

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 201.079 du 18 février 2010

A. 184.131/XIII-4597

En cause :

KERCKHOFFS Luc,
ayant élu domicile chez
Me Filip DE PRETER, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

1. la Commune de Plombières,

ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

2. la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 juin 2007 par Luc KERCKHOFFS qui demande l'annulation d'un permis d'urbanisme délivré le 25 avril 2007 par le collège communal de Plombières à Marc VANDERHEYDEN pour la transformation de deux gîtes à la ferme en une habitation unifamiliale;

Vu les mémoires en réponse des parties adverses et le mémoire en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la première partie adverse et la demande de poursuite de la procédure de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 janvier 2010 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me N. NOLET de BRAUWERE, loco Me F. DE PRETER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me H. LURKIN, loco Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me S. GRUBER, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. WIMMER, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est propriétaire du château de Beusdael, à Sippenaeken (Plombières), dans lequel il réside. Un arrêté royal du 29 mars 1976 a classé ce château comme monument en raison de sa valeur historique et artistique. Le même arrêté a classé comme site le château et l'ensemble des terrains avoisinants.

L'ancienne ferme du château, comprenant un immeuble d'habitation et des étables, appartenait à René VANDERHEYDEN, un exploitant agricole. Cette ferme est située en face du château, avec lequel elle formait autrefois un tout. Le chemin d'accès menant au château et à la ferme est un chemin privé appartenant à la famille VANDERHEYDEN, avec servitude au profit du château.

2. Au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par arrêté royal du 23 janvier 1979, tant le château que l'ancienne ferme sont situés en zone agricole avec périmètre de réservation.

3. Le 26 août 1991, René VANDERHEYDEN obtient un permis d'urbanisme en vue de transformer une partie des anciennes étables de la ferme en deux gîtes à la ferme.

A la suite de l'arrêt de ses activités professionnelles, René VANDERHEYDEN cède une partie de ses installations agricoles d'une part à son fils, Marc VANDERHEYDEN, et d'autre part à ses filles. L'époux de l'une d'elles, Freddy SCHYNS, poursuit l'exploitation de la ferme.

4. A partir de 1993, les deux gîtes de vacances sont affectés au logement permanent et donnés en location. Au mois d'avril 2005, Marc VANDERHEYDEN et sa famille s'installent dans ces gîtes et y résident de manière permanente.

5. Un autre permis d'urbanisme aurait été délivré le 17 janvier 2005 à Freddy SCHYNS pour transformer le reste des anciennes étables en gîtes de vacances.

6. Un deuxième chemin d'accès a été créé par la famille VANDERHEYDEN pour accéder à la ferme et aux gîtes.

7. Le 30 septembre 2006, Marc VANDERHEYDEN introduit auprès de la commune de Plombières une demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser, rue Beusdael, 148 à Sippenaeken (Plombières), sur un terrain cadastré section A, parcelles n^{os} 768w et 773r, des travaux décrits comme suit : "Transformation d'une maison d'habitation - aménagement intérieur dans un bâtiment existant - modification de façades". Il ressort des plans figurant au dossier administratif que les modifications envisagées sont l'enlèvement partiel du remplissage du colombage, le placement d'un escalier extérieur, la démolition d'une allège pour créer une porte pour le garage, le placement d'une porte en bois de teinte brune, le placement de deux fenêtres de toiture et le changement du châssis.

Le 23 octobre 2006, l'administration communale demande à l'intéressé de compléter son dossier sur divers points.

Un récépissé de dossier complet de demande est délivré le 15 janvier 2007.

8. Une enquête publique est organisée du 17 au 31 janvier 2007. L'avis d'urbanisme décrit comme suit les travaux soumis à enquête : "Transformation d'une maison d'habitation : aménagement intérieur et modification façades - transformation d'un bâtiment situé 1. dans une zone de protection (périmètre de protection du Château

de Beusdael) et 2. en zone agricole avec périmètre de réservation au plan de secteur de Verviers-Eupen - application des articles 330-11°, 111 et 330-12° du CWATUP".

