

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.696 du 22 octobre 2020

A. 222.895/XIII-8096

En cause : **la commune de Rixensart**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Rahim SAMII et
Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocats,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles,

Partie intervenante :

ENESCU Roxane Cristina,
ayant élu domicile chez
M^e Sophie TURINE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 août 2017, la commune de Rixensart demande l'annulation de l'arrêté du 9 juin 2017 par lequel le ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire délivre à Roxane Cristina Enescu un permis d'urbanisme relatif au changement d'affectation d'un bien situé à Rixensart, rue de Rixensart, 18, boîtes 4, 7B et 7C.

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 septembre 2017, Roxane Cristina Enescu a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 octobre 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} octobre 2020.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Cédric Renzonnet, *loco* M^{es} Rahim Samii et Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sophie Turine, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Depuis le mois d'avril 2000, Roxane Cristina Enescu est propriétaire d'un bien sis à Rixensart, rue de Rixensart n° 18, boîtes 4, 7B et 7C, situé dans l'ancien site des Papeteries de Genval. Plus précisément, il s'agit d'un plateau situé au premier étage d'un immeuble ayant eu un caractère industriel.

Elle fait réaliser divers travaux et, notamment, crée un premier logement en 2000, puis un second en 2006. L'espace restant est maintenu en atelier.

2. Le bien figure en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur.

Un plan particulier d'aménagement (P.P.A.) approuvé par un arrêté ministériel du 16 mars 1984 affectait ce bien en zone de commerce et de services.

Au plan communal d'aménagement dérogatoire (P.C.A.) approuvé par un arrêté ministériel du 11 juin 2009, il est situé en zone B3 – zone d'activité économique mixte.

Le bien figure également dans le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté, adopté par un arrêté ministériel du 26 octobre 1989.

3. Le 20 juillet 2015, Roxane Cristina Enescu introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « dans un espace industriel existant faisant partie des anciennes papeteries de Genval, [la] réalisation par division de l'espace total (430 m²) de 3 espaces séparés par des cloisons isolées : 2 lofts (10 x 10 m² et 10 x 13 m²) et un espace destiné à accueillir une zone d'activité économique mixte (bureaux, recherches, services et artisanats) de 10 x 18 m² ».

Une dérogation aux prescriptions du P.C.A. est sollicitée.

4. À la suite de la réception de compléments à la demande le 7 octobre 2015, il est accusé réception du caractère complet de celle-ci le 22 octobre 2015.

5. Une enquête publique est organisée du 30 novembre au 14 décembre 2015. Il ressort de l'avis d'enquête que celle-ci est organisée au motif que « la demande s'écarte du plan communal d'aménagement dérogatoire des anciennes papeteries de Genval en ce qui concerne la non-conformité aux prescriptions urbanistiques dudit plan communal d'aménagement ».

Deux courriers de réclamation identiques sont déposés.

6. Le 28 décembre 2015, le collège communal de Rixensart émet sur le projet un avis qui est, d'une part, défavorable en ce qui concerne les deux logements et, d'autre part, favorable en ce qui concerne la partie à usage d'activité économique mixte.

7. Le 4 février 2016, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est essentiellement motivée comme suit :

« Considérant que la demande porte sur la régularisation de la création de deux logements et la création d'un espace à destination multiple (atelier, bureau, entrepôt, services, distribution);

Considérant que les logements créés ne sont pas dévolus au logement de l'exploitant ni au personnel de sécurité;

Considérant cependant que le plan communal d'aménagement des anciennes papeteries de Genval, approuvé par arrêté ministériel en date du 11/06/2009, n'autorise pas de logement au sein de la zone considérée;

Considérant dès lors que régulariser des logements irréguliers au sein de la zone constituerait un précédent susceptible d'être reproduit;

Considérant que la situation est contraire à la notion de bon aménagement des lieux;

Considérant également qu'aucun emplacement sur fond privé n'existe;

Considérant cependant que l'espace dédié à de l'activité économique mixte n'est pas contraire aux dispositions urbanistiques applicable au bien;

Considérant qu'il y a lieu de se conformer aux prescriptions de la zone de secours du Brabant wallon pour ce qui est de la partie affectée à un usage d'espace d'activité économique mixte ».

8. Par courrier du 4 mars 2016, réceptionné le 7 mars 2016, la demanderesse de permis introduit un recours contre ce refus.

9. Une audition est organisée le 12 avril 2016.

La commission d'avis sur les recours émet le jour même un avis par lequel elle se déclare favorable à la régularisation du premier logement et défavorable à la réalisation du second logement.

10. De nouveaux plans, datés du 2 février 2017, sont produits, ainsi qu'un nouvel avis de la zone de secours du Brabant wallon du 14 décembre 2016, un nouveau rapport urbanistique du 28 décembre 2016 et une nouvelle notice d'évaluation des incidences sur l'environnement du 29 décembre 2016.

11. Par courrier du 11 avril 2017, le ministre indique à son administration qu'il souhaite faire application de l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'il va inviter la commune de Rixensart à organiser une nouvelle enquête publique.

Par un courrier du même jour, le ministre écrit à la commune de Rixensart en ces termes :

« [L]’affectation “du logement 3” est non conforme à la destination de la zone d’aménagement communal concerté au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (article 33 du CWATUP), mise en œuvre par le plan particulier d’aménagement du 16 mars 1984, lequel situait l’objet de la demande en zone de commerce et de services, zone qui “peut comprendre le logement du personnel exploitant ou de sécurité”. En outre, la destination résidentielle de ce logement ne correspond pas aux prescriptions prévues dans le plan communal d’aménagement entré en vigueur le 9 août 2009 puisque le bien s’y situe en zone à destination d’activités économiques mixtes type B3.

