CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 205.673 du 23 juin 2010

A. 192.319/XIII-5253

En cause : 1. **MARTIN** André,

2. **LIEGEOIS** Liliane,

ayant tous deux élu domicile chez
Me Nathalie LEQUEUX, avocat,
avenue Victor Tesch 7
6700 Arlon,

contre :

1. **la Commune d'Aubange,**

2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 avril 2009 par André MARTIN et Liliane LIEGEOIS qui demandent, d'une part, l'annulation de la décision prise le 13 février 2009 par le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial par laquelle est refusé le permis d'urbanisme sollicité par eux relatif à la régularisation de la construction et la transformation d'une annexe avec toiture terrasse sur un bien sis à Aubange, rue Rougefontaine n/50 et cadastré 1ère Division, section A, n/2379k et, d'autre part, l'annulation de la décision de refus de permis d'urbanisme prise le 27 mai 2008 par le collège communal de la commune d'Aubange;

Vu le mémoire en réponse de la seconde partie adverse et le mémoire en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme LEYSEN, 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 et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 11 mai 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 10 juin 2010 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde 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 éléments utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. André MARTIN et Liliane LIEGEOIS sont propriétaires d*une maison d'habitation située à AUBANGE, rue Rougefontaine, 50. Une terrasse, située dans le prolongement du rez-de-chaussée et surplombant le terrain arrière, a été construite sans permis.

2. Le 6 décembre 2005, la commune d'Aubange leur adresse la lettre suivante :

" Suite à une visite de notre Service Urbanisme, il avait été constaté la construction d*une terrasse à l*arrière de votre propriété, prolongeant votre rez-de-chaussée et surplombant le terrain. Cette terrasse n*ayant pas fait l*objet d*une autorisation, vous aviez été invité à vous mettre en règle.
A ce jour, nous constatons que rien n*a été fait. Nous vous invitons donc à introduire une demande de permis d*urbanisme en bonne et due forme afin de régulariser la situation.
Nous vous accordons jusqu*au 15 janvier 2006 pour introduire le dossier".

3. Par un courrier du 12 janvier 2006, la commune d*Aubange signale notamment à M. THIRY, l'architecte des requérants, que le libellé de la demande de permis n'est pas correct; qu'il ne s*agit pas d*un abri de jardin sous une terrasse existante mais bien de la construction d*une extension arrière avec toiture d'une terrasse

qui n*a jamais reçu d*autorisation, et que le dossier sera soumis à enquête publique pour dérogation au plan de secteur (situation en zone agricole) et dérogation aux prescriptions du règlement communal d*urbanisme (terrasse).

4. Le 4 juillet 2006, les requérants introduisent une demande de régularisation ayant pour objet "la construction d'une annexe avec toiture terrasse" .

5. Le 4 septembre 2006, la commune d*Aubange indique à l*architecte LOMMEL, qui remplace l'architecte THIRY, décédé, que le dossier est incomplet et doit être complété par un jeu de photos montrant la situation arrière réelle et qu'il convient de compléter le plan de la façade arrière et l*axonométrie par la fenêtre manquante dans la façade arrière du voisin, que le placement d*une palissade en bois d*un mètre nonante de hauteur sur la terrasse ne sera pas autorisé et que seuls des panneaux en PVC ou en verre translucide seront admis.

6. Le 22 novembre 2006, la commune d*Aubange délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

7. Une enquête publique est organisée du 30 novembre au 14 décembre 2006 et suscite deux lettres de réclamations.

8. Le 28 décembre 2006, le collège communal d*Aubange refuse le permis d*urbanisme sollicité considérant que la terrasse est en surplomb de la propriété voisine, qu'elle possède des vues tant directes qu*obliques sur cette propriété et notamment des vues dans les pièces de l*habitation voisine, que cette situation est intolérable et en infraction avec les règles du Code civil, que les palissades translucides proposées pour couper les vues constituent un écran visuel et inesthétique au départ de la maison voisine et nécessiteraient un droit d*échelle pour permettre leur nettoyage, que les murs de soutènement de la terrasse vont priver de lumière la véranda des voisins et que la terrasse est disproportionnée par rapport au contexte bâti existant et dénature l*ensemble des façades arrière des deux habitations jointives, que ce dossier est en cours de traitement devant le Juge de Paix du canton de Messancy et qu'il n'a pas encore été tranché.

