

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.957 du 26 février 2016

A. 212.020/XIII-6943

En cause : **la Commune de Rixensart,**
 ayant élu domicile chez
 Me Bernard FRANCIS, avocat,
 vieux chemin du Poète 11
 1301 Bierges,

 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.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mars 2014 par la commune de Rixensart qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 20 janvier 2014, accordant à Monsieur et Madame PAHAUT-BENIOUCEF, un permis d'urbanisme pour la transformation et l'extension d'une habitation unifamiliale sise rue de l'Augette, 86 à Rixensart;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 janvier 2016 informant les parties que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 17 février 2016 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ingrid EVERARTS, loco Me Bernard FRANCIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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 cause se présentent comme suit :

1. Le 9 janvier 2013, M. et M^{me} PAHAUT-BENIOUCEF déposent à l'administration communale une demande de permis d'urbanisme visant la transformation et l'extension d'une maison unifamiliale sise rue de l'Augette, 86 à 1330 Rixensart. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui l'accompagne précise que le demande porte "sur l'extension de la maison sur une superficie de 71,41 m² et une hauteur de 6 mètres (rez + étage + 1) pour réaménager un espace cuisine et buanderie au rez". La note explicative précise que les demandeurs souhaitent un agrandissement de leurs locaux de vie ainsi que des chambres supplémentaires pour leurs jumeaux à naître.

2. Le 20 février 2013, la requérante accuse réception de la demande de permis d'urbanisme qu'elle considère comme complète.

3. En application de l'article 330, 11° du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) une enquête publique est organisée du 4 mars 2013 au 18 mars 2013, en raison des dérogations aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) en sous-aire 1/42 de parc résidentiel en ce que le volume projeté qui n'est pas implanté contre le volume principal, les volumes secondaires dont la hauteur sous acrotère est supérieure à la hauteur sous gouttière du volume principal, la forme générale de la toiture qui ne se

conforme pas aux toitures environnantes et les façades qui ne présentent pas toutes la même combinaison de matériaux de parement.

Cette enquête publique donne lieu à 3 réclamations dont le contenu peut se résumer comme suit :

- l'extension à toiture plate, non intégrée à la rue de l'Augette;
- le caractère contemporain du projet;
- le manque d'esthétisme du projet;
- la façade orientée vers l'est aurait dû figurer sur l'avis d'enquête;
- le caractère massif du projet;
- le projet génère des vues plongeantes sur les propriétés voisines;
- le risque de dévaluation des biens avoisinants.

4. Le 28 mars 2013, la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis défavorable sur le projet.

5. Le 24 avril 2013, le collège communal donne un avis défavorable sur les dérogations demandées.

6. Le 21 juin 2013, M. et M^{me} PAHAUT-BENIOUCEF introduisent des plans modificatifs visant à rencontrer les réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique. Ils précisent que "la maison dans ses dimensions actuelles ne peut répondre aux besoins d'espace d'une famille, a fortiori de quatre enfants".

Les modifications apportées au projet initial portent sur les points suivants :

- la hauteur sous acrotère des volumes secondaires a été réduite de 25 centimètres;
- les façades des volumes secondaires sont partiellement revêtues d'un bardage identique au matériau de couverture du volume principal;
- il est proposé de planter plusieurs arbres à haute tige en zone de recul latéral gauche, de manière à réduire l'impact visuel du projet pour le voisin établi à gauche du bien concerné par la présente demande.

L'avocat des demandeurs de permis écrit le 25 juillet 2013 au collège communal et précise que ses clients souhaitent prioritairement que le permis leur soit octroyé selon les plans initialement déposés et que ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'ils ont introduit les plans modificatifs du 21 juin 2013.