Dès lors, afin de pouvoir statuer définitivement sur ce dossier, et en application de l’article 123 du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine, je vous invite à soumettre le dossier aux mesures particulières de publicité conformément aux dispositions de l’article 342 du Code précité ».

Le courrier du ministre annonçait, en outre, en annexe « un plan ».

12. La nouvelle enquête publique est organisée du 26 avril au 10 mai 2017; aucune réclamation n’est déposée.

13. Le 9 juin 2017, le ministre de l’Aménagement du territoire octroie le permis d’urbanisme sollicité. Il s’agit de l’acte attaqué, lequel concerne trois logements.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 127 et 155 du CWATUP, de l’article 14 du P.P.A., de l’article 3.1 du P.C.A., des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d’autonomie des polices administratives et du principe de bonne administration « imposant notamment à l’autorité de se fonder sur des motifs exacts ».

En une première branche, la partie requérante soutient que la création du premier logement est irrégulière dès lors que les conditions du P.P.A. n’étaient pas rencontrées. À cet égard, elle considère que l’activité exercée – un atelier d’architecture – n’était pas conforme à ce qu’autorisait le P.P.A., à savoir les activités commerciales de distribution et annexes. Elle en conclut que, l’activité

étant irrégulière, il ne pouvait être question d'un logement d'exploitant. Dans son mémoire en réplique, elle soutient que l'absence de définition des notions d'activité commerciale de distribution et d'activité complémentaire ne permet pas d'étendre l'interprétation de ces termes en dehors de la compréhension générale de ceux-ci. Elle estime en conséquence qu'un atelier d'architecture ne peut être qualifié d'activité commerciale de distribution. En ce qui concerne les activités complémentaires, elle fait valoir que la complémentarité ne peut ouvrir la possibilité à n'importe quelle activité. En ce sens, elle se réfère à la définition du Larousse selon laquelle ce qui est complémentaire « constitue un complément, vient compléter une chose de même nature ». Selon elle, les activités d'exposition et de danse ne constituent pas davantage une activité commerciale de distribution. Dans son dernier mémoire, elle ne conteste pas que, à l'époque de sa création, le premier logement n'était pas soumis à permis. Elle considère néanmoins que les travaux qui ont été entrepris à cette occasion étaient, quant à eux, bien soumis à autorisation urbanistique.

En une deuxième branche, elle soutient que la régularisation du deuxième logement ne pouvait être admise dès lors que l'activité de la demanderesse de permis ne correspondait pas à ce que permettait le P.P.A. Elle ajoute que la régularisation d'un deuxième logement viole également ce plan en ce que celui-ci n'admet qu'un seul logement du personnel exploitant ou de sécurité. Elle estime qu'il n'était donc pas possible d'autoriser un second logement pour « l'exploitant », d'autant que la demanderesse de permis demeurerait propriétaire de l'ensemble. Elle relève que l'avis de la DGO4 va en ce sens et estime que même la réglementation la plus douce applicable au moment de la création du deuxième logement ne permettait pas la création d'un second logement. Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que l'activité du locataire n'était pas non plus autorisée par le P.P.A. et que suivre la thèse de la partie adverse revient à autoriser un nombre illimité de logements, ce qui ne correspond pas à l'esprit de la règle inscrite dans le P.P.A.

En une troisième branche, elle soutient que la motivation de la régularisation du deuxième logement est inadaptée, contradictoire et influencée par le poids du fait accompli. Selon elle, la motivation du permis est contradictoire au sujet du P.C.A., en ce que son auteur indique simultanément que le projet est conforme aux objectifs généraux de ce plan mais qu'il n'est pas conforme à son affectation spécifique en zone B3, pour ensuite indiquer que les prescriptions de ce P.C.A. ne sont pas prises en considération. Elle soutient que, compte tenu de l'indépendance des polices administratives, il ne peut lui être reproché d'avoir procédé à la domiciliation de personnes dans le deuxième logement et qu'il ne peut en être déduit quoi que ce soit quant à la régularité urbanistique du bien. Elle considère enfin que, dans le cadre d'une demande de permis de régularisation,

l'autorité ne peut se fonder sur des éléments tels que la situation familiale de la demanderesse, la reconnaissance de la qualité des logements dans des publications ou encore la qualité de la réhabilitation des locaux industriels.

B. La partie adverse

S'agissant de la première branche, la partie adverse répond que l'acte attaqué, se référant à l'avis de la DGO4, précise que la régularisation ne doit pas être sollicitée dès lors qu'un permis d'urbanisme n'était pas nécessaire pour la construction d'un logement dans un bâtiment existant, en application de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP tel qu'il était en vigueur au moment de l'aménagement en question. Elle ajoute que le premier logement était conforme au P.P.A. dès lors que son article 14 autorise le logement de l'exploitant dans la zone de commerces et de services. Elle précise qu'elle a pu considérer que l'activité exercée par la demanderesse, à savoir un atelier d'architecture, était visée par l'article 14 du P.P.A.

