérante veut préciser les premier, troisième, quatrième et cinquième moyens;

qu'elle estime que l'article 127, § 1^{er}, du CWATUPE n'est applicable que si le demandeur de permis à la qualité de personne publique et que si les actes et travaux sont d'utilité publique suivant une liste arrêtée par le Gouvernement wallon; qu'elle fait valoir que ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce et que, partant, l'application faite en l'espèce de l'article 127, § 3, est également illégale et ne permet pas d'autoriser une personne privée à effectuer des travaux dans la zone de services publics et d'équipements communautaires; qu'elle soutient que le fait que le demandeur soit riverain d'une telle zone ne peut justifier qu'il lui soit permis d'établir une voirie d'accès dans la zone de services publics et d'équipements communautaires; qu'elle ajoute que la dérogation n'est pas motivée en la forme et que, en particulier, le caractère exceptionnel de cette dérogation n'est pas justifié; qu'elle affirme aussi que l'acte attaqué est muet quant au respect des lignes de force du paysage; qu'elle met en doute que le projet se borne à un aménagement du sol et soutient qu'il appelle des clôtures et barrières; qu'elle note que la commission d'avis sur les recours avait émis un avis négatif;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante conteste que la critique de la motivation qu'elle fait dans le mémoire en réplique soit un moyen nouveau; qu'elle prétend que celle-ci se rattache à son quatrième moyen où elle était formulée de manière différente; qu'elle revient aussi sur la nécessité dans laquelle sera l'autorité "d'exproprier demain ce qu'elle a privatisé aujourd'hui";

Considérant, sur le premier moyen, qu'il n'est contesté par aucune partie que le bien destiné à accueillir le projet litigieux figure presque exclusivement en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur;

Considérant que la réalisation d'un accès privé à une habitation n'entre pas dans le champ des équipements et activités admis dans cette zone définie à l'article 28 du CWATUPE;

Considérant que l'auteur de l'acte entrepris a aperçu cette difficulté et a décidé d'utiliser le mécanisme réglé à l'article 127, § 3, du CWATUPE, qui permet d'octroyer un permis en dérogation à l'affectation prévue au plan de secteur; qu'il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 87/2007 du 20 juin 2007 que "l'article 127, § 3, du CWATUP [...] n'a pas pour objet de modifier la destination des zones auxquelles s'applique la prescription de l'article 28 du CWATUP" et que "La disposition attaquée se limite à donner à l'autorité compétente pour délivrer les permis relatifs à des actes et travaux situés dans ces zones la faculté de déroger au plan de secteur, dans le respect des conditions déterminées par cette disposition" (motif B.9.3);

Considérant, partant, que la seule critique contenue dans ce moyen, à savoir la violation de l'article 28 du CWATUPE, manque en droit;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur le troisième moyen, que le caractère exclusivement privatif du bien destiné à accueillir le projet litigieux, que la partie requérante déplore, ne découle pas de la délivrance du permis contesté, mais trouve son origine dans la vente intervenue entre l'autorité provinciale et les époux BERTRAND-COMPERE; que, partant la critique est inopérante;

Considérant que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur le quatrième moyen, que l'auteur de l'acte entrepris expose que "le projet peut prétendre respecter les lignes de forces du paysage, étant donné qu'il s'agit d'un aménagement isolé au niveau du sol"; que cette justification est exacte en fait et adéquate, le fonctionnaire délégué n'affirmant d'ailleurs pas le contraire dans sa décision de refus initiale;

Considérant que les contours du moyen sont imprécis;

qu'en ce qu'il peut être compris comme critiquant le fait que l'auteur de l'acte attaqué aboutit à une conclusion différente de celle du fonctionnaire délégué, qu'il relève de la nature même d'un recours en réformation que l'autorité de recours fasse prévaloir sa propre appréciation sur celle de l'autorité située au premier échelon; que la divergence d'appréciation entre ces deux autorités quant à l'opportunité d'autoriser ce type d'aménagements ne traduit en l'espèce aucune erreur manifeste dans le chef de l'auteur de l'acte entrepris dès lors que son jugement repose sur des éléments exacts en fait et en droit, ainsi qu'il ressort de l'examen des premier et troisième moyens;

qu'en ce qu'il peut être compris comme une critique d'un défaut de motifs de ne pas suivre l'avis de la commission d'avis sur les recours, que l'acte attaqué rapporte l'avis de la commission notamment dans les termes suivants :

" [...]

- la Commission estime que si la démarche d'ouvrir l'intérieur d'îlot à la construction présente sans aucun doute un intérêt, le projet doit être analysé de manière plus globale et plus prospective que ne l'est l'actuelle demande ;
- selon la Commission, ce type de projet doit être envisagé par les pouvoirs publics pour qu'il serve réellement l'intérêt collectif (étude du tracé, équipements ad hoc, ...); qu'aujourd'hui, il n'est pas opportun de privatiser un accès de la sorte [...]"

qu'il contient la motivation suivante :

" [...]