7. Le 31 juillet 2013, le collège communal de Rixensart, sans avoir demandé l'avis du fonctionnaire délégué, refuse le permis sollicité pour les motifs suivants :

" Considérant que le projet modifié déroge aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme applicable en sous-aire 1/42 de parc résidentiel en ce qui concerne :

1. le volume secondaire projeté qui n'est pas implanté contre le volume principal;
2. les volumes secondaires dont la hauteur sous acrotère est supérieure à la hauteur sous gouttière du volume principal;
3. la forme générale de la toiture qui ne se conforme pas aux toitures environnantes;

[...]

Considérant que le traitement des volumes secondaires au moyen de toitures plates a pour conséquence que l'agrandissement envisagé porte atteinte à la cohérence du volume principal;

Considérant que la typologie architecturale contemporaine de l'extension demeure en rupture avec le bâtiment d'origine;

Considérant que le projet ne permet pas de constituer un ensemble homogène;

Considérant qu'il ne s'intègre pas de manière adéquate dans le contexte bâti environnant;

Considérant que la demande n'est pas compatible avec la notion de bon aménagement des lieux".

8. Le 19 septembre 2013, M. et M^{me} PAHAUT-BENIOUCEF introduisent un recours devant le Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

9. La commission d'avis sur recours émet un avis favorable sur le projet le 28 octobre 2013 et le motive comme suit :

" Compte tenu de ce qui ressort de l'audition que ce projet est nécessaire suite à l'agrandissement de la famille; qu'en effet, la maison actuelle ne répond plus, par ses dimensions, aux besoins d'une famille de 6 personnes; que le projet dont recours a été dès lors défini sur base d'un programme bien précis;

Compte tenu de ce que la commission constate que le bâtiment s'implante au sein d'un contexte bâti hétéroclite, aéré et végétalisé, caractérisé par des habitations distantes les unes des autres; que la commission estime que ce type d'environnement bâti permet à chaque maison d'obtenir sa propre individualité;

Compte tenu de ce que la commission considère que la toiture plate envisagée permet de créer des chambres non mansardées telles que celles existantes; que ce type de chambre projetée permettra d'offrir un meilleur cadre de vie au sens de l'article 1^{er} du CWATUPE;

Compte tenu de ce que la commission considère également que l'accompagnement végétal contribue à l'intégration du volume annexe présentant deux niveaux;

Compte tenu de ce qu'au vu de ces éléments la commission considère que le projet présenté est une réponse cohérente et adéquate au type de programme défini tout en prenant en considération les caractéristiques du contexte existant;

Compte tenu de ce que, au vu de ces éléments, la commission estime que ce projet ne saurait s'inscrire en rupture par rapport aux lignes de force du paysage; qu'il peut être dès lors fait application de l'article 113 du CWATUPE en l'espèce".

10. Le 20 janvier 2014, le Gouvernement wallon octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est libellé comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie tel que modifié par le décret du 30 avril 2009;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que Monsieur et Madame PAHAUT-BENIOUCEF ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Rixensart, rue de l'Augette, 86, cadastré section C, n^{os} 284 A et 289 B, et ayant pour objet la transformation avec extension d'une habitation unifamiliale en ce compris l'aménagement des abords;

Considérant qu'en date du 31 juillet 2013, le collège communal a refusé le permis d'urbanisme; que la décision a été envoyée aux demandeurs le 20 août 2013;

Considérant que Monsieur et Madame PAHAUT-BENIOUCEF ont introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 20 septembre 2013, réceptionné le 23 septembre 2013; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est dès lors recevable;

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

Considérant qu'une audition a eu lieu le 28 octobre 2013;

Considérant qu'un avis favorable a été émis par la commission en date du 28 octobre 2013 (voir annexe);

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise; que la demande, de par son objet, et l'environnement bâti existant, n'est pas susceptible de générer des nuisances telles qu'une étude d'incidences serait utile; que la notice d'évaluation est suffisante pour appréhender tous les paramètres environnementaux du projet;

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 de quartier résidentiel au schéma de structure communal;

Considérant que le bien est situé en sous-aire de parc résidentiel (1/42) au règlement communal d'urbanisme révisé par arrêté ministériel du 28 février 2011;