S'agissant de la deuxième branche, elle relève qu'en 2006, le deuxième logement a été occupé par la demanderesse de permis, en sa qualité d'exploitante de l'atelier connexe et de son bureau. Elle reconnaît que la création de ce deuxième logement était soumise à permis d'urbanisme mais elle rappelle les éléments de la motivation formelle du permis attaqué et cite certains passages du dossier de demande. Elle estime ensuite qu'elle a pu raisonnablement considérer, en opportunité, que le deuxième logement était régularisable au regard du P.P.A. et des éléments du dossier ainsi que du moment auquel les travaux ont été réalisés. Elle soutient qu'en 2006, le deuxième logement constituait l'unique logement de l'exploitant.

S'agissant de la troisième branche, elle rappelle que l'auteur de l'acte attaqué identifie la réglementation applicable à la zone concernée en se référant au P.P.A. et au P.C.A., et qu'il détermine également la réglementation au regard de laquelle la régularisation doit être appréciée. Elle soutient que l'acte attaqué ne se fonde pas sur les prescriptions du P.C.A., de sorte que sa motivation n'est pas contradictoire ou inadaptée. D'après elle, l'auteur du permis ne viole pas le principe de l'indépendance des polices en constatant que le P.C.A. adopté n'avait pas pris en compte l'existence de logements présents sur le site alors qu'ils étaient connus du service de la population de l'autorité communale. Elle précise à cet égard qu'elle ne reproche pas à la commune de Rixensart d'avoir procédé à la domiciliation dans ces logements, mais bien d'avoir eu connaissance de leur caractère infractionnel depuis 2006. Pour le surplus, elle estime que les motifs critiqués par la requérante en ce qui concerne les éléments actuels des installations et la publicité des logements montrent que l'auteur de l'acte attaqué a statué en parfaite connaissance de cause sur

l'ensemble des éléments du dossier et qu'il a pris en considération toutes les caractéristiques du projet.

C. Le mémoire en intervention

Quant à la première branche, la partie intervenante répond que l'arrêté de désaffectation du site d'activité économique « Papeteries de Genval » précise que le conseil communal a proposé une destination de « zone mixte accueillant commerce, artisanat, service, bureaux, équipements collectifs, espaces verts, logement et fonction industrielles de petites entreprises non polluantes et d'entrepôts ». Elle précise que selon l'arrêté ministériel qui approuve le schéma d'aménagement de cette zone, le bien est situé en « zone de petites et moyennes entreprises et d'équipements publics », soit une zone qui, selon l'article 20, peut comprendre « le logement du personnel affecté à l'entretien et la surveillance de l'exploitation ». Elle expose qu'au moment de l'acquisition du bien en 2000, celui-ci était affecté à des ateliers et qu'elle a divisé l'espace en deux entités, l'une étant destinée au logement et l'autre étant un atelier d'architecture, de peinture, de design, de sculpture et un bureau. Elle relève qu'à l'époque, aucun permis n'était requis pour la création d'un logement dans un bâtiment existant, au vu de la version applicable de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP, et que les travaux réalisés à cette époque (châssis, isolation, toiture, corniches des descentes d'eau pluviale, installation de gaz et électricité, pose d'un chauffage industriel) ne nécessitaient pas non plus de permis d'urbanisme. Elle soutient que son atelier de peinture et de sculpture, de design, de dessin et d'architecture, sa salle d'exposition polyvalente et son bureau constituent une activité commerciale de distribution ou une activité complémentaire ou annexe au sens du P.P.A. et témoignent d'une activité multidisciplinaire. Elle fait notamment valoir à cet égard que le design et l'architecture sont des activités non protégées et non limitées déontologiquement du point de vue commercial comme le sont les activités libérales. Elle ajoute que tout travail manufacturé ou d'art peut être commercialisé et soutient enfin que les prescriptions du schéma d'aménagement confirment l'interprétation à donner aux affectations autorisées.

Quant à la deuxième branche, elle reconnaît que le second logement nécessitait l'obtention d'un permis d'urbanisme au vu de la modification de l'article 84 du CWATUP mais elle estime que l'affectation était conforme au P.P.A. car elle l'utilisait comme logement de l'exploitant, à côté de son atelier. Dans son dernier mémoire, elle soutient que ses activités multidisciplinaires exercées à l'époque étaient conformes et compatibles avec le P.P.A. Si elle reconnaît avoir une activité d'enseignante, elle fait valoir qu'elle a aussi exercé dans ses locaux des activités de sculpture, de peinture, de fabrication de meubles, lesquelles ont par la suite été

remplacées par des activités d'exposition. Selon elle, le second logement n'est pas en tant que tel un deuxième logement pour l'exploitant.

Quant à la troisième branche, elle soutient qu'il n'est pas contradictoire de considérer que le projet est en adéquation avec les objectifs généraux du P.C.A. et d'ensuite constater que le projet n'est pas conforme à ses affectations spécifiques. Elle estime qu'il a été fait application de la réglementation applicable au moment où la situation infractionnelle est née et que l'application du P.C.A. a dès lors été écartée puisque son adoption est postérieure à l'accomplissement des actes et travaux concernés. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué, qu'elle rappelle, permet de constater que son auteur n'a pas été influencé par le poids du fait accompli.