9. Le 7 mars 2008, les requérants introduisent une nouvelle demande de permis d*urbanisme ayant pour objet la construction d*une annexe avec une toiture terrasse sur un bien sis à Aubange, rue Rougefontaine, 50b, cadastré 1ère division, section A, n/ 2379k. Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur d'Aubange adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 27 mars 1979.

10. Le 31 mars 2008, la commune d*Aubange délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

11. Une nouvelle enquête publique est organisée par la commune du 10 avril au 24 avril 2008 en application de l*article 111 du CWATUP. Elle suscite deux lettres de réclamations.

12. Le 10 mai 2008, la Commission consultative d*aménagement du territoire et de mobilité émet un avis défavorable sur la demande. Elle estime ne pas pouvoir régulariser une terrasse avec des vues directes sur une propriété voisine.

13. Le 27 mai 2008, le collège communal d*Aubange refuse le permis d*urbanisme sollicité au motif que la terrasse construite sans permis est non régularisable telle quelle puisque présentant des vues directes et plongeantes sur la propriété voisine et non conformes au code civil. Cette décision relève en outre que le litige est pendant devant la Justice et n'a pas encore été tranché. Il s'agit du second acte attaqué.

14. Le 17 juillet 2008, les requérants introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 18 juillet.

15. Le 1er septembre 2008, la Commission d*avis sur les recours émet un avis favorable sur la demande.

16. Le 14 janvier 2009, les requérants adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 16 janvier.

17. Le 2 février 2009, les services centraux de la direction juridique des recours et du contentieux proposent au ministre de refuser le permis d*urbanisme.

18. Le 13 février 2009, le ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne refuse le permis d*urbanisme. Il s*agit du premier acte attaqué motivé notamment comme suit :

" [...]
Considérant que le projet concerne la régularisation d*une terrasse surélevée et la réalisation d*un abri de jardin sous cette dernière;
Considérant que l'article 35 du Code wallon de l*aménagement du territoire, de l*urbanisme et du patrimoine [CWATUP] prévoit que :
« La zone agricole est destinée à l*agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l*exploitation et le logement des exploitants dont l*agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d*accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole.
[...]";

Considérant que le projet n*est pas conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l*article 35 précité du Code;

Considérant que l*article 111 du [CWATUP] précise que :

«Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l*objet de travaux de transformation, d*agrandissement ou de reconstruction.
[...]
La construction, l*installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit [...] doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du règlement communal d*urbanisme en ce qui concerne la réalisation d*une excroissance du volume principal comportant une toiture plate;

Considérant que l*article 113 du [CWATUP] prévoit que :

« Un permis d*urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d*un plan communal d*aménagement, d*un permis de lotir ou d*un règlement régional ou communal d*urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l*option urbanistique visée par lesdites prescriptions.
Un permis de lotir peut, dans les mêmes conditions, déroger aux prescriptions d*un plan communal d*aménagement ou d*un règlement régional ou communal d*urbanisme»;

Considérant que l*article 114 du [CWATUP] prévoit que :

«Pour toute demande de permis impliquant l*application des dispositions de la présente section, 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 parle Gouvernement ainsi qu*à la consultation visée à l*article 4, alinéa 1er, 3D»;

Considérant que la terrasse existante construite sans permis d*urbanisme préalable est en infraction; qu*il y a lieu de déplorer la politique du fait accompli;

Considérant que le projet d*une terrasse de telle dimension jouxtant et surplombant la véranda et le jardin du voisin ne peut qu*engendrer des nuisances pour la propriété voisine et créer des problèmes de voisinage; que, de plus, les deux volumes très proches (véranda et terrasse) ne présentent aucune cohérence architecturale alors que les habitations sont, à la base, similaires;