L'enquête publique suscite deux réclamations.

La première réclamation, introduite par le conseil du requérant au nom de celui-ci et de son épouse, formule les griefs suivants :

D'abord, la "maison existante" qu'il s'agit de transformer ne pourrait être considérée comme une habitation légale. Les travaux autorisés par le permis d'urbanisme du 26 août 1991 n'auraient pas été exécutés conformément à ce permis : il ressortirait des plans que la surface aménagée de chacun des deux étages atteint 97,75 m² et non 55,25 m² comme autorisé par le permis du 26 août 1991; la destination du bien (gîte à la ferme) selon ce même permis n'aurait pas été respectée, le bien étant utilisé comme habitation permanente; enfin, il apparaîtrait qu'une partie de l'étable existante a été transformée en garage, sans que cette transformation soit couverte par un permis. La demande actuelle serait une tentative d'obtenir la régularisation implicite des infractions commises après l'obtention d'un permis antérieur. La demande devrait, pour cette raison déjà, être rejetée.

Ensuite, les plans révéleraient l'intention de construire un escalier à l'extérieur du bâtiment, qui donnerait un accès direct de l'habitation vers le terrain autour de l'ancienne ferme. La présence de cet escalier révélerait la volonté de transformer la prairie en jardin, et ceci en infraction avec la protection de la prairie comme site et de son affectation au plan de secteur. Les plans feraient par ailleurs apparaître la présence d'un mur (existant ou non) qui pourra servir comme mur soutenant une différence de niveau.

De manière plus générale, la scission de la ferme en de multiples unités (une étable à boeufs, huit gîtes à la ferme, cinq habitations permanentes) compromettrait gravement l'équilibre entre le château et la ferme, qui formaient autrefois un tout. La demande litigieuse, qui accentuerait ce déséquilibre déjà existant, devrait être rejetée afin de préserver la nature et la tranquillité du site classé.

Cette lettre de réclamation a été complétée ultérieurement par le requérant, qui a déposé à l'administration communale de Plombières, le 20 février 2007, une feuille constituant une partie d'un avis défavorable émis par le collège des bourgmestre et échevins de la première partie adverse, le 29 novembre 2004, sur une demande de

permis de bâtir apparemment introduite par Freddy SCHYNS, avis défavorable motivé comme suit :

" Le permis de bâtir relatif à l'aménagement de deux gîtes à la ferme délivré à Monsieur Vanderheyden Ernst, beau-père du demandeur, en date du 26 août 1991, n'a pas été entièrement respecté; en effet, un des deux gîtes sert actuellement de logement permanent. Dès lors, il convient d'abord de respecter ce permis et de rendre à ce logement son affectation initiale de gîte à la ferme".

La deuxième réclamation est introduite par Madame Maria VRANCKEN, l'épouse du requérant, également domiciliée au château de Beusdael. Celle-ci fait valoir trois griefs à l'encontre du projet.

Elle constate d'abord que les conditions requises par l'article 35 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), pour qu'il puisse être dérogé à la destination agricole de la zone, ne sont pas remplies, le demandeur de permis n'exerçant pas d'activité agricole.

Elle fait valoir ensuite que, sous couvert de la transformation d'une maison d'habitation, le demandeur de permis vise en réalité à créer un nouveau gîte rural, en contournant les restrictions imposées par la Région wallonne pour ce type d'activité.

Elle s'inquiète enfin des nuisances déjà existantes et encore accentuées par le projet : les permis antérieurement délivrés auraient permis la création de dix gîtes ruraux au total, pouvant entraîner la présence d'une cinquantaine de personnes sur les lieux, avec les nuisances qui en découlent (parking sauvage, insécurité routière, bruit, problèmes d'égouttage, ...). Le projet litigieux risquerait d'ajouter encore à ces nuisances. La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement ne serait pas remplie de manière suffisamment complète sur ces divers points pour permettre à l'autorité de prendre une décision en toute connaissance de cause.