Considérant que la demande vise la transformation avec extension d'une habitation unifamiliale en ce compris l'aménagement des abords;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 04 au 18 mars 2013; que celle-ci a fait l'objet de 3 réclamations pouvant se résumer comme suit :

- l'extension à toiture plate; non intégrée à la rue de l'Augette;
- le caractère contemporain du projet;
- le manque d'esthétisme du projet;
- la façade orientée vers l'est aurait dû figurer sur l'avis d'enquête;
- le caractère massif du projet;
- le projet génère des vues plongeantes sur les propriétés voisines;
- le risque de dévaluation des biens avoisinants;

Considérant que la C.C.A.T.M. a émis un avis défavorable sur le projet en date du 28 mars 2013;

Considérant que des plans modificatifs ont été introduits en date du 21 juin 2013, et ce, suite à l'avis défavorable de la C.C.A.T.M.; que les modifications apportées au projet initial ne modifient pas de manière fondamentale le projet tel que prévu;

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

- 1) La largeur de la façade du volume secondaire qui excède 2/3 de la largeur de la façade correspondante du volume principal à laquelle il s'accolle (mur gouttereau latéral gauche) (1.42/1);
- 2) La hauteur sous gouttières et sous faite du volume secondaire qui n'est pas inférieure à la hauteur sous gouttière du volume principal (1.42/2);
- 3) Le volume secondaire qui s'articule au volume principal en ne respectant pas la volumétrie de celui-ci (1.42/3 et 1.42/7);
- 4) La mise en place d'élément saillant au droit de la toiture du bâtiment initial détruisant ainsi sa volumétrie principale (1.42/3 et 1.42/7);
- 5) La forme générale de la toiture qui ne se conforme pas aux toitures environnantes (1.42/7).

Considérant que l'article 113 du Code stipule que «Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement, aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale; [...]»;

Considérant que l'article 114 du Code précité précise que «Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, 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^{er}, 3^o;

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel;

Considérant que l'avis de la commission stipule notamment que :

[...]

que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier;

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'octroyer le permis d'urbanisme;

[...]"

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 123, alinéa 2 du CWATUPE, de l'article 330, 11° du CWATUPE, de la violation de l'effet utile de l'enquête publique, de l'erreur et dans la contradiction des motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs, de la violation du principe général de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle rappelle que l'article 123, alinéa 2 du CWATUPE précise, au niveau de l'autorité de recours que "le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité [...] auxquels cas les effets du rappel visé à l'article 121"; qu'elle estime qu'en l'espèce, compte tenu du dépôt des plans modificatifs, intervenu en date du 21 juin 2013, et de son impact sur les dérogations impliquées par le projet modifié, la partie adverse aurait dû procéder à une nouvelle enquête publique; qu'elle expose qu'il "apparaît contradictoire dans le chef de la partie adverse de considérer que les modifications apportées au projet initial ne modifient pas de manière fondamentale le projet tel que prévu alors que ces modifications, en tant qu'impliquant/mettant en évidence à tout le moins 3 «nouvelles» dérogations au R.C.U., doivent, par essence, être considérées comme modifiant substantiellement le projet et comme étant de nature à imposer, légalement, l'organisation d'une nouvelle enquête publique"; que, dans une seconde branche, elle ajoute que, dès lors que le nouveau projet tel que soumis à l'appréciation de la partie adverse est dérogatoire au R.C.U. sur le point nouveau suivant :

- " 5) L'utilisation en façade d'un matériau de parement (bardage en zinc prépatiné «anthracite ou ardoises anthracite ne respectant pas la tonalité dominante» (blanche) et la texture des maçonneries des constructions voisines (1.42/4),

ou, à tout le moins, sur les points non mentionnés dans l'avis d'enquête publique organisée du 4 au 18 mai 2013, à savoir :

