

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 137.314 du 18 novembre 2004

A.86.170/XIII-1300

En cause : **APPELMANS** Gisèle,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et
Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 août 1999 par Gisèle APPELMANS qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports du 17 juin 1999 accueillant le recours de Joël PAUL et de la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY, annulant l'arrêté du 29 janvier 1998 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon et leur accordant, moyennant le respect d'une condition, le permis de bâtir pour la régularisation d'une extension d'un bâtiment situé square du Rond-Point de la Liberté, 1 à Wavre, sur un bien cadastré section N, n° 94y2;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre du 12 mai 2004 valant dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me Benoît CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me Pierre LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. Gisèle APPELMANS est propriétaire d'une maison qui est située square du Rond-Point de la Liberté, 3, à Wavre et dans laquelle elle demeure. Elle a acquis la propriété du terrain sur lequel la maison est érigée, par un acte notarié du 13 mars 1957.

2. Le 15 décembre 1988, Joël PAUL achète "une maison d'habitation avec jardin" qui est située square du Rond-Point de la Liberté, 1, soit à côté de celle dans laquelle réside Gisèle APPELMANS. Le bien est cadastré section N, n^{os} 94n2 et 94y2 pour une superficie de sept ares dix-huit centiares. La maison semble avoir été construite peu après 1957. Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

3. Le 8 janvier 1991, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre accorde à la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY un permis de bâtir autorisant celle-ci à transformer "l'habitation" existante sise square du Rond-Point de la Liberté, 1.

4. Par son arrêt n° 44.963 du 23 novembre 1993, le Conseil d'Etat annule le permis de bâtir du 8 janvier 1991 pour la raison que la demande n'était pas accompagnée d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

5. Le 31 octobre 1994, date de l'avis délivré par l'administration communale, Joël PAUL agissant au nom d'une S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY dépose une demande de bâtir (régularisation), non datée, relative à l'immeuble sis à Wavre, square du Rond-Point, 1. La demande est accompagnée de plans, dont certains feraient mention de modifications y apportées le 26 août 1997, le formulaire statistique, l'attestation de l'architecte et un jeu de photographies. Contrairement à ce que laisse penser le dossier administratif, les pièces produites ne sont pas celles qui étaient annexées à la demande de permis mais celles qui ont été soumises, dans la procédure de recours, au Gouvernement régional.

6. En l'absence de décision du collège des bourgmestre et échevins, Joël PAUL, déclarant agir en qualité d'administrateur délégué de la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY, saisit le fonctionnaire délégué le 24 février 1997.

7. Le 14 mars 1997, le fonctionnaire délégué refuse d'accorder le permis de bâtir en se fondant sur les nuisances que représentent pour les riverains les garages en zone de cours et jardins, la profondeur de la construction envisagée, l'ombre portée sur la construction voisine, l'étroitesse du passage latéral ainsi que l'environnement bâti existant et la configuration des lieux. Le fonctionnaire délégué, qui relève que le dossier est incomplet, conclut que les extensions projetées ne sont pas en harmonie avec le bâti existant.

8. Le 13 avril 1997, la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY saisit la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon d'un recours dirigé contre la décision du fonctionnaire délégué.

9. Le 29 septembre 1997, le tribunal de première instance de Nivelles condamne Joël PAUL et la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY à détruire les ouvrages érigés en extension du bâtiment existant avant la demande de permis de bâtir ayant abouti au permis délivré le 8 janvier 1991 et annulé par le Conseil d'Etat; le jugement prononce une astreinte et condamne les défendeurs à payer la somme de 200.000 francs belges en principal à M^{mes} APPELMANS et BARTHELEMY. Le jugement considère entre autres :

" (...).

Attendu par ailleurs que l'extension du bâtiment du défendeur vers l'arrière constitue une nuisance pour les riverains vu la profondeur de la construction, l'étroitesse des distances latérales séparant les fonds contigus, l'ombre et les obstacles à la vue portés sur les propriétés voisines et l'éventuel défaut d'harmonie de l'extension avec le bâtiment existant.

(...)".

10. Joël PAUL et la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY ont interjeté appel de ce jugement; l'appel est actuellement pendant devant la cour d'appel de Bruxelles.

11. Le 29 janvier 1998, la députation permanente rejette le recours formé par la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY; cette décision est motivée notamment comme suit :

" (...);

Considérant que le bien est compris dans les limites d'un lotissement couvert par un permis accordé le 07 août 1956 (lotissement dit «Chemin de Borgendael») et non périmé;

Considérant que l'extension du bâtiment vers l'arrière ne respecte pas le permis de lotir;

Considérant que cette extension a été construite sur base d'un permis annulé le 23 novembre 1993 par le Conseil d'Etat;

Considérant qu'un permis de bâtir en régularisation entraînerait par ailleurs le maintien d'une activité de commerce contraire à l'affectation du bien à l'habitation tel que cela est figuré dans les actes notariés;

Considérant que l'extension du bâtiment n'est pas en harmonie avec le bâtiment existant ainsi que son importance;

Attendu qu'il appert, en conséquence des considérations émises ci-dessus, que le recours ne peut être accueilli;

(...)"

12. Le 9 avril 1998, Joël PAUL et la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY introduisent un recours contre l'arrêté du 29 janvier 1998 auprès du Gouvernement régional wallon.

13. Le 19 mai 1999, l'avocat de Joël PAUL et de la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY adresse un rappel au Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire. Ce rappel est reçu par son destinataire le 25 mai 1999.

14. Dans sa note au Ministre du 15 juin 1999, la division de l'aménagement et de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) propose d'accueillir partiellement le recours, d'annuler la décision de la députation permanente et d'octroyer le permis sollicité moyennant le respect d'une condition.

15. Le 17 juin 1999, le Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports accueille partiellement le recours de l'avocat des demandeurs; il annule la décision de la députation permanente et il accorde le permis de bâtir sollicité moyennant le respect de la condition suivante :

- " Le rez-jardin de l'extension sera affecté à un usage d'entrepôt. Pour garantir cette affectation, les portes de garage arrière seront remplacées par des murs revêtus d'un parement de briques identique à celui utilisé pour la construction de l'extension".

16. Cette décision est motivée de la manière suivante :

" (...)

Considérant que le bâtiment a été construit sur un terrain inclus dans un lotissement constitué en 1956, sur lequel, le 14 août 1956, l'ingénieur en chef-directeur de l'administration de l'urbanisme a émis un accord officieux conditionnel;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'Etat considère que les lotissements de droit civil antérieurs à la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne confèrent pas de droits acquis vis-à-vis de l'autorité administrative; que, dès lors, cette autorité n'est pas liée par cet accord officieux, de sorte qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que les conditions du permis de bâtir diffèrent de celles de l'approbation officieuse du lotissement;

Considérant que les permis de bâtir sont toujours délivrés sous réserve des droits civils des tiers;

Considérant que l'article 74 ancien du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine permet que les lotissements en cours en date du 22 avril 1962 soient continués sans permis; que cela signifie que le lotisseur est en droit de vendre les terrains sans solliciter un nouveau permis de lotir, et non que le lotissement acquiert la même valeur qu'un lotissement dûment autorisé sous l'empire de la loi de 1962;

Considérant qu'il ressort clairement du reportage photographique ainsi que du rapport du 28 août 1997 du service provincial de l'aménagement du territoire reproduit dans la décision de la députation permanente, que la construction réalisée, non seulement s'intègre à l'environnement bâti, mais ne porte pas préjudice aux voisins;

Considérant que le gabarit de l'extension est raisonnable;

Considérant, cependant, qu'il y a lieu d'affecter le rez-jardin de cette extension à un usage d'entrepôt, vu l'étroitesse du passage menant au jardin et les nuisances possibles que pourraient engendrer, pour les propriétés riveraines, les allées et venues de véhicules en zone de cours et jardin;

Considérant, pour garantir cette affectation, qu'il est opportun de remplacer les portes de garage arrière par des murs revêtus d'un parement de briques identique à celui utilisé pour la construction de l'extension;

(...)"

17. L'arrêté du 17 juin 1999, qui constitue l'acte attaqué, a été notifié à la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY et à son avocat, par recommandé avec accusé de réception, le 18 juin 1999;

Considérant que la requérante prend un moyen, le cinquième de la requête, de la violation de l'article 52, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa), de la violation de loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes

administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs; qu'elle reproche à la motivation de la décision attaquée de ne pas répondre aux critères d'exactitude, d'adéquation et de pertinence requis par la loi du 29 juillet 1991, visée au moyen; qu'elle expose que, s'agissant d'un permis de régularisation, l'autorité administrative a le devoir d'examiner la demande avec la plus grande circonspection; qu'elle ajoute que lorsque le projet a fait l'objet d'une censure par le Conseil d'Etat, l'autorité administrative doit spécialement motiver sa décision afin d'établir que celle-ci n'est pas prise sous le poids du fait accompli ou par crainte de voir sa responsabilité engagée; qu'elle estime qu'il en va a fortiori ainsi lorsque l'autorité administrative s'écarte des décisions et avis rendus antérieurement à sa saisine; qu'elle soutient qu'en l'espèce, le permis litigieux reste en défaut d'expliquer les raisons pour lesquelles il adopte l'avis émis par l'architecte du service provincial de l'aménagement du territoire mais s'écarte de la décision de la députation permanente qui s'est précisément départie de cet avis, et que le permis ne répond pas à l'avis du fonctionnaire délégué; qu'elle fait valoir que, contrairement à ce qu'affirme le permis attaqué, le permis de lotir délivré le 14 août 1956 est de nature réglementaire et n'est pas périmé, de telle sorte que l'autorité administrative reste liée par les prescriptions urbanistiques qu'il contient; qu'elle ajoute que même si ce permis de lotir n'avait qu'une valeur contractuelle, la partie adverse se devait de justifier les raisons pour lesquelles elle n'avait pas égard à ces prescriptions pour apprécier la bonne intégration avec le bâti avoisinant; qu'elle prétend que la construction pour laquelle la régularisation est "demandée" porte préjudice aux voisins en leur faisant subir, notamment, une perte d'ensoleillement ainsi qu'un passage fréquent de voitures et de camions; qu'elle allègue que la construction d'un entrepôt affecté à un usage commercial porte atteinte aux servitudes conventionnelles reproduites dans les actes d'achat des fonds; que, selon elle, pareille construction ne saurait en aucun cas s'intégrer à l'environnement bâti composé de maisons destinées à l'habitation, contrairement à ce qui est affirmé dans l'acte attaqué; qu'elle fait observer que le gabarit de la construction réalisée n'est pas raisonnable dès lors qu'il s'agit d'étendre d'un tiers le volume de la construction initiale et que l'espace existant entre la mitoyenneté et l'immeuble bâti est insuffisant pour permettre un accès normal à l'extension réalisée compte tenu de son affectation à un usage d'entrepôt;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué contient l'ensemble des considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement à son adoption, et que les motifs contenus dans l'acte sont exacts, pertinents et admissibles; qu'elle soutient qu'elle a eu particulièrement égard au fait qu'il s'agit d'un permis de régularisation, que l'administration a examiné le dossier de la manière la plus circonspecte possible, que loin de statuer sous le poids du fait accompli, elle a pris en compte le reportage photographique et le rapport du 28 août 1997 du service provincial

de l'aménagement du territoire qui attesterait l'intégration de la construction réalisée à l'environnement bâti et le fait qu'elle ne porterait aucun préjudice aux voisins; qu'elle fait valoir que l'autorité administrative, statuant sur recours, n'agit pas comme une juridiction mais comme un organe de l'administration active, de telle sorte qu'elle n'est pas tenue de répondre à tous les avis et toutes les objections qui ont été émis avant l'adoption de sa décision mais qu'il faut et qu'il suffit qu'elle énonce, dans l'acte attaqué, toutes les raisons déduites du bon aménagement des lieux qui l'ont conduite à adopter l'acte attaqué; que, selon la partie adverse, les lotissements de droit civil antérieurs à la loi du 29 mars 1962 ne confèrent pas de droits acquis à l'égard de l'autorité administrative de telle sorte que celle-ci n'est pas liée par l'accord officieux donné, en l'espèce, le 14 août 1956 par l'ingénieur en chef-directeur de l'administration de l'urbanisme; que la partie adverse rappelle aussi que les permis de bâtir sont toujours délivrés sous réserve du respect des droits civils des tiers; que la partie adverse estime que les motifs de l'acte attaqué révèlent que l'autorité administrative a particulièrement veillé au bon aménagement des lieux et invoque la condition assortissant la délivrance du permis;

Considérant que, saisie d'une demande de régularisation d'une construction érigée sous le couvert d'un permis de bâtir qui a été annulé par le Conseil d'Etat, l'autorité se doit de veiller à acquérir une connaissance précise de la situation de fait et des exigences du bon aménagement des lieux, sans que son appréciation soit infléchie par le poids du fait accompli; que s'agissant d'un permis de régularisation, l'acte attaqué doit être particulièrement motivé au sujet de la compatibilité de la construction avec le bon aménagement des lieux, en vue d'établir que l'appréciation qui a présidé à la prise de décision n'a pas été infléchie par le poids des faits accomplis ou par la crainte d'une condamnation à des dommages-intérêts;

Considérant que la demande portait sur la régularisation en zone d'habitat de l'extension d'un bâtiment existant, laquelle extension doit abriter des bureaux, dépôts, ateliers, et des garages que le permis attaqué transforme en entrepôts; qu'en vertu de l'article 170.1.0. du CWATUPa, applicable à la demande de permis, une telle installation ne peut être autorisée dans pareille zone que si elle est compatible avec le voisinage immédiat, ce dont l'autorité doit s'assurer avant de délivrer un permis;

Considérant que le fonctionnaire délégué, la députation permanente comme le tribunal de première instance de Nivelles ont estimé l'extension litigieuse incompatible avec le bon aménagement local; que cette extension était également contestée par les voisins immédiats de la construction; que la position de la partie adverse s'inscrit en rupture totale par rapport à ces appréciations; que si le permis attaqué ne devait pas, à l'instar d'un acte juridictionnel, répondre individuellement à chaque avis ou objection,

sa motivation doit révéler les raisons permettant de comprendre pourquoi la partie adverse s'est départie desdites appréciations;

Considérant que pour justifier la conclusion que la construction réalisée non seulement s'intégrerait à l'environnement bâti mais aussi ne porterait pas préjudice aux voisins, le préambule de l'arrêté attaqué renvoie d'une part à un "reportage photographique" non autrement précisé et, d'autre part, au rapport du 28 août 1997 du service provincial de l'aménagement du territoire; que si le reportage photographique auquel l'acte attaqué se réfère se compose des quatre photographies accompagnant la demande de permis, celles-ci ne permettent certainement pas de se faire une idée complète de la situation; que, quant au rapport du 28 août 1997 du service provincial de l'aménagement du territoire, il faut constater notamment ce qui suit :

- le considérant aux termes duquel "en ce qui concerne les zones de recul, l'implantation du bâtiment dans son entièreté a été avalisée par le permis de bâtir octroyé par le collège des bourgmestre et échevins en date du 08/01/91 suite à l'avis favorable du fonctionnaire délégué en date du 21/12/90" méconnaît l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 44.963 du 23 novembre 1993 qui a annulé le permis du 8 janvier 1991;
- le considérant qui constate que "la tranquillité de la rue est déjà fortement perturbée" ne saurait pas justifier que l'environnement des voisins soit encore davantage perturbé;
- le rapport, qui invoque l'ancienne terrasse pour dénier l'existence d'une perte de lumière pour le bâtiment de gauche, n'a pas égard au fait que l'annexe litigieuse constitue une construction plus grande et plus massive que la terrasse qu'elle a remplacée. Les photographies que la requérante produit établissent que la construction a des conséquences sensibles pour les voisins immédiats en termes de vue et de lumière;
- le rapport qui déduit que le passage latéral ne sera plus utilisé par des véhicules en se fondant sur la circonstance que le sous-sol - 2 de l'annexe n'est plus affecté à des garages mais à des ateliers, omet d'avoir égard à la circonstance qu'un passage latéral carrossable subsiste qui conduit à un parking extérieur à l'arrière de l'annexe;

Considérant qu'il s'ensuit que le renvoi à ce rapport ne peut constituer une motivation régulière et suffisante de l'octroi du permis;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué reconnaît que les allées et venues de véhicules en zone de cours et jardins sont de nature à engendrer des nuisances pour les propriétés riveraines; qu'aussi "vu l'étroitesse du passage menant au jardin" et pour éviter ces nuisances, l'arrêté attaqué considère qu'il y a lieu d'affecter le "rez-jardin" à un usage d'entrepôt et que, pour garantir cette affectation, il est opportun de

remplacer les portes de garage arrière par des murs revêtus d'un parement de briques identique à celui utilisé pour la construction de l'extension; qu'en conséquence, l'article 2 du dispositif de l'arrêté attaqué subordonne l'octroi du permis de régularisation à la condition suivante : "Le rez-jardin de l'extension sera affecté à usage d'entrepôt. Pour garantir cette affectation, les portes de garage arrière seront remplacées par des murs revêtus d'un parement de briques identique à celui utilisé pour la construction de l'extension";

Considérant que la demande de permis porte également sur la régularisation de l'aménagement d'un parking extérieur réalisé à l'arrière de l'extension, parking auquel donne accès un passage carrossable réalisé le long d'une des deux façades latérales; que la condition imposée n'interdit aucunement l'utilisation de ces aménagements que le permis régularise; qu'on ne s'explique pas non plus comment les marchandises que l'entrepôt est destiné à accueillir pourront aisément être acheminées dans des locaux qui, au niveau de la façade avant, se trouvent au deuxième sous-sol, sans accès de plain-pied à la voirie (seul un étroit escalier y conduit), si cette condition est réalisée; qu'elle ne permet manifestement pas en l'espèce d'atteindre l'objectif que la partie adverse s'assigne, à savoir remédier aux nuisances découlant du passage des véhicules en zone de cours et jardins; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne du 17 juin 1999 accueillant le recours de Joël PAUL et de la S.A. J.P. HIGH TECHNOLOGY, annulant l'arrêté du 29 janvier 1998 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon et leur accordant, moyennant le respect d'une condition, le permis de bâtir pour la régularisation d'une extension d'un bâtiment situé square du Rond-Point de la Liberté, 1 à Wavre, sur un bien cadastré section N, n° 94y2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.