9. Le 8 février 2007, le demandeur de permis adresse une lettre au collège communal de Plombières dans laquelle il réagit aux deux réclamations introduites. Le demandeur de permis affirme qu'il n'a nullement l'intention d'exploiter des gîtes à la ferme mais d'aménager le bâtiment en maison d'habitation permanente, ce qui entraînerait la présence de moins de personnes sur le site et donc moins de circulation. Quant au parking, il se trouverait sur un terrain privé et en dehors de la voirie. Le chemin qui y donne accès serait également privé et lui appartiendrait en copropriété avec des membres de sa famille. Pour ce qui serait de l'égouttage, le bâtiment serait desservi par deux fosses septiques indépendantes des autres bâtiments et les tuyaux d'évacuation ne passeraient pas entre les bâtiments de la ferme. Enfin, l'escalier

extérieur donnerait un accès direct sur une pelouse qui existerait depuis 1991, et le mur, qui existerait également depuis 1991, ne servirait qu'à retenir la terre du talus.

10. Le 12 février 2007, la direction de l'espace rural de la division de la gestion de l'espace rural de la Région wallonne émet l'avis suivant sur la demande : "Demande non agricole, par un non-agriculteur en zone agricole. Néanmoins le projet correspond à ce qui est autorisé par l'article 111 du CWATUP et n'est pas de nature à mettre en péril la destination de la zone à considérer à cet endroit - avis favorable".

11. En séance du 13 février 2007, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) de Plombières estime qu'il est nécessaire de modifier l'intitulé du permis d'urbanisme de la façon suivante : "transformation d'un gîte en maison d'habitation comprenant l'aménagement intérieur et la modification des façades", et décide, à l'unanimité, d'émettre un avis favorable sur la demande de permis.

12. Par une lettre du 16 février 2007, la première partie adverse réclame au demandeur de permis la production d'un nouveau cartouche de plan mentionnant l'intitulé exact des travaux envisagés, à savoir "Transformation de deux gîtes à la ferme en habitation".

Des plans portant l'intitulé "Transformation de deux gîtes en une maison d'habitation - aménagement intérieur d'un bâtiment existant - modification de façades" ont ensuite été déposés au dossier administratif. Il n'apparaît pas que d'autres modifications aient été apportées aux plans, à part ce changement d'intitulé de la demande.

13. Le 7 mars 2007, la Commission royale des Monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, chambre provinciale de Liège, émet l'avis suivant : "L'avis est favorable. Les travaux préconisés auront une incidence négligeable sur le site classé".

14. En séance du même jour, le collège communal émet l'avis préalable suivant à l'intention de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) :

" [...]

Le Collège communal décide :

D'émettre un avis favorable sur :

1. les travaux envisagés : ces travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et sont même de nature à supprimer les éventuelles nuisances de deux gîtes à la ferme. Le site de la ferme «Vanderheyden», située à proximité du Château de Beusdael, ne comptera plus que 8 gîtes, autorisés en 2004, et exploités par M. et Mme Schyns-Vanderheyden F.;

2. la demande de dérogation au plan de secteur de Verviers-Eupen, pour permettre la transformation du bâtiment situé en zone agricole avec périmètre de réservation au plan de secteur de Verviers-Eupen (article 330, 11/ et 111 du CWATUP)".

15. Le 13 avril 2007, le fonctionnaire délégué émet l'avis suivant :

" Considérant que le projet déroge au plan de secteur pour les motifs suivants : application de l'article 111 du Code wallon qui concerne les bâtiments existants dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur;

Considérant que la Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité a émis un avis favorable en date du 13/02/2007;

Considérant que le projet est soumis à une enquête publique pour les motifs suivants : article 330, 11/ ET 12/;

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 17/01/2007 au 31/01/2007;

Considérant que 2 réclamations ont été introduites lors de cette enquête publique;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- La demande n'est pas correctement intitulée
- Le nombre de logements sur le site est trop important
- Le projet n'est pas conforme au plan de secteur
- Le site a perdu son caractère champêtre et rustique
- La notice d'évaluation des incidences est lacunaire

Considérant qu'en réponse à la demande de la commune, la Direction générale de l'Agriculture a transmis son avis en date du 12/02/2007;

Considérant qu'en date du 07/03/2007, la CRMSF a transmis son avis sur le projet;

Considérant qu'en date du 08/03/2007, la Division du Patrimoine a transmis son avis sur le projet;

Considérant que la demande de permis est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Que cette notice est complète en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs;

Vu le décret du 10 novembre 2006 modifiant le livre 1er du Code de l'environnement relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant qu'au regard de ces différents éléments, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

Considérant que le projet ne se situe pas à proximité d'un périmètre visé par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, modifiée notamment par le décret du 6 décembre 2001 relatif aux réserves naturelles ou forestières, site Natura 2000;

Considérant que le projet n'induit aucun déboisement ni modification sensible du relief du sol;

Considérant que le projet ne se situe pas à proximité de sites archéologiques mais il est situé dans un site classé;

Considérant que le projet n'entraîne aucun rejet supplémentaire ni impact sur les captages, eaux de surface et eaux souterraines;

Vu les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Vu l'art 111;

Considérant que le bâtiment a fait l'objet d'un permis délivré en 1991 permettant la transformation d'un bâtiment agricole en deux gîtes;

Considérant que le bien a fait l'objet d'un avis de notaire précédant l'acte de division du bien en faveur du demandeur et portant sur la donation de deux gîtes (mars 2005);

Considérant que le bien était donc bien destiné au logement;

Considérant que le demandeur est domicilié à l'adresse du bien depuis le 01/04/2005;

Considérant qu'il n'y a pas de modification de destination du bien au sens de l'art 84,7/ et de l'art 271 du CWATUP;

Considérant que le fait d'affecter le bien à un logement unifamilial permanent diminuera l'impact sur le site en ce qui concerne le charroi et le nombre de personnes le fréquentant;

Considérant que le projet n'aura pas d'impact sur l'immeuble voisin (château classé);

Les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone ni son caractère architectural et le bâtiment transformé s'intégrera au site bâti.

J'accorde la dérogation sollicitée.

J'émet un avis favorable au projet présenté.

Le bâtiment tel qu'aménagé sera obligatoirement destiné à du logement unifamilial à l'exclusion de toute location à caractère touristique".

16. Le 25 avril 2007, le collège communal délivre le permis d'urbanisme demandé, qui constitue l'acte attaqué. Celui-ci est rédigé comme suit :

" Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : transformation d'un bâtiment situé dans une zone de protection - périmètre de protection du Château de Beusdael -(Application de l'article 330-12/ du CWATUP);

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par A.R. du 23 janvier 1979, pour les motifs suivants : transformation d'un bâtiment situé en zone agricole avec périmètre de réservation (application de l'article 330-11/ du CWATUP); qu'une proposition motivée de dérogation a été adressée par le Collège communal au Fonctionnaire délégué;

Considérant que deux réclamations ont été introduites;

Considérant que ces réclamations ne sont pas fondées;

Considérant que seul le Gouvernement ou le Fonctionnaire délégué peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations;

Vu l'avis ci-annexé de la Commission Communale d'Aménagement du Territoire (C.C.A.T.) en date du 13.02.2007;

Vu l'avis favorable ci-annexé émis par la Direction Générale de l'Agriculture, en date du 12 février 2007, sous les références AGRI/D42/PM/07016;

Vu son rapport favorable du 07 mars 2007, sous le numéro 3627;

Vu l'avis favorable ci-annexé, émis par le Fonctionnaire délégué, en date du 13 avril 2007, sous les références A17992/MCS/MRB;

Vu les plans joints à la demande;

Vu la situation;

DECIDE :

Article 1^{er} - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur VANDERHEYDEN Marc est octroyé.

