

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.335 du 25 novembre 2014

A. 208.101/XIII-6533

En cause : **NOTTEGHEM** Nancy,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 février 2013 par Nancy NOTTEGHEM qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 7 janvier 2013 refusant le permis d'urbanisme pour la transformation du parement d'une habitation à Heure-le-Romain (Oupeye), rue de la Crayère, 25;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 24 octobre 2014, notifiée aux parties, informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 17 novembre 2014 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. BOUILLARD, loco Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. GEORGE, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, auditeur adjoint;

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 4 février 2009, Nancy NOTTEGHEM introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue de la Crayère, 25 à Heure-le-Romain (Oupeye) et ayant pour objet la régularisation de la transformation d'une habitation.

Cette demande fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré par le collège communal d'Oupeye le 22 avril 2009, conditionné par la modification du projet, dont notamment la démolition de la terrasse et des escaliers et l'obturation de "la baie partiellement en façade latérale".

A la suite d'un recours introduit par la demanderesse, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide, le 28 septembre 2010, de refuser le permis sollicité. Ce refus est notamment motivé comme suit :

" Considérant que les plans déposés à l'appui de la demande ne présentent pas la situation avant travaux; que l'objet de la demande n'est pas clairement défini; que, toutefois, sur base du dossier, la demande vise à régulariser la terrasse et les escaliers longeant la limite mitoyenne gauche, ainsi que la rehausse du volume à l'arrière avec percement de nouvelles baies en élévation, la modification de sa pente de toiture et la pose de fenêtres sur la toiture telle que modifiée;

Considérant que, si la terrasse est reprise pour partie sur l'extrait cadastral daté de 1992, ce document ne démontre pas la légalité de cet ouvrage; qu'une plainte a par ailleurs été déposée en 2003 pour construction d'une terrasse et transformation d'un grenier sans permis;

Considérant que la terrasse aménagée au niveau du jardin recouvre une partie de la cour (entre la limite mitoyenne gauche et l'élévation du volume arrière); que cette terrasse est accessible via un escalier longeant la limite mitoyenne gauche; que pareil aménagement engendre d'inévitables nuisances pour la propriété voisine de gauche (bruits, vues,...); que la demanderesse propose de poser une palissade en bois le long de la limite latérale gauche, à hauteur de la terrasse; que, toutefois, l'escalier tel que représenté sur la «coupe voisin de gauche» offre des

vues non conformes aux exigences du Code civil sur la propriété voisine de gauche; que, par ailleurs, sur base du reportage photographique, ce type d'aménagement particulièrement inesthétique est très perceptible depuis le domaine public et ne constitue pas une transition harmonieuse entre la propriété de la demanderesse et la propriété voisine de gauche; que la terrasse et son escalier d'accès ne peuvent être régularisés tels que réalisés; que la terrasse pourrait être conservée au droit de la chaufferie; qu'une passerelle légère pourrait être envisagée de façon à accéder de la terrasse à la porte existant au 1^{er} étage;

Considérant, toutefois, que de tels travaux nécessitent la production de plans modifiés;

Considérant que la rehausse du volume arrière vise à aménager un niveau supplémentaire accueillant deux chambres; que le volume rehaussé présente une hauteur sous corniche supérieure à celle du volume principal à front de voirie, au mépris du principe de la hiérarchie des volumes; que cette différence de niveau est très perceptible depuis le domaine public; que, par ailleurs, la typologie de la baie de la chambre 1 s'inscrit en rupture avec les baies à linteaux droits caractérisant cette élévation; que la baie de la chambre 2 donne directement sur le versant arrière de la toiture du volume principal;

Considérant que l'agencement des pièces de vie manque de cohérence (séjour à l'étage, une chambre et la salle de bain au rez-de-chaussée, «pièce polyvalente» au rez-de-chaussée à front de voirie); que la suppression de la terrasse couvrant une partie de la cour permettrait de revoir l'agencement des pièces de vie en profitant au mieux du rez-de-chaussée; qu'ainsi, la rehausse du volume arrière pourrait être évitée".