IV.2. Examen

A. Sur la première branche

En l'espèce, il n'est pas contesté que le premier logement a été créé en 2000, soit au moment de l'acquisition du bien par la demanderesse de permis. À cette époque, l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP soumettait à permis d'urbanisme les actes et travaux suivants :

- « transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien sans préjudice du 14°; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Dès lors, en décidant que le projet, en ce qui concerne la création du premier logement, n'était pas soumis à permis d'urbanisme, l'auteur de l'acte attaqué ne commet pas d'erreur de droit. Il s'ensuit que, pour ce premier logement, l'incompatibilité éventuelle avec le P.P.A. demeure sans influence sur la légalité de l'acte attaqué. Pour le surplus, les considérations relatives à la teneur des travaux entrepris pour la réalisation de ce logement ne figurent pas dans la requête et sont dès lors tardives.

Partant, la première branche n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

Il n'est pas contesté que la création du deuxième logement a eu lieu en 2006. À cette époque, l'article 84, § 1^{er}, 7°, du CWATUP soumettait à permis

d'urbanisme le fait de « créer un nouveau logement dans une construction existante ».

La création du deuxième logement était donc soumise à permis. Dès lors qu'aucune autorisation n'a été accordée en ce sens, l'autorisation du projet litigieux implique la régularisation de ce deuxième logement.

À cet égard, l'acte attaqué contient le motif suivant :

« Considérant que pour ce qui concerne le second logement aménagé en 2006 (repris sous l'indication “logement 1 – 142 m²” au plan PO2), celui-ci reste conforme au Plan Particulier d'Aménagement du 19 mars 1984 puisque ce logement fut occupé par la requérante comme “logement de l'exploitant” à côté de son atelier; que la structure familiale de la requérante s'étant agrandie et le premier logement étant difficilement adaptable de par les contraintes du bâtiment industriel, celle-ci a aménagé un nouveau logement en transformant un atelier et un jardin d'hiver jouxtant le premier logement; que ce logement est conforme aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme (zone d'habitat) ainsi qu'à celles du schéma de structure communal (zone de centre urbain); que cependant, il était pour sa part soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, il se trouve être en situation infractionnelle ».

Il ressort de ce motif que l'autorité a entendu appliquer les dispositions du P.P.A. et a considéré que la création d'un second logement était conforme aux prescriptions de celui-ci. Le « logement de l'exploitant », évoqué dans ce motif fait référence à l'article 14 du P.P.A. du 16 mars 1984, lequel dispose comme suit :

« La zone de commerce et de services est destinée aux activités commerciales de distribution ainsi qu'aux activités complémentaires et annexes.

Elle peut comprendre le logement du personnel exploitant ou de sécurité ».

Alors qu'il ressort de cette disposition que le logement ne constitue pas l'affectation principale de la zone et qu'il n'est admis que de manière tout à fait accessoire à certaines activités principales, l'auteur de l'acte attaqué n'établit pas que les conditions fixées par l'article 14 du P.P.A. pour autoriser la création d'un nouveau logement sont réunies. D'une part, l'activité commerciale de distribution ou celle qui lui est complémentaire ou annexe ne ressort pas clairement des termes de l'acte attaqué. D'autre part, les « contraintes du bâtiment industriel » évoquées par l'auteur de l'acte attaqué pour justifier la création d'un second logement ne ressortent à suffisance ni des motifs de l'acte attaqué ni des pièces du dossier.

Partant, la deuxième branche du moyen est fondée.

C. Sur la troisième branche

L'acte attaqué contient les motifs suivants :

- « Considérant que le projet est également conforme aux destinations proposées par le Conseil communal en séance du 26 septembre 1989 : “Zone mixte : [...], logement, [...]” reprises dans l'article 2 des prescriptions du site à réaménager qui supprime la fonction d'entrepôts et ajoute celle de parkings et de zones vertes;

Considérant que le projet est également conforme aux objectifs généraux du plan communal d'aménagement entré en vigueur en 2009, soit postérieurement à l'aménagement de ce second logement et qui prône la mixité fonctionnelle : “autoriser le logement, les services et les commerces sur la zone”, rappelés dans les options urbanistiques et planologiques : “les affectations prévues pour le site doivent permettre la valorisation de la structure existante des anciennes papeteries de Genval en vue d'y installer d'une part, des logements et d'autre part, des activités commerciales, des services, des espaces communautaires. L'initiative du projet est donc d'implanter une zone d'habitat en symbiose avec la zone d'activités économiques mixtes créant ainsi un centre d'activités complémentaires, de type urbain, [...]”; que le projet n'est par contre pas conforme aux affectations spécifiques prévues en zone B3 audit plan communal, qui ne mentionnent pas la fonction de logement;

Considérant cependant que la date d'entrée en vigueur du Plan Communal d'Aménagement est postérieure à celle de l'aménagement infractionnel du second logement en 2006; qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État et des dispositions de l'article 155 § 6 du CWATUP, il est admis de prendre en considération la réglementation applicable au moment de l'exécution des actes et travaux litigieux (cf. arrêt du Conseil d'État n° 199.447 du 12 janvier 2010); que dès lors, en l'espèce, les prescriptions du Plan Communal d'Aménagement susvisé ne sont pas prises en considération;

Considérant que dans le document intitulé “situation et contexte” figurant dans le dossier de première instance du Collège communal, il apparaît que l'immeuble visé par la présente demande comportait plusieurs logements autres que ceux présentement visés, comme l'indique l'extrait du relevé produit par le service population de la Commune de Rixensart;

Considérant que l'existence des deux logements visés par la présente demande a été signalée par la demanderesse à la Commune par son courrier du 24 février 2006 rédigé à l'occasion de l'enquête publique organisée dans le cadre de l'élaboration du Plan Communal d'Aménagement Dérogatoire (PCAD); que ce courrier est resté sans réponse; qu'il n'y a pas eu de réaction de la part du service urbanisme concernant la situation telle qu'exposée par la demanderesse;

Considérant cependant que le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD), dans le cadre de son avis rendu sur l'Étude d'Incidences sur l'Environnement du PCAD “Papeteries de Genval” a exprimé ce qui suit :

“[...] Le Conseil regrette cependant : [...] l'absence d'analyse du devenir des activités et des propriétaires actuels qui se retrouveraient en zone non conforme avec le PCA (habitat en zone d'activité économique mixte...). [...]”.