Considérant qu'il existe une servitude de passage au profit des époux BERTRAND-COMPERE; que le passage projeté n'hypothèque en rien la création d'une venelle publique [...]"

que cette motivation n'est pas critiquée; qu'elle constitue une réponse suffisante à l'argument de la commission qui est exposé dans l'acte attaqué;

Considérant que le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur le cinquième moyen, que les griefs qu'il contient sont en substance identiques à ceux exposés dans les premier et troisième moyens qui ne sont pas fondés; qu'il est renvoyé à l'analyse desdits moyens;

Considérant que le cinquième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de ce qu'elle n'a pu faire valoir ses observations, notamment auprès du ministre, en raison du fait qu'elle a été informée tardivement, soit en dehors du délai prévu à l'article 343 du CWATUPE, de la décision de refus prise par le fonctionnaire délégué et de l'introduction d'un recours administratif par les demandeurs de permis;

Considérant, sur le deuxième moyen, que l'article 343 du CWATUPE dispose comme suit :

" Dans les vingt jours de l'octroi ou du refus de permis, l'administration communale notifie la décision aux réclamants";

Considérant que c'est prioritairement au cours de l'enquête publique que les riverains sont invités à faire valoir leurs observations sur les demandes de permis d'urbanisme; que le législateur wallon ne leur a pas conféré de rôle particulier durant la procédure administrative de recours, qu'ils ne peuvent d'ailleurs pas mettre en œuvre; que, partant, en attendant l'issue administrative de la procédure de délivrance de permis pour procéder à la notification et en s'abstenant par là de communiquer immédiatement aux réclamants la décision dont la réformation a été demandée par les demandeurs de permis, l'autorité communale n'a commis aucune illégalité qui pourrait affecter la décision prise au dernier échelon de la procédure administrative;

Considérant que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante soulève un sixième moyen dans lequel elle regrette que l'autorisation contestée, en ce que celle-ci est dénuée de toute condition, a pour effet que le bien litigieux devient "exclusivement privatif en lieu et place d'être un espace d'intérêt collectif", ce qui, à son estime, constitue "une appropriation de l'espace public à des fins privées, sans conditions";

Considérant que l'examen du troisième moyen a permis d'établir que le caractère exclusivement privatif du bien destiné à accueillir le projet litigieux, que la partie requérante déplore, ne découle pas de la délivrance du permis querellé mais trouve son origine dans la vente intervenue entre l'autorité provinciale et les époux BERTRAND-COMPERE;

Considérant, en outre, que la faculté de subordonner la délivrance d'un permis d'urbanisme au respect de conditions particulières relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative; que le Conseil d'Etat ne peut sanctionner à cet égard qu'une erreur manifeste d'appréciation, soit celle qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que les éléments présentés par la partie requérante ne suffisent pas à établir pareille erreur;

Considérant que le sixième moyen n'est pas fondé;

Considérant que, contrairement à ce que prétend la requérante dans son dernier mémoire, le mémoire en réplique contient un moyen nouveau;

Considérant que ce moyen nouveau concerne à la fois la compétence de l'auteur de l'acte et, à titre subsidiaire, la motivation de la dérogation, en ce compris son caractère exceptionnel; que la compétence de l'autorité étant d'ordre public, il convient d'examiner ce grief; que en revanche, le moyen doit être considéré comme tardif, et partant irrecevable, en tant qu'il critique la motivation de la dérogation et son caractère exceptionnel;

Considérant que l'article 127, § 1^{er}, du CWATUPE dispose comme suit :

- " Par dérogation aux articles 88, 89, 107 et 109, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :
- 1° lorsqu'il est sollicité par une personne de droit public;
 - 2° lorsqu'il concerne des actes et travaux d'utilité publique;
 - 3° lorsqu'il concerne des actes et travaux s'étendant sur le territoire de plusieurs communes;
 - 4° lorsqu'il concerne les actes et travaux situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l'article 21;
 - 5° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans les périmètres visés aux articles 169, § 4 et 182;

- 6° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans le périmètre visé à l'article 1^{er}, 5°, du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques;
 - 7° lorsqu'il concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires;
 - 8° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain [...];
 - 9° lorsqu'il concerne des actes et travaux projetés dans la zone visée à l'article 32 ou relatifs à l'établissement visé à l'article 110.
- Le Gouvernement arrête :
- 1° la liste des personnes de droit public visées au présent paragraphe;
 - 2° la liste des actes et travaux d'utilité publique visés au présent paragraphe;
 - 3° la liste des actes et travaux d'utilité publique ou dont il reconnaît l'intérêt régional et pour lesquels aucune délégation n'est accordée";

Considérant que l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, attribue au fonctionnaire délégué ou au gouvernement la compétence de se prononcer sur des demandes de permis d'urbanisme portant sur des actes et travaux situés en zone de services publics et d'équipements communautaires; que l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du CWATUPE, est indépendant de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 2, et ne subordonne cette attribution de compétence spécifique ni à la condition que le demandeur soit une personne de droit public ni à la condition que les actes et travaux projetés présentent un caractère d'utilité publique, de sorte que, en postulant le contraire, le moyen manque en droit; que, en outre, dès lors que le permis concerne les actes et travaux situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 du CWATUPE, l'autorité compétente pour connaître de la demande est bien le fonctionnaire délégué; que le fait qu'une partie de ces actes et travaux ne soit pas conforme au plan de secteur est sans incidence à cet égard;

Considérant que le moyen nouveau est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit février deux mille quinze par :

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

M. PAQUES.