2. Le 22 mars 2012, Nancy NOTTEGHEM dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme, pour le même bien, qui a pour objet la "transformation du parement d'une habitation".

3. Le 26 mars 2012, un procès-verbal de constat est dressé à charge de la requérante pour avoir maintenu illégalement des travaux sur la parcelle précitée. Il est renvoyé à l'avis du fonctionnaire délégué du 3 avril 2009 et l'arrêté ministériel du 28 septembre 2009 lui refusant le permis de régularisation.

Le procès-verbal est notifié le même jour à la requérante.

4. Le 5 juin 2012, le collège communal d'Oupeye adresse un courrier à la demanderesse de permis, rédigé notamment comme suit :

" [...] les travaux réalisés sans autorisation préalable et pour lesquels un permis en régularisation relatif à la transformation d'une habitation vous avait été refusé lors d'un recours, sont toujours en situation infractionnelle.

Par conséquent, il ne nous paraît pas possible de pouvoir délivrer un permis d'urbanisme relatif à la transformation d'un parement pour un bien construit sans autorisation préalable.

Dès lors, votre demande de permis d'urbanisme doit être complétée à l'aide des documents administratifs et des plans opportuns afin d'introduire une demande de permis en régularisation complète pour tous les travaux réalisés sans autorisation (dans ce cas, le cartouche devra également être modifié)".

5. Le 21 juin 2012, le conseil de la requérante saisit le fonctionnaire délégué de la demande de permis, sur la base de l'article 118, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE). Par ce même courrier, il transmet cinq attestations selon lesquelles "le volume du bâtiment avec sa toiture ainsi que les escaliers extérieurs sis rue de la Crayère, 25 [à Heure-le-Romain] tels que représentés sur les photos qui sont jointes et que je signe, existaient tel quel d'avant 1960".

6. Par une lettre du 7 août 2012, le fonctionnaire délégué écrit notamment ce qui suit à la requérante :

" [...], j'ai décidé de ne pas marquer mon accord sur la procédure transactionnelle prévue à l'article 155, § 6, du CWATUPE et d'exiger les mesures de réparation suivantes :

1. Démontage de la terrasse et des escaliers situés le long du mur «ouest» à la limite de propriété, [...];
2. Le mur de soutènement «ouest» situé à la limite de propriété sera conservé;
3. Pour permettre l'accès au jardin, une baie identique à celle de la porte-fenêtre façade latérale «ouest» sera réalisée en façade arrière «nord»;
4. La baie de la porte fenêtre de la façade latérale sera transformée ou sécurisée par un garde-corps;

[...]

Il vous est accordé un délai de six mois à dater de la réception de la présente.

L'absence de réponse dans les délais impartis à dater de la notification de la présente sera assimilée au refus d'éteindre l'action publique et fera l'objet d'une information au Parquet du Procureur du Roi de Liège ainsi que des poursuites à votre encontre devant le tribunal civil, conformément à l'article 157 du CWATUP".

7. En l'absence de décision du fonctionnaire délégué sur la demande de permis, la requérante introduit un recours devant le Gouvernement wallon le 31 août 2012.

8. La commission d'avis sur les recours donne un avis défavorable le 3 octobre 2012. Cet avis est motivé comme suit :

" Compte tenu de ce que la demande de permis d'urbanisme dont recours a pour objet la transformation du parement d'une habitation;

[...]