Considérant que le PCAD adopté en 2009 n'a pas pris en compte l'existence des logements (ceux de la demanderesse et d'autres) présents sur le site des Anciennes Papeteries de Genval; que cependant, ces logements étaient connus du service population notamment;

Considérant que le PCAD adopté en 2009 permet la construction de 35.000 m² de nouveaux logements sur le site, juste en face de l'immeuble visé par la présente demande; qu'à l'entrée en vigueur du PCAD susvisé, les deux logements de la demanderesse existaient déjà;

Considérant que la qualité des logements visés par la présente demande n'est pas remise en cause; que ceux-ci ont par ailleurs fait l'objet de plusieurs publications nationales et internationales reconnaissant les qualités architecturales, patrimoniales et esthétiques de ceux-ci;

Considérant que l'absence d'ascenseur rend la location de ces espaces à des fins d'activités économiques mixtes ardue; que la fonction de logement à l'étage permet de garantir plus aisément l'occupation des lieux dans un quartier dans lequel se mélangent déjà des fonctions de travail, de commerce et de logement;

Considérant que pour ce qui concerne le noyau des anciennes papeteries de Genval, le schéma de structure précise qu'un réaménagement global du site est en cours dans le cadre d'un Plan Communal d'Aménagement qui permettra la réalisation de logements, de commerces et de bureaux;

Considérant en outre que le projet n'apporte aucune modification au bâtiment existant et permet de maintenir un bâtiment de type industriel dont la reconversion est clairement malaisée et permet d'éviter que le bien ne se transforme en chancre;

Considérant que l'aménagement de ce second logement témoigne d'une habile réhabilitation de locaux industriels en logement de qualité répondant aux critères de gestion qualitative du cadre de vie conformément au prescrit de l'article 1^{er} du CWATUP;

Considérant le rapport de prévention incendie portant les références RI205918b14/002/60CE/RP du 12 novembre 2015 concluant à un avis favorable conditionnel (voir annexe 2);

Considérant qu'un formulaire de déclaration PEB simplifiée est annexé au dossier administratif;

Considérant qu'en conséquence et au vu de ce qui précède, la réalisation de ce second logement peut être régularisée et le changement d'affectation de cette partie de l'immeuble accepté ».

En premier lieu, il y a lieu de constater que l'auteur de l'acte attaqué considère que les dispositions du P.C.A. ne doivent pas être prises en considération, dès lors que ce plan est entré en vigueur après la création du second logement. Partant, la contrariété alléguée – au demeurant non établie – quant aux motifs de l'acte attaqué portant sur les dispositions du P.C.A. ne peut avoir d'influence sur la légalité de l'acte attaqué dès lors que ces prescriptions n'ont, au final, pas été prises en considération.

En deuxième lieu, il est de règle qu'en vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'un acte, telle qu'un permis délivré en application de la police de l'aménagement du territoire, doit s'apprécier par rapport à cette dernière. Partant, son auteur doit s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale. Toutefois, en l'espèce, il ne

ressort pas de la motivation formelle du permis d'urbanisme que son auteur reproche à l'autorité communale d'avoir procédé, depuis 2006, à la domiciliation de personnes dans le deuxième logement litigieux. Il en va d'autant plus ainsi que la connaissance de domiciliations existantes par le service de la population est mise en lien avec la procédure d'adoption du P.C.A., lequel n'est pas applicable au projet en ce qui concerne le deuxième logement. Ces éléments ne sont en réalité que des constatations factuelles, au demeurant non contredites, principalement destinées à établir la date de création du deuxième logement et à déterminer l'application des règles en vigueur.

En troisième lieu, la motivation formelle d'un permis de régularisation doit être particulièrement scrupuleuse, afin de contrôler que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'auteur de l'acte n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Toutefois, il n'est pas interdit à l'autorité de prendre en compte des éléments passés ou actuels pour forger sa conception de la compatibilité d'un projet dont la régularisation est sollicitée, avec le bon aménagement des lieux. La condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'est pas le cas. En l'espèce, la publicité donnée à la qualité des rénovations ne démontre pas que l'auteur de l'acte attaqué s'est laissé influencer par le caractère préexistant des travaux, mais plutôt par la qualité architecturale du projet, ce qui ne peut lui être reproché. Enfin, la situation familiale de la bénéficiaire du permis peut, dans certaines circonstances, être un élément pertinent pour examiner l'opportunité de délivrer un permis.

Partant, la troisième branche du premier moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le premier moyen est fondé en sa deuxième branche.

V. Deuxième moyen

V.1 Thèses des parties

A. La partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 4, 127 et 330 à 343 du CWATUP, du principe de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'absence d'effet utile de l'enquête publique.