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

19. Par une lettre datée du 16 février 2009, cette décision est notifiée aux consorts MARTIN. La date d'envoi, manuscrite, qui figure sur l'accusé de réception du pli est le 13 février 2009;

Considérant que la seconde partie adverse conteste la recevabilité de la requête en ce qu'elle concerne la décision du collège communal de la commune d'Aubange du 27 mai 2008; qu'elle estime que le recours doit être déclaré irrecevable,

cette décision ayant été remplacée par l'arrêté ministériel, seul acte attaqué susceptible de recours;

Considérant que le recours devant le Conseil d'Etat n'est ouvert que lorsque toutes les voies de recours internes ont été épuisées; que lorsqu'un recours administratif existe et que le requérant a exercé ce recours qui a débouché sur une nouvelle décision, la décision de l'organe de recours s'est substituée à celle prise en première instance; que la requête en annulation est dès lors en principe irrecevable en tant qu'elle poursuit l'annulation de la décision prise en première instance;

Considérant que l'article 121 du CWATUP dispose comme suit :

" Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué. A défaut, le demandeur peut, par envoi adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège communal et le fonctionnaire délégué.
A défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par le Gouvernement de l'envoi contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée";

Considérant qu'en l'espèce, les requérants postulent à la fois l*annulation de la décision de refus de permis d'urbanisme prise en première instance par le collège communal de la commune d'Aubange le 27 mai 2008 et la décision de refus de permis d'urbanisme prise sur recours par le ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial le 13 février 2009;

Considérant que le recours au Gouvernement a été réceptionné le 18 juillet 2008; que les requérants ont adressé une lettre de rappel au Gouvernement le 14 janvier 2009, réceptionnée le 16 janvier 2009; que l'arrêté attaqué, pris le 13 février 2009, a été notifié "par courrier daté du 16 février 2009", ce que confirment les requérants, et réceptionné dans les jours suivants; que la décision ministérielle du 13 février 2009, prise et notifiée dans le délai prescrit, s'est substituée à la décision du collège communal de la commune d'Aubange du 27 mai 2008; que la requête est donc irrecevable en ce qu'elle demande l'annulation de ladite décision du 27 mai 2008;

Considérant que la seconde partie adverse conteste également la recevabilité ratione temporis du recours; qu'elle prétend en effet, qu'il ressort de l*accusé de réception du pli recommandé que celui-ci aurait été recommandé à la poste "le 13 février [2009]" et que les requérants auraient dès lors dû le recevoir le 16 février 2009; qu'elle en conclut que le délai de recours venait à échéance "le 17 avril [2009]"

et que, selon les pièces du dossier administratif, le recours devrait être déclaré irrecevable ratione temporis;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que la décision attaquée a été prise le 13 février 2009 et qu'elle a été notifiée le 16 février 2009; que, selon le cachet de la poste, la requête en annulation a été postée le 15 avril 2009; que la seconde partie adverse n'apporte pas la preuve que les requérants auraient eu une connaissance suffisante de l'acte plus de 60 jours avant l'introduction de leur requête; que la requête est donc recevable ratione temporis; que la circonstance que la requête ne comportait pas d'élection de domicile et a été régularisée a posteriori à l'invitation du greffier en chef du Conseil d'Etat, et ce, dans le délai prescrit à l'article 3bis du règlement de procédure, ne modifie en rien cette recevabilité;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation des dispositions du règlement communal d'urbanisme, des principes généraux de bonne administration, du principe général relatif à la motivation interne et externe des actes administratifs, des articles 1er, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut de motifs adéquats, et de l'excès de pouvoir; qu'ils soutiennent que la motivation des actes attaqués est manifestement insuffisante et inadéquate; qu'ils font valoir en effet que le projet de terrasse n'est pas de nature à entraîner des nuisances pour la propriété voisine puisqu'en l'absence de terrasse, les vues sur la propriété voisine existeraient de façon plus évidente; qu'ils soulignent, en outre, que le projet, qui prévoit des parois esthétiques translucides, offre au contraire l'opportunité d'éviter un maximum de vue; qu'ils reprochent à la seconde partie adverse de ne pas expliquer ce qu'elle entend par "nuisances" et de ne pas tenir compte de la terrasse existante (dont l'extension fait l'objet de la demande de permis d'urbanisme), alors que cette terrasse existait déjà lorsque les voisins ont acquis leur habitation et construit leur véranda; qu'ils reprochent par ailleurs à l'acte attaqué de ne pas prendre en considération l'avis favorable de la Commission d'avis sur les recours fondé notamment sur la garantie qu'offrent les pare-vues au respect des droits des tiers; qu'ils soulignent également que les constructions dont question sont situées à l'arrière des habitations, et qu'il n'y a strictement aucune vue directe dessus; que, selon eux, le confort de vie des requérants est quand même plus important qu'une «incohérence architecturale» qui ne nuit à personne, et dont ils ne sont pas responsables;