Compte tenu de ce que le bien a fait l'objet d'une demande de régularisation (pour la transformation de l'habitation); que cette régularisation a fait l'objet d'un refus de permis d'urbanisme décidé sur recours par le Ministre compétent en date du 28 septembre 2010;

Compte tenu de ce qu'un procès-verbal a été à nouveau dressé par le fonctionnaire délégué en date du 7 août 2012;

Compte tenu de ce que la commission constate que le dossier n'est pas suffisamment étayé que pour comprendre très clairement quel est l'objet de la demande et quels sont les éléments qui demeurent en infraction;

Compte tenu de ce qu'il semble toutefois que l'objet de la demande s'appuie sur des éléments non réguliers, ce qui s'opposerait à la délivrance d'un permis;

En l'état actuel du dossier, la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable".

9. Le 7 janvier 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que Madame NOTTEGHEM a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 4682 Oupeye (Heure-le-Romain), rue de la Crayère, 25, cadastré section A, n° 521s, et ayant pour objet la transformation du parement d'une habitation;

[...]

Considérant que la demande vise la transformation du parement d'une habitation;

Considérant qu'en date du 28 septembre 2010, un arrêté ministériel a refusé le permis d'urbanisme pour la régularisation de la transformation de l'habitation; que cet arrêté ministériel précise notamment que : [...]

Considérant que le bâtiment, objet de la demande, est en infraction urbanistique; que sur ce point, le Conseil d'Etat, notamment dans un arrêt n° 152.417 du 8 décembre 2005, précise [...] «[...] qu'il ne pouvait pas être admis que la bergerie en projet s'implante sur les fondations d'un chalet actuellement démoli, fondations qui n'avaient jamais fait l'objet d'un permis de bâtir et qui n'avaient dès lors pas d'existence légale pour avoir été construites en infraction, sachant que la demande de permis ne pouvait pas être comprise comme incluant une demande implicite de régularisation des fondations en question»; qu'en outre, le Conseil d'Etat a également rappelé, dans, un arrêt n° 180.007 du 21 février 2008, qu'il appartient au demandeur de permis d'établir que le bâtiment existait de manière régulière pour l'application du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie; qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel susvisé du 28 septembre 2010 a refusé la régularisation des ouvrages concernés par la présente demande de transformation; qu'il en résulte qu'un permis ne peut être délivré pour la transformation d'une construction elle-même irrégulière ou susceptible de l'être;

Considérant qu'il y a lieu, au vu de ce qui précède, de refuser le permis d'urbanisme";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de "la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article D.64 du Code de l'environnement, d'une erreur quant aux motifs et du devoir de précision impliqué par l'article 84 du CWATUPE"; que le moyen est divisé en six branches;

que, dans la première branche, la requérante fait valoir que le Ministre se base sur une hypothèse visée dans l'arrêt n° 152.417, qui est totalement étrangère à celle du dossier; qu'en effet, selon elle, le mur à transformer est parfaitement légal et le Ministre ne démontre pas le contraire;

que, dans la deuxième branche, elle expose que la référence par le Ministre à l'arrêt n° 180.007 n'est pas pertinente, les conditions d'application de l'article 111 du CWATUPE étant différentes de celles de l'article 84 du CWATUPE;

que, dans la troisième branche, elle soutient que la référence à l'arrêté ministériel du 28 septembre 2010 n'est pas non plus pertinente; qu'elle estime que ce refus ne conduit pas automatiquement à penser que son objet est en soi irrégulier, "une demande d'autorisation pouvant être introduite dans la méconnaissance de ce qu'elle est superflue";

que, dans la quatrième branche, elle indique que le fait qu'une construction soit "susceptible" d'être irrégulière ne suffit pas à justifier le refus d'un permis visant sa transformation;

que, dans la cinquième branche, elle expose que l'éventuel caractère infractionnel de la terrasse et des escaliers extérieurs ne suffirait pas non plus à justifier le refus relatif à la modification du parement d'un mur extérieur, visant à la simple pose d'un crépi peint sur la partie supérieure de ce mur;

que, dans la sixième branche, elle se prévaut de six attestations qui ont été produites en annexe à la demande de permis; que, selon elle, ces attestations démontrent que le bâtiment n'est pas en infraction urbanistique; qu'elle estime que le Ministre n'a aucun égard à ces attestations et n'explique pas pourquoi il ne partagerait pas leur conclusion;