En une première branche, la requérante fait valoir, en premier lieu, que le dossier n'a pas été correctement transmis à la commune pour la seconde enquête publique dès lors que le courrier du 11 avril 2017 émanant de l'autorité régionale faisait état d'un plan en annexe qui n'y était pas joint. Elle déduit de cette absence qu'elle n'a pu ni estimer à suffisance la teneur des modifications, ni apporter aux habitants une information complète et exacte à cet égard. Elle ajoute que, quand bien même le plan aurait été joint au courrier, le dossier soumis à l'enquête n'était pas complet, dès lors que ni la nouvelle notice d'évaluation des incidences, ni le nouveau rapport urbanistique, ni le nouveau formulaire P.E.B., ni l'avis de la zone de secours n'étaient joints au courrier. En deuxième lieu, elle soutient que l'autorité régionale aurait dû solliciter un nouvel avis auprès du collège communal, en application de l'article 127, § 7, du CWATUP, dès lors que la modification, qui a pour effet d'intensifier le nombre de logements, est importante, d'autant qu'elle déroge au P.C.A. Dans son mémoire en réplique, elle considère qu'il incombait à l'autorité régionale, en sa qualité d'autorité de recours, de vérifier la régularité de l'organisation de l'enquête préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. Elle s'interroge quant à la raison pour laquelle la modification serait assez importante pour justifier une nouvelle enquête publique mais pas assez substantielle pour nécessiter un avis du collège. Elle ajoute que la motivation formelle de l'acte attaqué est trompeuse en ce qu'elle vise l'avis du collège communal du 5 janvier 2016, alors qu'il ne porte que sur la première mouture du projet.

En une deuxième branche, elle conteste l'effet utile de l'enquête publique dès lors qu'aucun des documents complémentaires déposés le 6 mars 2017 n'a été soumis à enquête. Elle soutient que, au cours de l'instruction du dossier, l'auteur de l'acte attaqué aurait dû analyser la régularité de cette nouvelle enquête publique et la recommencer. Dans son mémoire en réplique, elle estime qu'elle n'est pas responsable du fait que l'ensemble du dossier n'a pas été mis à la disposition du public.

En une troisième branche, elle relève que la première enquête publique a été organisée en raison de la « non-conformité aux prescriptions urbanistiques du P.C.A. en vigueur sur le territoire de la commune », tandis que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que les prescriptions de ce plan ne devaient pas être prises en considération, en raison de l'application de la réglementation en vigueur au moment de la réalisation des travaux, à savoir le P.P.A. de 1984. Elle en déduit que l'avis d'enquête publique aurait dû annoncer une dérogation à l'article 14 du P.P.A. afin de permettre aux réclamants de comprendre la dérogation qui était sollicitée et donc de se prononcer en parfaite connaissance de cause sur le projet et son impact. Dans son mémoire en réplique, elle estime avoir intérêt à soulever pareil grief dès lors qu'elle est tenue de faire en sorte que ses administrés aient une information correcte en

matière d'aménagement du territoire. Dans son dernier mémoire, elle soutient que la mention des dérogations concernées par le projet n'ayant pas été exacte, l'enquête publique n'a pas permis aux riverains d'appréhender correctement le cadre juridique dans lequel s'inscrivait la demande de permis dérogatoire.

B. La partie adverse

S'agissant de la première branche, la partie adverse répond que la requérante reconnaît qu'elle avait connaissance de l'existence des nouveaux documents (qu'elle s'est abstenue de réclamer auprès de la partie adverse) puisqu'elle indique qu'elle a reçu le courrier du 11 avril 2017 qui faisait état d'un plan en annexe. Elle soutient que c'est à l'administration communale qu'il incombe d'organiser l'enquête publique. Elle estime également que la mention de l'article 123 du CWATUP dans le courrier litigieux suppose inévitablement que de nouveaux documents nécessitant l'organisation de mesures particulières de publicité ont été déposés par la demanderesse de permis, tandis que l'autorité communale requérante n'a pas signalé que ces documents étaient manquants. Elle soutient qu'en toute hypothèse, le nouveau jeu de plans n'emporte pas une modification importante du projet et que la création d'un troisième logement en lieu et place du bureau ne nécessitait pas que le collège communal soit reconsulté. Elle laisse entendre que l'autorité communale aurait pu d'elle-même émettre un nouvel avis sur le sujet si elle l'avait jugé utile. En conclusion, elle estime que la requérante n'a pas intérêt au moyen dès lors qu'elle s'est elle-même abstenue de faire le nécessaire.

S'agissant de la deuxième branche, elle n'aperçoit pas comment l'auteur de l'acte attaqué serait responsable de l'absence d'effet utile de l'enquête publique, alors que c'est l'autorité communale qui est chargée de procéder à celle-ci.

S'agissant de la troisième branche, elle soutient qu'il n'est pas démontré que les réclamants ont été induits en erreur ou qu'ils n'ont pas pu faire valoir leur réclamation en connaissance de cause, de sorte que le grief n'est pas de nature à conduire à l'annulation de l'acte.

