

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 119.123 du 8 mai 2003

A.79.712/XIII-754

- En cause :
1. **LERINCKX** Geneviève,
rue des Volontaires 53
1332 Genval,
 2. **VANDERKELEN** Henri,
rue du Vallon 95
1332 Genval,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 août 1998 par Geneviève LERINCKX et Henri VANDERKELEN qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme "à caractère public" accordé le 24 juin 1998 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la commune de Rixensart, l'autorisant à procéder à la construction de bâtiments préfabriqués pour l'école de Genval sur un bien sis à Rixensart (Genval), rue de la Bruyère, et cadastré 2^e division, section D, n^{os} 371a/pie et 383b, ainsi qu'à l'aménagement d'une voirie sur une parcelle donnant sur la rue des Volontaires;

Vu l'arrêt n° 75.596 du 17 août 1998 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 16 septembre 1998 par les requérants;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 31 octobre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 février 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 mars 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me Renaud PIRON, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me Pierre LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 29 avril 1998, la Région wallonne accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme introduite par la commune de Rixensart, ayant pour objet l'implantation provisoire de bâtiments préfabriqués pour l'école de Genval sur un terrain sis rue de la Bruyère, cadastré section D, n^{os} 371a/pie et 383b, qui lui est donné en location.

Le bien est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, approuvé par arrêté du 28 mars 1979, et en aire différenciée d'industrie et d'artisanat au règlement communal d'urbanisme de Rixensart, approuvé par arrêté du 20 juin 1994. Il n'est pas repris dans les limites d'un plan particulier d'aménagement.

Les requérants sont voisins du terrain qui fait l'objet de la construction projetée.

2. Une enquête publique se tient du 6 au 20 mai 1998 et donne lieu à de nombreuses réclamations (46 opposants), parmi lesquelles celles des requérants. Les oppositions portent notamment sur l'accès à l'école par la rue de la Bruyère, réputée dangereuse.

3. Par courrier du 25 mai 1998, la commune de Rixensart informe le fonctionnaire délégué que la demande "vise une dérogation" au plan de secteur, au règlement communal d'urbanisme ainsi qu'au plan d'alignement du Fonds des routes en ce qui concerne :

- la destination par rapport au plan de secteur,
- l'implantation, la hauteur et les matériaux d'élévation par rapport au règlement communal d'urbanisme,
- le recul de huit mètres par rapport à l'alignement fixé à neuf mètres de l'axe de la voirie par le Fonds des routes en 1976.

Le collège justifie sa demande de dérogation en invoquant les motivations suivantes :

- " - le projet présenté relève d'une obligation imposée par l'inspection scolaire de fermer les portes de l'école communale de Genval, les bâtiments n'offrant plus de sécurité pour les élèves qui y sont installés;
- le permis souhaité qui nécessite dérogation au plan de secteur, ainsi qu'à notre R.C.U., et qui va changer profondément les habitudes des riverains est sollicité pour une durée limitée au 31 décembre 2004 (non renouvelable);
- l'implantation provisoire sur ce site permet de maintenir dégagés les divers endroits qui peuvent accueillir les bâtiments définitifs (Beau Site - centre de Genval - terrain SmithKline Beecham Biologicals Sa...);
- si le choix de l'implantation définitive reste la Bruyère (terrain SKB Biologicals), les préfabriqués tels qu'ils sont implantés pourront rester fonctionnels pendant la durée des travaux;

- le collège échevinal s'efforcera de tenir compte des problèmes d'intégration et de sécurité soulevés par les riverains dans le but de limiter au maximum les nuisances dont ils feront l'objet;

(...)"