Considérant qu'en ce qui concerne la première branche, la partie adverse répond que la requérante fait une lecture partielle de l'acte attaqué; que selon elle, en effet, le Ministre relèverait de manière claire et explicite que le mur, dont la transformation fait l'objet de la demande de permis, est illégal; qu'elle ajoute que la référence à l'arrêt n° 152.417 est légitime et que la partie adverse pouvait s'y référer par analogie, dès lors qu'en l'espèce, l'illégalité porte sur des ouvrages existants dont la transformation fait l'objet de la demande de permis;

qu'en ce qui concerne la deuxième branche, elle répond qu'il ressort du libellé des articles 111 et 84, § 1^{er}, 5^o, du CWATUPE, qu'ils visent tous deux les travaux de transformation et qu'en faisant référence à l'arrêt n° 180.007 du 21 février 2008, la partie adverse n'a pas commis d'erreur;

qu'en ce qui concerne la troisième branche, elle répond que l'arrêté ministériel du 28 septembre 2010 expose clairement que le permis est refusé en raison des lacunes dans le dossier de demande, des nuisances causées par les aménagements et d'un manque de cohérence dans l'agencement des pièces et non du prétendu caractère inutile de la demande de permis; qu'elle estime s'être fondée à juste titre sur cet arrêté qui a refusé la régularisation des ouvrages concernés par la demande de transformation et "qu'il en résulte qu'un permis ne peut être délivré pour la transformation d'une construction elle-même irrégulière ou susceptible de l'être";

qu'en ce qui concerne la quatrième branche, elle répond que le caractère infractionnel des travaux réalisés sans autorisation préalable et pour lesquels la régularisation a été refusée se déduit manifestement de l'acte attaqué et que cela ressort également du dossier administratif et n'est pas contesté par la requérante;

qu'en ce qui concerne la cinquième branche, elle répond que l'autorité fait état du caractère infractionnel des constructions réalisées, à savoir la terrasse, les escaliers, mais également la rehausse du volume à l'arrière avec percement de nouvelles baies en élévation, la modification de sa pente de toiture et la pose de fenêtres sur la toiture;

qu'en ce qui concerne la sixième branche, elle répond que les attestations visées par la requérante n'ont aucune valeur probante puisqu'elles font état de vérités juridiques alors qu'elles ne peuvent contenir que le relevé de faits auxquels l'auteur de l'attestation a assisté ou qu'il a personnellement constaté; qu'elle estime en outre que ces attestations n'ont aucun poids étant donné qu'il n'est pas fait mention, dans le dossier administratif, qu'il existerait d'autres infractions urbanistiques que celles qui concernent les constructions réalisées sans autorisation préalable et pour lesquelles la régularisation a été refusée; qu'elle soutient que le refus litigieux se justifie par l'irrégularité des constructions concernées par la demande de transformation; qu'enfin, elle fait valoir qu'elle n'était pas tenue de répondre à toutes et à chacune des réclamations formulées, que l'acte repose sur des motifs suffisants et que les tiers sont en mesure d'en comprendre la portée;

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche, elle observe que la partie adverse confirme que le Ministre considère que le mur dont le rehaussement du parement est à régulariser serait illégal, alors que le souci de

régularisation de la commune s'est uniquement polarisé sur une porte, un escalier et une terrasse extérieure, que chacun s'accorde à considérer que la maison et ses quatre murs sont antérieurs à 1962 et que le procès-verbal de constat d'infraction dressé par la commune ne vise aucune infraction précise et, en tout cas, pas le mur litigieux; qu'ainsi, selon elle, il ne résulte d'aucun élément du dossier administratif que la construction était elle-même irrégulière ou "susceptible de l'être"; qu'elle insiste sur le fait qu'on ne peut refuser la transformation d'un bâtiment parce qu'il est susceptible d'être irrégulier;