Le titulaire du permis devra :

1. respecter toutes les conditions prescrites par l'avis « conforme » du Fonctionnaire Délégué ci-annexé, en date du 13 avril 2007, sous les références A17992/MCS/MRB et notamment la disposition suivante : «Le bâtiment tel qu'aménagé sera obligatoirement destiné à du logement unifamilial à l'exclusion de toute location à caractère touristique»;
2. respecter scrupuleusement l'avis ci-annexé, émis par la C.C.A.T. en date du 13.02.2007;
3. respecter scrupuleusement le plan joint à la demande;
4. respecter les règlements sur la police de la voirie;
5. respecter scrupuleusement l'avis ci-annexé, émis par la Direction générale de l'Agriculture, en date du 12 février 2007, sous les références AGRI/D42/PM/07016".

Par une lettre du 3 mai 2007, la première partie adverse informe le conseil du requérant de la délivrance de ce permis;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que des articles 111, 114 et 330 du CWATUP; que, dans la deuxième branche, le requérant critique la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué; qu'il estime que cette motivation porterait seulement sur le changement

d'affectation du bien, mais non sur l'extension des travaux effectués par rapport à ceux autorisés par le permis du 26 août 1991; qu'il soutient que ce permis aurait autorisé la construction de deux gîtes de 55,25 m², alors qu'en fait, ce seraient deux gîtes de 97,75 m² qui auraient été aménagés de sorte que cette extension considérable de la surface aurait bien une incidence sur le site, puisqu'elle contribuerait à transformer la zone agricole en zone d'habitat; qu'il en conclut que la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué ne serait dès lors pas adéquate, en particulier au regard de l'article 111 du CWATUP qui devrait être interprété de manière restrictive;

Considérant que la première partie adverse répond, quant à la deuxième branche, qu'on n'apercevrait pas pourquoi le fonctionnaire délégué aurait dû motiver plus amplement son avis, dans la mesure où l'acte attaqué autoriserait la réalisation de travaux qui se situeraient quasi exclusivement à l'intérieur du bâtiment; qu'elle ajoute qu'aucune construction nouvelle ne serait érigée, si ce n'est la réalisation d'une baie et la construction d'un escalier extérieur au bâtiment, que ces éléments ne seraient nullement visibles depuis le château du requérant et que l'impact du projet sur le caractère champêtre et rustique du site serait par conséquent nul; que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur ce que le bâtiment, l'enveloppe comme elle le qualifie, existait bien avant le permis du 26 août 1991 de sorte qu'il importe peu que l'exécution de ce permis qui concernait l'intérieur de l'immeuble n'ait pas été conforme audit permis;

Considérant que la seconde partie adverse répond que l'acte attaqué est suffisamment motivé; qu'elle reproduit la motivation contenue dans le permis litigieux et ajoute que "au titre de conditions, l'acte attaqué impose que le bâtiment aménagé soit obligatoirement destiné à du logement familial, à l'exclusion de toute location à caractère touristique";

Considérant que le permis attaqué nécessitait des dérogations au titre des articles 111 et 114 du CWATUP sous trois aspects :

- régularisation du changement d'affectation de gîtes à la ferme en immeuble d'habitation,
- régularisation des travaux effectués en violation du permis de bâtir du 26 août 1991,
- autorisation des modifications futures faisant l'objet de la demande de permis telle qu'introduite le 30 septembre 2006;

Considérant que pour chacun de ces trois aspects, les formalités suivantes devaient être accomplies : enquête publique, avis de la C.C.A.T., octroi de la dérogation par le fonctionnaire délégué;

Considérant que, comme le souligne le requérant, l'avis du fonctionnaire délégué du 13 avril 2007 ne se prononce pas sur la dérogation à l'article 111 du CWATUP requise pour la régularisation des travaux effectués en violation du permis du 26 août 1991; que le moyen, en sa deuxième branche, est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 25 avril 2007 par le collège communal de Plombières à Marc VANDERHEYDEN pour la transformation de deux gîtes à la ferme en une habitation unifamiliale.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit février deux mille dix 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.