

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 136.278 du 19 octobre 2004

A.68.564/XIII-2369

En cause :

1. **SWALENS G.,**
2. **LEMAIGRE F.,**

ayant tous deux élu domicile chez
Me Renaud de Briey, avocat,
place de l'Hôtel de Ville 15-16
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement.

Parties intervenantes :

1. **la Commune de Waterloo**,
ayant élu domicile chez
Me Jean ANTOINE, avocat,
avenue Louise 475/45
1190 Bruxelles,
2. **la Société anonyme PASSAGE WELLINGTON**,
ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 avril 1996 par G. SWALENS, F. LEMAIGRE et J.-M. CROIX qui demandent l'annulation du "permis de bâtir accordé par le fonctionnaire délégué, direction de Wavre, de la Région wallonne en date du 26 février 1996 à la S.A. PASSAGE WELLINGTON relativement à un bien sis à Waterloo, section L, numéro(s) divers, chaussée de Bruxelles, et tendant à construire et à aménager une galerie commerciale";

Vu les requêtes introduites les 5 juillet et 18 novembre 1996 par lesquelles la commune de Waterloo et la société anonyme PASSAGE WELLINGTON demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu les ordonnances des 12 juillet et 26 novembre 1996 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt n° 107.821 du 13 juin 2002 décrétant le désistement en ce qui concerne J.-M. CROIX, rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 1^{er} avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 octobre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. della FAILLE, loco Me R. de BRIEY, avocat, comparaissant pour les requérants, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me J. LAURENT, loco Me J. ANTOINE, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me M. GUIOT, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

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 qu'il peut être fait référence, en ce qui concerne les faits de la cause, à l'arrêt précité n° 107.821 du 13 juin 2002;

Considérant que l'arrêt n° 107.821 a déclaré non fondé le premier moyen;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 170.1.0. du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa); qu'ils exposent que cette disposition prévoit que, dans les zones d'habitat, les installations, établissements et équipements non destinés à la résidence ne peuvent être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat et soutiennent que "c'est en vain que l'on recherche dans le permis attaqué la moindre trace d'une quelconque motivation relative à la question de la compatibilité avec le voisinage immédiat";

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'ils font valoir que la seule motivation de l'acte attaqué consiste à considérer que le projet est conforme à la destination prévue par le plan particulier d'aménagement; qu'ils estiment que cette motivation est tout à fait insuffisante et qu'elle est erronée puisque la Région wallonne a précisé de manière expresse qu'elle n'avait pas donné son approbation sur une quelconque modification par le plan particulier d'aménagement de la destination prévue au plan de secteur;

Considérant qu'en réponse au troisième moyen, la partie adverse soutient que le permis de bâtir attaqué autorise les établissements commerciaux tels qu'ils sont prévus concrètement et expressément à la zone d'annexe du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) n° 13A, intitulée "Extension des galeries"; que, pour la partie adverse, la compatibilité du projet avec le voisinage immédiat a été examinée à l'occasion de la procédure de révision du P.P.A. n° 13A, dès lors que ces galeries existaient déjà; qu'elle soutient que lorsqu'elle a délivré le permis de bâtir, la partie adverse ne disposait plus du même pouvoir d'appréciation puisque les bâtiments autorisés sont consacrés au P.P.A., tels qu'ils existaient lors de l'adoption de celui-ci; qu'elle considère que la compatibilité du projet avec le voisinage a été largement examinée de façon scrupuleuse par les autorités communales à l'occasion de la procédure de révision du P.P.A. n° 13A; que, selon elle, le rapport de l'auteur du projet témoigne de ce souci des autorités communales; qu'elle prétend que l'arrêté ministériel approuvant la révision du P.P.A. n° 13A contient également une motivation détaillée relative à la compatibilité du projet avec le voisinage et souligne que cette motivation est notamment rédigée comme suit :

" Considérant (que) l'inscription de l'extension de la galerie commerciale en zone d'annexe peut être admise dès lors que la zone 01 la jouxtant doit être principalement affectée au stationnement en lieu et place de l'habitat en ordre ouvert. En outre, l'emprise au sol que constitue cette extension est compensée par la zone

verte 02, elle-même située initialement en zone d'habitat pour construction en ordre ouvert.
L'extension apparaît donc ainsi compatible avec le voisinage immédiat";

qu'en conclusion de sa réponse au moyen, la partie adverse estime que c'est dès lors à bon droit que le permis de bâtir se réfère à la zone d'annexes du P.P.A. approuvé le 4 janvier 1995 par le Gouvernement et considère "que le projet est conforme à la destination prévue par le P.P.A.";

Considérant que la première partie intervenante soutient que la critique des requérants est inadéquate dans la mesure où l'examen de la compatibilité des constructions envisagées a été effectué lors de l'élaboration du P.P.A. dont ils ne remettent pas en cause la légalité; qu'elle énumère ensuite les modifications proposées dans le rapport de l'auteur du projet et en déduit que le projet participe à une redistribution de la fonction résidentielle, prend en compte les exigences culturelles et commerciales du quartier, développe les espaces piétonniers, culturels et espaces verts et entend imposer une limitation du trafic de transit; qu'elle estime que la portée des modifications opérées est, de plus, adéquatement décrite dans l'arrêté ministériel du 4 janvier 1995 qui précise que "la modification vise à conforter les fonctions principales du quartier, à savoir commerciale et résidentielle, d'une part, par une augmentation des espaces à vocation commerciale et culturelle et de parcage, d'autre part, par une augmentation de la densité de quartiers résidentiels"; qu'elle fait valoir, enfin, que la compatibilité du projet avec son environnement, constitué à la fois de commerces et de résidences, a été examinée de façon scrupuleuse tant par les autorités communales que par l'autorité régionale tel que cela ressort de la motivation de l'arrêté ministériel approuvant la révision du P.P.A. n° 13A;

Considérant que la seconde partie intervenante s'en réfère à l'argumentation de la partie adverse et ajoute que les requérants font preuve de mauvaise foi en soutenant qu'il n'y a pas eu, lors de l'adoption du P.P.A., d'appréciation de la compatibilité avec le voisinage immédiat en ne citant qu'un extrait du rapport de l'auteur du projet;

Considérant que la partie adverse répond au quatrième moyen que, ainsi qu'elle l'a exposé en réponse au troisième moyen, son pouvoir d'appréciation était, en l'espèce, tout à fait réduit; qu'elle estime que compte tenu des circonstances de l'espèce - la régularisation d'une situation consacrée par le plan - la motivation de l'acte attaqué est suffisante, claire et adéquate;

Considérant qu'en ce qui concerne le quatrième moyen, la première partie intervenante estime que la motivation de l'acte attaqué est claire, exacte et adéquate;

qu'elle soutient qu'en l'espèce, il faut tenir compte du fait que le permis de bâtir attaqué est délivré conformément à un plan particulier d'aménagement dans le cadre duquel la compatibilité avec le voisinage immédiat a été précisément appréciée; que, pour la première partie intervenante, en délivrant le permis entrepris, la partie adverse ne disposait pas du même pouvoir d'appréciation que lorsqu'un permis est délivré sur la base des seules prescriptions d'un plan de secteur puisque les bâtiments autorisés sont précisés par le P.P.A.; qu'elle rappelle que les bâtiments existaient au moment de la délivrance de l'acte, permettant donc aux autorités compétentes d'apprécier plus facilement leur incorporation dans leur environnement proche et observe enfin que l'examen de la compatibilité avec le voisinage immédiat s'est effectué dans une procédure strictement régie d'élaboration d'un plan particulier d'aménagement, procédure qui donne la possibilité aux tiers de prendre connaissance des éléments du dossier lors des enquêtes publiques et de faire valoir leurs observations; que, selon la première partie intervenante, les requérants ne peuvent en aucune manière contester avoir eu connaissance de l'ensemble des éléments qui ont présidé à l'élaboration du P.P.A. et dès lors avoir eu connaissance des appréciations que l'auteur du projet et les autorités locales et régionales ont effectuées en ce qui concerne la compatibilité des constructions litigieuses avec le voisinage immédiat; qu'elle en conclut que, compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, la motivation de l'acte attaqué apparaît suffisante;

Considérant qu'à propos du quatrième moyen, la seconde partie intervenante fait sienne l'argumentation de la partie adverse et ajoute que la motivation pouvait, de facto, être moins substantielle dès lors que le projet s'inscrivait dans le cadre d'un P.P.A. récemment modifié;

Considérant qu'en son dernier mémoire déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, la seconde partie intervenante fait valoir, sur les troisième et quatrième moyens, que "l'examen de la compatibilité avec le voisinage et du bon aménagement des lieux a été effectué, lors de l'établissement du P.P.A., de manière concrète et fidèle aux circonstances de fait, puisqu'il s'agissait de la régularisation d'une situation existante, connue de toutes les parties dans ce dossier"; que, pour la même partie intervenante, "les prescriptions du P.P.A. ont nécessairement été établies avec le souci de correspondre aux constructions existantes (extension de la galerie commerciale) ce qui implique un examen approfondi de sa compatibilité avec le voisinage immédiat et de sa conformité au bon aménagement des lieux"; qu'elle ajoute que "l'absence de motivation sous l'angle de la régularisation n'a pas été invoquée par les requérants et que ce moyen n'est pas d'ordre public";

Considérant, sur les troisième et quatrième moyens réunis, que l'arrêté ministériel du 4 janvier 1995 approuvant la modification du P.P.A. n° 13A dit "Plateau de l'Ange" de la commune de Waterloo est motivé comme suit :

" (...);

Considérant que la modification de ce plan particulier d'aménagement vise à régulariser des implantations commerciales construites en infraction au plan existant;

Considérant (que) l'inscription de l'extension de la galerie commerciale en zone d'annexe peut être admise dès lors que la zone 01 la jouxtant doit être principalement affectée au stationnement en lieu et place de l'habitat en ordre ouvert. En outre, l'emprise au sol que constitue cette extension est compensée par la zone verte 02, elle-même située initialement en zone d'habitat pour la construction en ordre ouvert. L'extension apparaît ainsi compatible avec le voisinage immédiat;

Considérant que la modification du plan s'inscrit dans la mise en place du plan de circulation adopté par le Conseil communal de Waterloo le 14 mai 1990;

Considérant que la modification vise à conforter les fonctions principales du quartier, à savoir commerciale et résidentielle, d'une part, par une augmentation des espaces à vocation commerciale et culturelle et de parcage, d'autre part, par une augmentation de la densité des quartiers résidentiels";

Considérant que l'arrêt VAILLANT et consorts, n° 83.749, du 30 novembre 1999, qui statue sur le recours en annulation introduit contre le P.P.A. n° 13A modifié et l'arrêté ministériel d'approbation de celui-ci, relève que l'arrêté d'approbation du 4 janvier 1995, ayant été pris hors délai, le plan particulier d'aménagement modifié a été approuvé par l'effet du décret et que l'arrêté du 4 janvier 1995 est dépourvu de toute portée juridique;

Considérant qu'en ce qui concerne la délibération du conseil communal, le même arrêt expose ce qui suit :

" qu'au sujet des modifications apportées au plan particulier d'aménagement par l'acte attaqué, l'auteur du projet indique ce qui suit, dans le préambule de son rapport :

« Le présent projet résulte, en grande partie, de conclusions du plan de circulation étudié pour l'ensemble de la commune et qui a fait l'objet d'une délibération du Conseil communal en date du 14 mai 1990. Ces conclusions sont annexées au présent dossier»;

qu'à propos de la modification envisagée pour la zone 00, il s'exprime comme suit :

« Zone 00. Extension de la galerie commerciale - (construction en infraction).

Cette extension est en zone d'habitat au plan de secteur, laquelle peut accueillir aussi bien le logement que le commerce. L'extension a cependant été faite sur un terrain destiné à la construction en ordre ouvert au P.P.A. 1957.

L'inscription de l'extension de la galerie commerciale en zone d'annexe peut être admise dès lors que la zone 01 la jouxtant doit être principalement affectée au stationnement en lieu et place de l'habitat en ordre ouvert. En outre, l'emprise au sol que constitue cette extension est compensée par la zone verte 02, elle-même située initialement en zone d'habitat pour construction en ordre ouvert. L'extension apparaît donc ainsi compatible avec le voisinage immédiat»;

que les réclamations formulées au cours de l'enquête publique n'ont pas critiqué le fait qu'il s'agissait d'une régularisation; que si la CRAT a donné, après l'adoption du plan particulier d'aménagement par le conseil communal, un «avis défavorable concernant la modification de ce plan (...) visant à régulariser des implantations commerciales construites en infraction au plan existant», c'est sans en indiquer les raisons";

Considérant que l'arrêt précité décide ensuite comme suit :

" Considérant qu'il résulte de cet ensemble de circonstances que la modification apportée au plan particulier d'aménagement par la décision attaquée procède d'une volonté de procéder à un aménagement cohérent du territoire, en tenant compte du plan de circulation; que la commune a été pleinement consciente de ce qu'il s'agissait pour partie d'une régularisation, mais que rien n'indique que le poids des faits accomplis aurait été déterminant et aurait prévalu sur des préoccupations liées au bon aménagement des lieux; que le premier moyen n'est pas fondé";

Considérant qu'il reste que le fonctionnaire délégué demeurerait libre de délivrer ou de refuser le permis sollicité, au-delà d'une simple appréciation de la conformité de celui-ci avec la destination de la zone; qu'il lui appartenait dès lors de motiver sa décision et d'exposer les raisons pour lesquelles il a estimé que la régularisation était compatible avec le bon aménagement des lieux; que la simple référence au P.P.A. n° 13A modifié, suivie notamment de la considération selon laquelle le projet est conforme à la destination prévue par celui-ci, ne peut être admise comme une motivation formelle adéquate et suffisante; que les troisième et quatrième moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis de bâtir accordé par le fonctionnaire délégué, direction de Wavre, de la Région wallonne en date du 26 février 1996 à la S.A. PASSAGE WELLINGTON ayant pour objet la régularisation de l'extension de la galerie commerciale dénommée "Passage Wellington", sise chaussée de Bruxelles à Waterloo.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 198,32 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 74,37 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf octobre deux mille quatre par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} BAGUET,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.