qu'en ce qui concerne la deuxième branche, elle soutient qu'il appartenait au Ministre d'apporter la preuve de ce que le mur litigieux est irrégulier, alors que, dans le cadre de l'article 111 du CWATUPE, qui est une disposition dérogatoire à un instrument supérieur, les conditions doivent être démontrées tant par le demandeur que par l'autorité; qu'elle relève que le Ministre s'est appuyé sur la connaissance du dossier qu'il avait au travers d'un précédent refus, pour lequel la demande visait la rehausse du volume à l'arrière, ce qui s'assimilait à une demande de régularisation; que, néanmoins, quelle que soit la qualification donnée à l'époque, elle fait valoir que dans l'actuel dossier, avec de nouveaux éléments probatoires, elle a attiré l'attention sur le fait que le mur litigieux n'est pas irrégulier et que la demande n'aurait pas dû être "régularisatrice" à l'époque; qu'elle renvoie à sa lettre de saisine du fonctionnaire délégué du 20 juin 2012; qu'elle rappelle encore la teneur des attestations qu'elle a transmises au fonctionnaire délégué;

qu'en ce qui concerne la troisième branche, elle réplique que le Ministre ne pouvait statuer sur base d'hypothèses;

qu'en ce qui concerne la quatrième branche, elle affirme que le caractère infractionnel de la terrasse et des escaliers extérieurs est réfuté par les six attestations et, donc, n'est pas démontré;

qu'en ce qui concerne la cinquième (lire : sixième) branche, elle estime que, saisi des attestations relatives à l'époque des transformations du bâtiment, le Ministre ne pouvait, sans explication, poser que le bâtiment était en infraction urbanistique;

Considérant, sur les six branches réunies, que le moyen unique pose la question de la régularité du bâtiment litigieux et, particulièrement, de la partie rehaussée du mur sur lequel la modification de parement est projetée; que c'est en effet le caractère infractionnel allégué de cette rehausse qui détermine la décision de refus de la partie adverse; que la requérante estime au contraire que ces travaux ont été réalisés à une époque où aucun permis n'était nécessaire;

Considérant que c'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux ont été accomplis;

Considérant, par ailleurs, que, lorsqu'elle prend une décision, l'autorité administrative n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments qui lui sont présentés; qu'il suffit qu'elle réponde pour l'essentiel aux critiques formulées; que, cependant, la motivation formelle de la décision doit permettre à son destinataire de comprendre pourquoi son recours est accueilli ou rejeté; qu'elle doit également refléter un examen réel du dossier;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante a déposé, dans le cadre de l'instruction de sa demande de permis, plusieurs attestations de personnes qui déclarent avoir une connaissance des lieux et selon lesquelles "le volume du bâtiment avec sa toiture ainsi que les escaliers extérieurs sis rue de la Crayère, 25 [à Heure-le-Romain] tels que représentés sur les photos qui sont jointes et que je signe, existaient tel quel d'avant 1960"; que, toutefois, dans sa décision de refus, le Ministre n'a aucunement égard à ces attestations; que la motivation formelle du refus ne permet donc ni à la requérante, ni au Conseil d'Etat, de comprendre pourquoi ces attestations n'ont pas été jugées suffisantes pour établir la régularité, notamment, du mur dont la modification du parement fait l'objet du projet litigieux; que la motivation de l'acte attaqué n'est donc pas adéquate sur ce point;

Considérant, enfin, que les arguments contenus dans le mémoire en réponse, à supposer qu'ils soient pertinents ne peuvent pallier, a posteriori, les lacunes de la motivation formelle de l'acte;

Considérant que le moyen unique est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 7 janvier 2013 refusant le permis d'urbanisme pour la transformation du parement d'une habitation à Heure-le-Romain (Oupeye), rue de la Crayère, 25.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-cinq novembre deux mille quatorze par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.