- «1) La largeur de la façade du volume secondaire qui excède 2/3 de la largeur de la façade correspondante du volume principal à laquelle il s'accôle (mur gouttereau latéral gauche) (1.42/1);
- 4) La mise en place d'élément saillant au droit de la toiture du bâtiment initial détruisant ainsi sa volumétrie principale (1.42/3 et 1.42/7)";

qu'il appartenait à la partie adverse d'organiser une nouvelle enquête publique afin de permettre à tous les riverains de prendre connaissance de l'avis d'enquête en pleine connaissance de cause, de la portée des dérogations impliquées par le projet modifié et de leur permettre, de la sorte, de faire valoir, le cas échéant, leurs observations qui auraient pu amener la partie adverse à refuser le permis sollicité;

Considérant que la partie adverse répond sur la première branche qu'il résulte de l'exposé des faits que la modification apportée aux plans soumis à enquête publique avait pour objet de rencontrer à tout le moins une partie des observations du principal réclamant, à savoir le voisin immédiat; qu'elle note que tant l'architecte que les demandeurs de permis l'ont exposé à la fois lors du dépôt des plans modificatifs que lors du recours administratif introduit contre la décision de refus de permis d'urbanisme; qu'elle en déduit que dans ces conditions, l'on ne peut considérer que le projet a été substantiellement modifié en manière telle qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée; que, s'agissant de la seconde branche, elle estime qu'il faut apprécier raisonnablement la formulation de l'avis d'enquête publique tel qu'il a été libellé par la partie requérante elle-même; qu'elle constate que la commune n'a en effet pas identifié les dispositions du règlement communal d'urbanisme auxquelles la demande déroge et a libellé de façon générale mais suffisamment compréhensible les dérogations impliquées par la demande de permis; qu'elle considère qu'au surplus, la dérogation n° 4, à savoir la mise en place d'éléments saillants au droit de la toiture du bâtiment initial détruisant ainsi sa volumétrie principale emporte dérogation à l'article 1.42/3 et 1.42/7, au même titre que la dérogation n° 3, à savoir le volume secondaire qui s'articule au volume principal en ne respectant pas la volumétrie de celui-ci (1.42/3 et 1.42/7), en sorte qu'elles se confondent; qu'elle ajoute, s'agissant de la dernière dérogation, que l'article 1.42/4 du règlement communal d'urbanisme porte que "la mise en œuvre des matériaux doit être réalisée en respectant la tonalité dominante, la texture et l'appareil des maçonneries des constructions voisines", ce qui lui laisse une marge d'appréciation sur le point de savoir si la demande de permis implique ou non pareille dérogation; qu'elle constate sur ce point que la partie requérante elle-même n'a pas estimé que la demande de permis telle que modifiée en juin 2013 impliquait l'octroi de pareille dérogation; qu'elle note, d'autre part que l'architecte des demandeurs a bien indiqué dans sa lettre du 20 juin 2013 que "le projet n'entraîne pas de discontinuité dans le bâti environnant, clairsemé et diversifié (architecture contrastée d'époques diverses)"; qu'elle estime que la commission d'avis sur les recours a partagé cette opinion puisqu'elle a estimé que le bâtiment s'implante au sein d'un contexte bâti hétéroclite, aéré et végétalisé, caractérisé par des habitations distantes les unes des autres, ce qui permet à chaque maison d'obtenir sa propre individualité;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait que les termes utilisés par la commune dans le procès-verbal d'ouverture d'enquête n'identifiaient pas précisément les dispositions du R.C.U.; qu'elle considère que ce n'est pas parce ces termes ne correspondent pas à ceux qu'elle a utilisés dans l'acte attaqué qu'une nouvelle enquête publique devait être organisée; qu'elle expose qu'il appartient à la partie requérante d'être plus précise à ce sujet, faute de quoi le moyen est irrecevable;

Considérant que l'article 330, 11° du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) soumet à enquête publique une demande de permis qui déroge à un règlement communal d'urbanisme; que l'article 334 du même Code concerne les obligations qui incombent à l'autorité communale en matière d'affichage dans le cadre des enquêtes publiques et renvoie à l'annexe 26 qui comporte en son libellé, en guise de note de bas de page au point 2, l'obligation de "décrire succinctement le projet et les caractéristiques justifiant l'obligation de procéder à une enquête publique"; que, en prescrivant l'indication, dans les avis d'urbanisme, des caractéristiques du projet justifiant l'obligation de procéder à une enquête publique, les auteurs du CWATUP ont voulu permettre aux riverains de faire valoir leurs observations ou réclamations en pleine connaissance de cause et leur éviter dès lors la nécessité de s'informer par eux-mêmes des dérogations éventuellement nécessaires;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis d'enquête publique mentionnait que le projet initial dérogeait aux prescriptions du R.C.U. sur les quatre points suivants :

- " - le volume secondaire projeté qui n'est pas implanté contre le volume principal;
- le volume secondaire dont la hauteur sous acrotère est supérieure à la hauteur sous gouttière du volume principal;
- la forme générale de la toiture qui ne se conforme pas aux toitures environnantes;
- les façades qui ne présentent pas toutes les mêmes combinaisons de matériaux de parement";

que les dispositions précises du R.C.U. auquel le projet dérogeait n'y étaient pas indiquées; que le projet a ensuite fait l'objet de plans modificatifs pour répondre notamment aux observations du voisin de gauche;

Considérant que, lors de l'instruction du recours administratif, la partie adverse a déterminé que le projet modifié qui lui était soumis impliquait, à tout le moins, les cinq dérogations suivantes au R.C.U. :

- " 1) La largeur de la façade du volume secondaire qui excède 2/3 de la largeur de la façade correspondante du volume principal à laquelle il s'accolle (mur gouttereau latéral gauche) (1.42/1);

- 2) La hauteur sous gouttières et sous faîte du volume secondaire qui n'est pas inférieure à la hauteur sous gouttière du volume principal (1.42/2);
- 3) Le volume secondaire qui s'articule au volume principal en ne respectant pas la volumétrie de celui-ci (1.42/3 et 1.42/7);
- 4) La mise en place d'élément saillant au droit de la toiture du bâtiment initial détruisant ainsi sa volumétrie principale (1.42/3 et 1.42/7);
- 5) La forme générale de la toiture qui ne se conforme pas aux toitures environnantes (1.42/7)";

Considérant que les différences entre les termes utilisés d'une part par l'avis d'enquête et d'autre part, par l'acte attaqué, ne peuvent pas seules expliquer l'inadéquation entre les dérogations soumises à enquête publique et celles qui n'en ont pas fait l'objet; qu'ainsi, la partie adverse a dû constater, sans équivoque, qu'à tout le moins une voire deux dérogations qu'implique le projet n'avaient pas été soumises à cette formalité et que ces dérogations étaient présentes dès le projet initial et ne faisaient pas suite à des réclamations émises lors de l'enquête publique organisée; que, par conséquent, face à ce constat, afin de ne pas priver d'effet utile la formalité visée, il lui incombait de solliciter auprès de la commune la tenue d'une nouvelle enquête publique, de manière à soumettre aux riverains toutes les dérogations qu'emporte le projet pour qu'ils puissent faire valoir, le cas échéant, des observations;

Considérant, par ailleurs, qu'en ce qui concerne l'éventuelle dérogation "créée" à la suite du dépôt des plans modificatifs, à savoir l'utilisation en façade de parement ne respectant pas la tonalité dominante (1.42/4), à supposer que la partie adverse considère qu'elle est inexistante, encore fallait-il qu'elle l'indique dans l'acte attaqué, dès lors que l'avis rendu par la commission d'avis sur les recours estimait le projet dérogatoire sur ce point;

Considérant que le troisième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 20 janvier 2014, accordant à Monsieur et Madame PAHAUT-BENIOUCEF, un permis d'urbanisme pour la transformation et l'extension d'une habitation unifamiliale sise rue de l'Augette, 86 à Rixensart.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-six février deux mille seize par :

M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT.

A.-Fr. BOLLY.