4. Le Ministère wallon de l'Équipement et des Transports (M.E.T.) émet un avis favorable, qu'il qualifie par ailleurs de décision, moyennant le respect de certaines conditions. La décision, prise le 22 mai 1998 et adressée par télécopie à la commune de Rixensart le 25 mai 1998 et au fonctionnaire délégué le 28 mai 1998, est libellée comme suit :

" (...);

- par dérogation, les bâtiments peuvent être implantés comme indiqué au plan n° 2/6 dossier 98B103 du 28/04/98 dressé par l'architecte Isabelle COLLIN-CLARKSON;
- les accès seront réalisés en matériaux durs (asphalte, béton, pavés de béton) sur une fondation suffisante et la pente de ceux-ci ne peut dépasser 4% sur le bien de la Région;
- une entrée de maximum 5 m de large et une sortie de 5 m de large seront implantées à 40 m de distance l'une de l'autre. Le sens de circulation sera inverse de celui proposé au plan n° 1/6 (dossier 98B103) remis au District de Nivelles (D143-12);
- un parking supplémentaire de 80 places sera établi à l'arrière des bâtiments (non représenté sur le croquis joint);
- un deuxième accès pour les élèves doit être prévu à l'arrière des bâtiments donnant sur le parking;
- l'aménagement d'une traversée piétonne devra être réalisée sur la route régionale avant le début de l'année scolaire. La proposition devra être approuvée par le Service Gestionnaire de la voirie;
- les eaux de ces accès seront recueillies entièrement sur bien privé;
- cette construction devra répondre en plus aux prescriptions particulières imposées par le fonctionnaire délégué du Service Régional de l'Aménagement du Territoire.

Outre les remarques ci-dessus formulées, l'accord de la D 143 ne pourra être obtenu que moyennant que soit remplie une des deux conditions suivantes :

- 1) prévoir un accès par l'arrière (rue des Volontaires);
- 2) création d'un rond-point tel que figuré au croquis ci-joint, celui-ci devrait faire l'objet :
 - a) d'un accord de principe du Conseil communal avant le début des travaux actuels;
 - b) de la présentation des plans à la D 143 pour fin 1998;
 - c) d'une exécution avec fin des travaux pour le 31 août 1999".

5. En sa séance du 2 juin 1998, le conseil communal "marque son accord pour choisir l'une ou l'autre des solutions esquissées dans la note (fax) du 25 mai 1998" du M.E.T., "à réaliser en fonction des possibilités concrètes à négocier avec les propriétaires".

6. Suite à l'avis rendu par le Ministère wallon de l'Équipement et des Transports, un nouveau plan daté du 15 juin 1998 et intitulé "plan terrier - accès rue des Volontaires" est approuvé par le conseil communal le 17 juin 1998.

7. Le 24 juin 1998, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

- "
- Vu la situation du bien en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez;
 - Vu la situation du bien en aire différenciée d'industrie et d'artisanat au règlement communal d'urbanisme de Rixensart;
 - Attendu que la demande déroge au plan de secteur et au règlement communal d'urbanisme (implantation, hauteur, matériaux d'élévation);
 - Attendu que la demande a été préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à l'avis de la Commission Consultative Communale d'Aménagement du Territoire;
 - Attendu que six réclamations individuelles et quatre réclamations collectives ont été déposées;
 - Attendu que les réclamations concernent :
 - ⇒ la sécurité des élèves, jugée insuffisante, compte tenu du trafic routier observé rue de la Bruyère;
 - ⇒ la qualité architecturale, jugée médiocre, des constructions;
 - ⇒ les nuisances dues à la présence de $\pm$ 300 élèves;
 - ⇒ les dégagements, jugés insuffisants, vis-à-vis de la propriété voisine;
 - Attendu que l'occupation temporaire de la zone d'activité économique industrielle par des bâtiments scolaires présente l'avantage de ne pas devoir occuper le terrain sur lequel seront construits les bâtiments définitifs et de ne pas obérer la mise en oeuvre à terme du plan de secteur;
 - Attendu qu'il n'est pas prouvé que les nuisances présumées dues à la présence d'enfants en période scolaire soient, bien que de nature différente, supérieures à celles qui pourraient résulter du développement d'une activité industrielle sur le terrain communal;
 - Attendu que les dérogations au règlement communal d'urbanisme résultent des caractéristiques offertes par le marché en matière de modules préfabriqués propres à satisfaire les besoins de la Commune de Rixensart dans les limites de coût et de délais (l'été 1998) impartis;
 - Attendu que l'accès aux bâtiments a été modifié compte tenu des observations relatives à l'insécurité de la rue de la Bruyère émises par le Ministère Wallon de l'Équipement et des Transports et les réclamants lors de l'enquête publique;
 - Attendu que l'accès aux bâtiments sera établi à partir de la rue des Volontaires, que le parcage des véhicules sera organisé le long de cet accès et que le site sera clôturé de manière à interdire tout accès à partir de la rue de la Bruyère;

- Attendu que, bien que l'accès conserve un caractère privé, cette proposition a été soumise au Conseil communal qui l'a approuvée en date du 02 juin 1998;
- Attendu qu'il importe néanmoins, dans ce cas de figure, de réaménager le carrefour dit du «Poteau» en concertation avec le Ministère Wallon de l'Équipement et des Transports;
- Attendu que ces aménagements peuvent être exécutés à bref délai car ils concernent essentiellement l'adaptation du marquage au sol et de la signalisation routière;
- Attendu que le recul d'angle du bâtiment projeté vis-à-vis de la limite de la propriété voisine, en respectant une distance égale à la hauteur du bâtiment, répond aux exigences traditionnellement imposées en pareil cas;
- Attendu que la rue de la Bruyère est équipée;
- Attendu que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement jointe à la demande est de nature à éclairer correctement les autorités compétentes sur celles-ci;
- Vu la décision du Conseil communal de Rixensart du 03 mars 1998 approuvant la convention entre la société Smithkline Biologicals et la commune relative à la mise à disposition d'un terrain de 1ha 66a 05ca au lieu-dit «Poirier Dieu» afin d'y permettre l'installation de pavillons préfabriqués neufs pour les besoins de l'école et fixant la durée maximale de mise à disposition au 31 décembre 2004;
- Vu l'avis du Ministère Wallon de l'Équipement et des Transports daté du 22/05/1998;
- Vu l'avis du Service Régional d'Incendie daté du 21/06/1998;
- Vu l'avis de la Commission Consultative de l'Aménagement du Territoire daté du 11/12/1997;
- Attendu que s'agissant d'actes et travaux d'utilité publique, le permis peut être accordé en s'écartant d'un règlement communal d'urbanisme et d'un plan d'alignement;
- Attendu que s'agissant d'infrastructures provisoires relatives à des équipements communautaires ou de service public, la durée du permis peut être limitée;
- Vu les articles 88 et 127 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;
- Le permis est délivré à L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE RIXENSART sous réserve :
 - ⇒ de l'aménagement d'un accès à partir de la rue des Volontaires conformément au plan 1/1 daté du 15/06/1998;
 - ⇒ du réaménagement du carrefour dit du "Poteau" conformément aux directives du Ministère Wallon de l'Équipement et des Transports;
 - ⇒ du respect de l'avis du Service Régional d'Incendie.

La durée du permis est limitée au 31 décembre 2004. Au terme du délai autorisé, l'administration communale est tenue de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en oeuvre du permis".

8. Dans une lettre datée du 1^{er} juillet 1998, les habitants de la rue des Volontaires signalent à la commune leur mécontentement au sujet de l'approbation, donnée la veille par le conseil communal, de l'achat d'un terrain sis dans cette même rue, en vue de l'aménagement d'une voie d'accès pour la nouvelle école communale de Genval.

9. Par ordonnance du 24 novembre 1998, le président du tribunal de première instance de Nivelles, statuant en référé, saisi par deux propriétaires

d'immeubles sis avenue des Volontaires, interdit à la commune d'entamer et de poursuivre les travaux relatifs à une voirie d'accès entre la rue des Volontaires à Genval et les bâtiments préfabriqués de la future école communale à front de la rue de la Bruyère jusqu'à l'obtention d'un permis d'urbanisme pour la voirie d'accès.

L'ordonnance est motivée comme suit :

" (...)

Attendu que la voirie litigieuse affecte par son aménagement une parcelle différente de celle faisant l'objet du permis;

Attendu que si l'exigence de l'aménagement d'une voirie est une condition imposée par le fonctionnaire délégué pour la réalisation des bâtiments de l'école, cette exigence ne constitue pas une autorisation de construire;

Attendu que le permis d'urbanisme délivré le 24 juin 1998 indique en son article 1^{er} que la demande formée par l'administration communale de Rixensart déroge au plan de secteur et au règlement communal d'urbanisme mais ne vise pas l'article 113 du CWATUP qui précise qu'un permis peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan particulier d'aménagement dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural ou l'option urbanistique visée par la dite prescription;

Attendu qu'il y a lieu de considérer que le permis ne concerne que la construction des bâtiments et qu'il n'y a pas de permis relatif à la voirie;

(...)"

Selon les requérants, la commune n'a pas formé de recours contre cette ordonnance;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 114 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que, selon eux, les plans soumis à l'enquête publique ne correspondent pas aux plans qui ont été entérinés par le permis d'urbanisme litigieux; qu'ils font valoir que les plans ont été profondément remaniés postérieurement à l'enquête publique, en ce qui concerne l'implantation des bâtiments et la création d'une voirie d'accès à ceux-ci sur une parcelle sise rue des Volontaires, qui n'a été acquise par la commune de Rixensart qu'au mois de juin 1998; qu'ils estiment qu'à supposer, ce qu'ils contestent, que cette voirie, qui ne figurait pas sur le plan initial, puisse être autorisée par le permis attaqué, elle modifie la destination de cette parcelle fixée par le plan particulier d'aménagement (P.P.A.) dans la mesure où elle traverse une zone réservée à la construction d'habitat unifamilial et de cours et jardins; qu'ils considèrent qu'une modification aussi importante des plans en projet devait impérativement faire l'objet d'une nouvelle enquête publique d'autant que la commune de Rixensart avait promis aux riverains de la rue des Volontaires, à l'occasion

de la séance publique tenue à la maison communale, qu'aucun accès ne serait réalisé par cette voirie, ce que rappelle lui-même l'échevin de l'urbanisme dans une lettre adressée le 14 juillet 1998 aux riverains;

Considérant que la partie adverse répond que les modifications relatives à l'implantation et à la rampe d'accès aux bâtiments ont été apportées aux plans suite aux résultats de l'enquête publique, à la demande du fonctionnaire délégué, lors d'une réunion de concertation avec les membres du collège et les techniciens de la commune; qu'à cet égard, elle souligne que des modifications mineures peuvent être apportées aux plans suite aux résultats de l'enquête publique ou suite aux avis formulés lors de l'instruction et que, dans une telle hypothèse, le projet ne doit pas être soumis à une nouvelle enquête publique; qu'elle ajoute avoir considéré que le nouvel accès créé par la rue des Volontaires était conforme au plan communal d'aménagement, "dans la mesure où celui-ci est muet quant à la manière d'accéder aux zones artisanales inscrites en intérieur d'îlot";

Considérant, tout d'abord, que le permis attaqué autorise, outre la construction des bâtiments de l'école, la création d'une nouvelle voirie; que rien, en effet, ne permet en l'espèce de considérer que l'aménagement de la voirie ait été conçu comme un élément dissociable de la demande de permis de construire les bâtiments; que les aménagements de la voirie qui sont expressément prévus dans la demande de permis, doivent être considérés comme étant des éléments essentiels et indissociables de cette demande, de telle sorte que l'autorité compétente doit apprécier l'opportunité (et la possibilité) de délivrer un permis d'urbanisme, conçu globalement en ce compris la construction des bâtiments, en fonction des résultats de l'examen des questions de voirie;

Considérant que l'article 114 du CWATUP dispose comme suit :

- " Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section (relative aux dérogations), le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à l'avis de la commission communale, si elle existe, et qu'elle fasse l'objet d'une proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins.

La présente sous-section n'est pas applicable lorsque la demande de permis est sollicitée par une personne de droit public visée à l'article 127, §1^{er}, ou lorsqu'elle concerne des actes et travaux d'utilité publique visés au même article. La demande de permis est néanmoins soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement";

Considérant qu'en vertu de l'article 330 du CWATUP, doivent être soumises à une enquête publique dans les formes et délais prévus aux articles 332 à 343, notamment les demandes de permis d'urbanisme nécessitant l'application des articles 110 à 113 (impliquant des dérogations au plan de secteur, à un plan communal d'aménagement, un permis de lotir ou un règlement régional ou communal d'urbanisme) (art. 330, 11°);

Considérant que, conformément à ces dispositions, la demande initiale de permis d'urbanisme a été soumise à des mesures de publicité parce qu'elle emportait des dérogations au plan de secteur et au règlement communal d'urbanisme; qu'elle n'emportait pas de dérogation à un plan communal d'aménagement; que certaines modifications ont été apportées au projet postérieurement à l'enquête publique, étant essentiellement l'accès aux bâtiments scolaires par la rue des Volontaires en lieu et place de la rue de la Bruyère, la création d'une voirie d'accès reliant l'école à la rue et l'aménagement d'un rond-point à l'intérieur du site; que c'est ce projet remanié qui a été autorisé par l'arrêté attaqué;

Considérant cependant que la modification des plans ayant pour objet la création d'une nouvelle voirie afin de permettre l'accès aux bâtiments exclusivement par une autre rue que celle prévue au plan initial (soit la rue des Volontaires en lieu et place de la rue de la Bruyère), constitue à l'évidence une modification importante du projet initial, qui nécessitait en tout état de cause la tenue d'une nouvelle enquête publique;

Considérant qu'en effet, une enquête publique doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui a été soumis à enquête; qu'il y va de l'effet utile de l'enquête; que si, en principe, il n'y a pas lieu de recommencer l'enquête lorsque l'innovation proposée résulte d'une proposition qui est contenue dans les observations faites lors de l'enquête ou qui s'y rattache ou en découle nécessairement ou logiquement, il n'en va pas de même d'une modification fondamentale qui ne résulte pas de l'enquête mais seulement de l'avis d'un organe consulté par après, laquelle doit être soumise à une nouvelle enquête publique, à peine de priver de toute portée utile cette formalité substantielle; que les habitants du quartier, et notamment les habitants de la rue des Volontaires, directement concernés par le projet, devaient ainsi avoir la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations par rapport à cette nouvelle voirie d'accès; que, s'il est exact que les problèmes d'insécurité de la rue de la Bruyère ont été soulevés à l'occasion des réclamations, il n'en demeure pas moins que la modification proposée, soit la création d'une nouvelle voirie et l'accès aux bâtiments par la rue des Volontaires, ne résulte pas d'une proposition qui aurait été contenue dans les observations faites lors de l'enquête;

qu'elle n'en découle pas nécessairement ou logiquement, mais est la suite donnée à l'avis du M.E.T.;

Considérant, par ailleurs, que l'article 330, 11°, du CWATUP impose la tenue d'une enquête publique pour les demandes de permis portant dérogation à un plan communal d'aménagement, ce qu'impliquait la modification apportée; que les requérants déposent à leur dossier les prescriptions urbanistiques applicables au territoire visé par le P.P.A. dit du "Poirier-Dieu" à Genval, approuvé par arrêté de l'Exécutif du 20 octobre 1986, et précisent que la nouvelle voirie d'accès sera créée sur une parcelle reprise dans ce P.P.A. en zone résidentielle et de cours et jardins; que les plans déposés en annexe à son dernier mémoire par la partie adverse, à la demande de l'auditeur-rapporteur, établissent que la parcelle où se situe la nouvelle voirie à créer est effectivement reprise dans le périmètre d'un P.P.A. l'affectant en zone résidentielle et de cours et jardins; que si le P.P.A. ne prévoit pas d'accès à la zone d'activité économique industrielle inscrite à l'arrière, c'est qu'un tel accès est possible précisément par la rue de la Bruyère; que, de plus, les prescriptions urbanistiques du P.P.A. ne permettent pas d'interpréter celui-ci comme autorisant la création d'accès à l'intérieur de l'îlot; qu'ainsi, la demande, telle que modifiée après l'enquête publique, déroge audit P.P.A. de sorte qu'elle devait pour ce motif également être soumise à une nouvelle enquête publique; que le deuxième moyen est fondé;

Considérant que l'examen des autres moyens de la requête, à les supposer fondés, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme accordé le 24 juin 1998 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la commune de Rixensart, l'autorisant à procéder à la construction de bâtiments préfabriqués pour l'école de Genval sur un bien sis à Rixensart (Genval), rue de la Bruyère, et cadastré 2^e division, section D, n^{os} 371a/pie et 383b, ainsi qu'à l'aménagement d'une voirie sur une parcelle donnant sur la rue des Volontaires.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 694,12 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit mai deux mille trois par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.