C. Le mémoire en intervention

Quant à la première branche, la partie intervenante soutient que le premier argument invoqué dans la requête est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef de la requérante, dès lors que l'irrégularité soulevée ne lui a causé aucun grief. Elle estime que l'autorité communale ne peut invoquer une prétendue irrégularité qui est la conséquence de ses propres erreurs. Elle ajoute que le courrier fait clairement état d'un troisième logement, de sorte que l'autorité communale était

bien au courant de la modification en cause. Elle considère, eu égard au libellé de l'article 127, § 7, alinéa 2, du CWATUP, que la demande d'un nouvel avis à la commune est une question d'opportunité dont le Conseil d'État ne peut connaître, sauf erreur manifeste d'appréciation. Elle soutient, du reste, que le fait de passer de deux à trois logements pour un projet donné n'est pas une modification majeure nécessitant l'avis du collège ou d'autres instances et que, en toute hypothèse, l'autorité communale était libre de donner un deuxième avis. Dans son dernier mémoire, elle relève que le collège communal de la partie requérante s'étant déjà prononcé contre la création de deux logements, la teneur de son avis concernant la création d'un troisième faisait peu de doutes. Elle maintient en outre que la consultation, par l'autorité de recours, de l'autorité communale est une faculté et non une obligation.

Quant à la deuxième branche, elle estime que celle-ci est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef de la requérante dans la mesure où l'irrégularité qu'elle allègue est la conséquence de ses propres erreurs. Dans son dernier mémoire, elle insiste également sur le fait que l'autorité communale était au courant de la teneur de la modification envisagée, à savoir la création d'un troisième logement.

Quant à la troisième branche, elle estime également que celle-ci est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef de la requérante dans la mesure où l'irrégularité qu'elle allègue est la conséquence de ses propres erreurs. Elle rappelle que l'avis d'enquête a pour objectif d'informer le public des principales caractéristiques du projet et en déduit qu'en l'espèce, l'imprécision n'a pas empêché les réclamants d'aller consulter le dossier. Elle considère enfin que l'avis d'enquête a correctement visé la dérogation au P.C.A., dès lors que la demande, pour le troisième logement, est intervenue après l'approbation de ce plan.

V.2. Examen

A. Sur les deux premières branches

L'article 127, § 7, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

- « Préalablement à la décision du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement, le demandeur peut, moyennant l'accord de celui-ci, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences sauf si les modifications envisagées trouvent leur fondement dans l'étude d'incidences.

Le cas échéant, les plans modificatifs, le complément de notice d'évaluation préalable ou d'étude d'incidences sont soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune, à l'avis des services ou Commissions

visés au § 2, ainsi qu'à l'avis du collège des bourgmestre et échevins. Ces avis sont transmis dans les délais visés au § 2, alinéas 5 et 7. À défaut, ils sont réputés favorables ».

Le courrier du 11 avril 2017 par lequel l'autorité de recours demandait à la commune d'organiser une nouvelle enquête annonçait un plan complémentaire en annexe et mentionnait l'affectation du logement 3 et sa non-conformité tant au P.P.A. qu'au P.C.A. Cette circonstance n'est néanmoins pas de nature à priver la requérante de la possibilité de soulever les griefs qu'elle allègue dès lors qu'une commune est fondée à faire valoir le non-respect d'une prérogative qu'une législation déterminée lui confère ainsi qu'un défaut qui pourrait affecter l'effet utile d'une enquête publique à l'égard des habitants de son territoire.

En premier lieu, il y a lieu de constater que l'autorité de recours a considéré qu'il y avait lieu d'organiser une nouvelle enquête publique sur la base de l'article 127, § 7, alinéa 2, du CWATUP. Dès ce moment, il lui appartenait, conformément au libellé de cette disposition, de solliciter également un nouvel avis du collège communal. Les termes « le cas échéant » qui figurent à l'article 127, § 7, alinéa 2, du Code ne conduisent pas à une interprétation différente, compte tenu de leur emplacement en tête de phrase. Partant, ce grief est fondé.

En second lieu, il n'est pas contesté que les documents soumis à la seconde enquête ne contenaient pas les éléments modificatifs de la demande dès lors qu'ils n'ont pas été transmis par l'autorité de recours à l'autorité communale. Dans ces circonstances, l'effet utile de l'enquête a été substantiellement altéré dès lors que les habitants du quartier concernés par le projet n'ont pas eu la possibilité de faire valoir leurs observations en toute connaissance de cause. Partant ce grief est également fondé.

Il s'ensuit que les deux premières branches du moyen sont fondées.

B. Sur la troisième branche

Il ressort de l'avis relatif à la première enquête publique que celle-ci était organisée au motif que « la demande s'écarte du plan communal d'aménagement dérogoire des anciennes papeteries de Genval en ce qui concerne la non-conformité aux prescriptions urbanistiques dudit plan communal d'aménagement ». Certes, il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur n'a finalement pas pris les dispositions du P.C.A. en considération et a, après analyse, appliqué les prescriptions du P.P.A. au deuxième logement.

Toutefois, l'imprécision dénoncée, quant à l'instrument communal précis auquel il est dérogé, n'a empêché les intéressés ni de prendre connaissance de l'existence du projet, de son objet – à savoir de « régulariser le changement d'affectation d'un bâtiment » sur le bien litigieux – et de son caractère dérogatoire, ni de consulter le dossier et de déposer une réclamation lors de l'enquête publique. Cette imprécision n'a donc privé quiconque d'une garantie, au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il s'ensuit que la troisième branche du deuxième moyen est inopérante.