Considérant que les requérants précisent en réplique que l'acte attaqué est entaché d'un défaut de motivation ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il ne tient pas compte du caractère préexistant (non étendu) de la terrasse puisque,

"en l'absence de permis d'urbanisme, les choses devront être remises dans leur pristin état, donc avec la terrasse préexistante (non étendue)"; que, dans leur dernier mémoire, ils précisent que la terrasse existe depuis 1982 sur une profondeur d'environ 2 mètres et qu'à l'époque les responsables communaux ont estimé que ce type d'ouvrage ne nécessitait pas de permis d'urbanisme; qu'ils contestent être à l'origine de "l'incohérence architecturale" dénoncée puisque la terrasse existait préalablement à la construction de la véranda des voisins;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'interdit pas la motivation par référence; qu'il est satisfait à son prescrit lorsque l'avis auquel il est fait référence est joint ou intégré dans l'acte administratif et que les avis auxquels il est référé sont eux-mêmes motivés;

Considérant que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour substituer son appréciation en opportunité à celle de l'administration chargée de la délivrance du permis; qu'il ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et si, sur la base de ces éléments, elle n'a pas commis d'erreur manifeste;

Considérant que les requérants reprochent à l'acte attaqué de ne pas avoir pris en compte que la terrasse existait depuis de nombreuses années et que c'est "l'extension" de ladite terrasse qui fait l'objet de la demande de permis d'urbanisme;

Considérant que, sur ce point, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

" Considérant que la terrasse existante construite sans permis d'urbanisme préalable est en infraction; qu'il y a lieu de déplorer la politique du fait accompli";

qu'au demeurant et pour rappel, le collège communal d'Aubange dans sa décision du 27 mai 2008 estime lui aussi que "la terrasse [est] construite sans permis d'urbanisme"; qu'il ressort du dossier administratif que, dans un courrier du 12 janvier 2006, la commune d'Aubange, se prononçant à propos d'une première demande de régularisation

de la construction à l'arrière de la propriété des requérants, estime que " le libellé [de la demande] n'est pas correct. Il ne s'agit pas d'un abri de jardin sous terrasse existante mais bien de la construction d'une extension arrière avec toiture terrasse (même si la terrasse est existante, elle n' a jamais obtenu d'autorisation)"; que la demande de permis de régularisation introduite le 7 mars 2008 concerne d'ailleurs bien "la construction d'une annexe avec toiture terrasse"; qu'il est par conséquent erroné de prétendre que la seconde partie adverse n'aurait pas tenu compte de la terrasse existante qui constitue, avec les travaux d'extension de celle-ci, précisément l'objet de la demande de permis de régularisation; qu'en outre, les requérants n'apportent pas la preuve que la construction de la terrasse "préexistante" aurait fait l'objet d'une autorisation; que les photographies annexées au mémoire en réplique représentant la terrasse lors de l'achat de la maison par les requérants, d'une part, ainsi que la terrasse prolongée de quelques mètres, d'autre part, ne modifient en rien ce constat; que le fait que la terrasse (avant son extension) ait été construite préalablement à la véranda des voisins est inopérant; que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que l'autorité a pu considérer que la terrasse existante, qu'elle soit étendue ou non, "construite sans permis d'urbanisme préalable", "est en infraction";

Considérant, par ailleurs, que les motifs d'une décision doivent permettre de comprendre pourquoi certaines des options proposées par les instances d'avis n'ont pas été retenues; que cette obligation de motivation porte tant sur les avis obligatoires que sur les avis facultatifs recueillis à l'initiative de l'autorité administrative;

Considérant qu'en l'espèce, la Commission d'avis sur les recours a justifié son avis favorable, émis le 1er septembre 2008, de la manière suivante :

" Compte tenu de ce qu'un permis d'urbanisme ne peut être délivré que tous droits civils des tiers saufs;
Compte tenu de ce que les pièces de vie des demandeurs ne sont pas situées au niveau du jardin; que la terrasse offre un confort de vie aux demandeurs; que les pare-vues sont nécessaires au respect du droit civil des tiers";

Considérant que la seconde partie adverse vise cet avis de manière expresse dans l'acte attaqué et le joint d'ailleurs en annexe de sa décision; que, contrairement à l'avis de la Commission, l'acte attaqué refuse le permis de régularisation aux motifs non seulement que "les deux volumes très proches (véranda et terrasse) ne présentent aucune cohérence architecturale alors que les habitations sont, à la base, similaires", mais également que le projet ne peut "qu'engendrer des nuisances pour la propriété voisine et créer des problèmes de voisinage" et ce, du fait de la "dimension de la terrasse qui jouxte et surplombe la véranda et le jardin du voisin"; qu'il est erroné de

prétendre que la partie adverse n'a pas pris en compte l'avis de la Commission d'avis sur les recours; que la seconde partie adverse a en effet apprécié en opportunité que la construction à régulariser constituait, contrairement à l'avis de la Commission d'avis sur recours, une nuisance pour les tiers - du fait de son gabarit, de sa proximité avec l'habitation voisine et de la configuration de la terrasse à régulariser-, et ce, notamment pour les voisins; que ces motifs suffisent à comprendre pourquoi la seconde partie adverse s'est écartée de l'avis de ladite Commission;

Considérant qu'en l'espèce, les requérants restent en défaut de démontrer que l'appréciation portée par la seconde partie adverse, sur la base des pièces du dossier, serait manifestement déraisonnable; qu'une telle appréciation apparaît en effet raisonnable au vu notamment de l'examen des photographies figurant au dossier administratif, de la réclamation des voisins émise lors de l'enquête publique et rédigée comme suit :

" 1. [...] des murs vont jouxter leur propre véranda et l'occulter en grande partie; le projet s'apparenterait alors à un blockhaus qui va diminuer la luminosité de leur véranda et des pièces arrières de leur immeuble de manière importante et pour eux, catastrophique.
[...]
3. [...]; par ailleurs, les dimensions de cette terrasse sont hors de proportion avec les deux immeubles respectifs des parties et constituent une hérésie sur le plan esthétique, l'immeuble MARTIN ainsi amplifié dominant alors la propriété de mes clients. Cette situation n'est pas compatible avec le type et le style de ces immeubles";

qu'il en est de même au regard de la situation planologique du bien (en zone agricole au plan de secteur); qu'en outre, le fait que les constructions litigieuses soient situées à l'arrière de ces habitations, qu'elles soient masquées par de la végétation ou encore qu'une autoroute se trouve en contrebas, ainsi que le prétendent les requérants, sans néanmoins l'établir, ne rend pas pour autant le motif pris de la cohérence architecturale, inadéquat ou erroné; que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence de 175 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le vingt-trois juin deux mille dix par :

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

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN. M. HANOTIAU.