En conclusion, le deuxième moyen est fondé en ses deux premières branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 127, 387 et 452/8 du CWATUP, de l'article 3.1. du P.C.A. et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En une première branche, la partie requérante soutient que la dérogation ne pouvait être octroyée par l'auteur de l'acte attaqué au motif que l'origine de la création du troisième logement trouve sa source dans une demande qu'il a lui-même formulée. Elle soutient par ailleurs que la modification en cause engendre une dérogation à un élément fondamental du P.C.A., à savoir l'affectation de la totalité du bien en logements, et n'est pas suffisamment justifiée. Elle considère qu'une autorité de recours ne peut, en cours d'examen, solliciter une modification du projet, initialement non dérogatoire, qui n'est pas conforme à une donnée essentielle du P.C.A. et qui n'est pas indispensable. Dans son mémoire en réplique, elle rappelle que l'article 123, alinéa 2, du CWATUP a été abrogé par le décret du 3 février 2005 et soutient que, depuis lors, cette disposition ne permet plus le dépôt de plans modificatifs, d'autant que l'objet même de la demande est modifié, que la modification n'a pas de caractère accessoire et qu'elle n'a pas été suggérée dans un avis ou une observation intervenu lors de l'instruction de la demande. Dans son dernier mémoire, elle soutient qu'il ressort des termes de l'article 127 du Code que l'initiative de la modification du projet revient au demandeur de permis et non à l'autorité de recours.

En une deuxième branche, elle estime que, conformément à l'effet dévolutif du recours, l'autorité de recours était saisie de la demande telle qu'elle a

été formulée en première instance « en ce compris l'objet de la demande en vertu de l'article 452/8 du CWATUP ». Elle soutient que la possibilité de modifier la demande en recours, prévue par l'article 127 du CWATUP, ne permet pas de modifier de manière substantielle l'objet de la demande.

En une troisième branche, elle soutient que les prescriptions graphiques du permis ne correspondent pas à ses prescriptions littérales dans la mesure où les plans joints à l'acte attaqué sont ceux établis le 10 juin 2015, alors que la modification relative au troisième logement ne figure pas sur ces plans. Elle indique qu'au jour de l'introduction de sa requête, elle ne dispose pas du plan relatif au troisième logement. Dans son mémoire en réplique, elle soutient que ce n'est qu'en consultant le dossier administratif déposé avec le mémoire en réponse qu'elle a pu prendre connaissance du plan modificatif.

VI.2. Examen

A. Sur la première branche

L'acte attaqué contient le motif suivant :

« Considérant cependant, que compte tenu des caractéristiques spécifiques et particulières du bien, à savoir : plateau situé au 1^{er} étage d'un immeuble à caractère industriel, situé à l'arrière de cet immeuble et sans aucune visibilité depuis l'espace public, l'autorité de recours a estimé que la demande initiale devait être reconsidérée de manière telle que l'espace à destination multiple soit à son tour affecté à une unité de logement dès lors que l'enclavement de cet espace et son accessibilité difficile ne justifiait pas le maintien d'une activité économique à cet endroit ».

L'article 127, § 7, alinéa 1^{er}, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Préalablement à la décision du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement, le demandeur peut, moyennant l'accord de celui-ci, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences sauf si les modifications envisagées trouvent leur fondement dans l'étude d'incidences ».

Si le demandeur de permis a, en l'espèce, produit des plans modificatifs, cette disposition n'interdit pas que ce dépôt trouve son origine dans une suggestion émise par l'autorité de recours elle-même, le demandeur demeurant libre de ne pas donner suite à une telle suggestion. Ne modifie pas l'analyse le fait que la réalisation de cette modification nécessite l'octroi d'une dérogation à un instrument réglementaire, quand bien même elle porterait sur un élément significatif de celui-ci.

Par ailleurs, il est constant que l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la ou les prescriptions dans le cas où l'article 113 du CWATUP est applicable. L'article 114 du même Code fixe en ce sens une condition, portant sur le caractère exceptionnel de la dérogation, qui s'entend de la nécessité de l'accorder pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis.

Il ressort du motif précité que l'auteur de l'acte attaqué justifie à suffisance les raisons pour lesquelles il décide de s'écarter de l'affectation prévue au P.C.A. pour le troisième logement. Pour le surplus, dans la mesure où elle statuait sur le projet qui lui était soumis, tel que modifié, l'autorité de recours n'était pas tenue d'examiner si le logement était la seule affectation possible à cet endroit.

Partant, la première branche n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

La thèse de la partie requérante s'appuie principalement sur des affaires dans lesquelles les règles applicables ne prévoyaient aucune possibilité d'introduire des plans modificatifs, à l'inverse de ce que permet, sous certaines conditions, l'article 127, § 7, alinéa 1^{er}, du CWATUP, reproduit ci-avant. Compte tenu des termes de cette disposition et dès lors que la modification litigieuse ne dénature pas la demande initiale, considérée dans sa globalité, cette modification n'a pas méconnu les dispositions visées au moyen.

Partant, la deuxième branche n'est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

Il ressort de l'examen du dossier administratif que le plan modificatif, sur lequel apparaît l'ensemble des logements autorisés, est bien annexé au permis attaqué, ainsi qu'il en résulte notamment du cachet et de la signature apposés sur ces plans.

Partant, la troisième branche manque en fait.

En conclusion, le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 9 juin 2017 par lequel le ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire délivre à Roxane Cristina Enescu un permis d'urbanisme relatif au changement d'affectation d'un bien situé à Rixensart, rue de Rixensart, 18, boîtes 4, 7B et 7C.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 22 octobre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux