

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 211.024 du 3 février 2011

A. 144.375/XIII-3211

En cause : **ROELANDTS** Brigitte,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

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

2. **la Commune de Braives**.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 novembre 2003 par Brigitte ROELANDTS qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne du 29 septembre 2003, rejetant le recours introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braives du 9 avril 2003 qui lui avait refusé un permis d'urbanisme, et qui demande, en outre, l'annulation de la décision précitée du collège des bourgmestre et échevins;

Vu le mémoire en réponse de la première partie adverse et les mémoires en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section 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 de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 3 décembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 janvier 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse.

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, 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 demande se présentent comme suit :

Suivant accusé de réception délivré le 2 octobre 2002, la requérante a introduit, à l'administration communale de Braives, une demande de permis d'urbanisme portant sur la régularisation de la "transformation d'une maison rurale" située à Avennes, au numéro 5 de la rue de la Fontaine, sur un bien cadastré section A, n° 443c.

Le bâtiment est implanté au bord de la Mehaigne, cours d'eau sujet à des crues.

Selon les prescriptions du plan de secteur de Huy-Waremme, adopté par arrêté royal du 20 novembre 1981, les lieux sont inscrits en zone d'habitat à caractère rural. La commune de Braives bénéficiant du régime dit de la décentralisation pour l'application du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), s'applique aussi un règlement communal d'urbanisme et un schéma de structure. Le second de ces instruments situe la construction en "espace bâti ancien". A l'époque où l'acte attaqué fut pris, le bien ne s'inscrivait pas dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir.

Le projet a été soumis à enquête publique du 7 au 22 octobre 2002 en raison de ce qu'il s'écartait, sur plusieurs aspects, des prescriptions du règlement communal d'urbanisme, spécialement la distance par rapport au cours d'eau, l'implantation en fond de parcelle, l'utilisation de lucarnes "rampantes", la longueur des versants de toiture, la localisation de la cheminée, la hauteur de façade et le rapport entre la longueur de la façade et la largeur du pignon. La consultation n'a toutefois donné lieu à aucune observation.

Le 10 octobre 2002, l'ingénieur agronome GILLIQUET, de la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, a indiqué ce qui suit :

" [...]

Nous sommes confrontés à la situation d'un immeuble préexistant déjà situé en zone inondable et le fait de le transformer n'y changera rien.

En fonction de la notice ci-jointe, entièrement applicable (sauf l'article I), je ne peux émettre qu'un avis réservé sur le projet, avec les implications qu'il comporte pour la requérante.

D'autre part, il est indispensable que la citerne à mazout soit disposée au-dessus du niveau le plus élevé des eaux de crues et placée dans un encuvement étanche en béton (article V). Même disposition élevée pour la chaudière".

En séance du 29 octobre suivant, le collège des bourgmestre et échevins a estimé qu'il ne pouvait se prononcer sur la demande sans disposer de documents illustrant la bâtisse avant qu'elle n'ait subi des transformations. Le lendemain, la requérante a indiqué à l'administration communale que son bien n'aurait jamais subi d'inondation.

Le 20 février 2003, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) s'est opposée à la demande en raison de la localisation des ouvrages en zone inondable, de leur état d'abandon depuis 1956 et de leur statut de "bâtiment rural" qui, du moins faut-il le supposer, serait compromis par les aménagements apportés.

Le 9 avril 2003, le collège des bourgmestre et échevins a refusé le permis demandé aux motifs suivants :

" [...]

ATTENDU que l'immeuble est situé en bordure de la Mehaigne, Cours d'eau non navigable de 1^{ère} catégorie;

QUE le Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, Division de l'Eau est chargé d'émettre un avis sur l'aménagement des biens riverains dudit Cours d'eau;

VU l'avis réservé émis par ce Service, réf. 2002/HA/3.6/ME/Braives en date du 10 octobre 2002;

VU l'article 136 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine stipulant que des actes et travaux peuvent être interdits lorsqu'ils se rapportent à des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeurs notamment l'inondation;

VU la circulaire du 09 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces parue au Moniteur belge du 04 mars 2003;

ATTENDU que notre Administration doit être vigilante dans la gestion et l'examen de tel dossier;

ATTENDU que l'immeuble et le terrain qui l'entoure sont situés au même niveau que le Cours d'eau;

QUE l'on peut dès lors considérer qu'en cas de débordement dudit Cours d'eau, la propriété sera envahie par les eaux;

QU'IL nous appartient de veiller à la sécurité des personnes et des biens; qu'il serait en effet déraisonnable de mettre sciemment pareil risque à charge de la collectivité locale, dès lors que les eaux de la Meuse s'élèvent régulièrement et débordent, en de nombreux endroits, sur les pâtures riveraines;

CONSIDERANT que l'immeuble est inoccupé depuis l'année 1956;

ATTENDU que les documents cadastraux émanant du Ministère des Finances, Administration du Cadastre à Liège, font état d'un changement de destination du bien en 1959;

QUE l'affectation actuelle est «bâtiment rural»;

CONSIDERANT qu'une partie du bien semblait être en très mauvais état;

QUE les travaux ont été effectués sans avoir obtenu, au préalable, les autorisations requises par le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

CONSIDERANT que le projet compromet la destination générale de la zone et son caractère architectural;

COMPTE tenu de tous ces éléments;

DECIDE de ne pas formuler de proposition de dérogations au règlement communal d'urbanisme.

A R R E T E :

Article 1^{er} : Le permis sollicité par Madame Brigitte ROELANDTS est refusé pour les motifs invoqués ci-dessus.

[...]".

Il s'agit de la décision attaquée en second ordre.

Le 23 mai 2003, la requérante a saisi le Gouvernement wallon d'un recours en réformation.

Le 12 juin de la même année, elle a été invitée à une audition fixée le 14 juillet suivant, la lettre l'avertissant déjà qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il ne lui serait pas possible de retirer un éventuel appel.

Le jour de l'audition, la commission d'avis sur les recours s'est opposée au projet pour les motifs suivants :

" Déplorant la politique du fait accompli;

Compte tenu de ce que la demande a pour objet la transformation d'une maison d'habitation sise sur une parcelle en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur ainsi que dans le périmètre d'application d'un RCU [règlement communal d'urbanisme];

Compte tenu de ce que le Collège des Bourgmestre et Echevins a refusé le permis d'urbanisme en date du 28 avril 2003 sur la base notamment de l'article 136 du CWATUP [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine] et de la circulaire du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces parue au Moniteur belge du 4 mars 2003 estimant que l'immeuble et le terrain qui l'entoure sont susceptibles d'être inondés; que le Collège des Bourgmestre et Echevins a relevé 7 éléments de dérogation au RCU; qu'il refuse de proposer la dérogation;

Compte tenu de ce que force est de constater que les travaux à réaliser dérogent en plusieurs points au RCU; que l'article 113 du CWATUP admet les dérogations au RCU dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural ou l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions; que l'application de cet article nécessite le respect de la procédure de dérogation visée à l'article 114 du CWATUP qui précise que : "(...) 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 par le Gouvernement ainsi qu'à l'avis de la commission communale, si elle existe, et qu'elle fasse l'objet d'une proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins"; que dans le cas d'espèce le Collège des Bourgmestre et Echevins n'a pas entendu proposer la dérogation; que dès lors cette dernière ne peut être accordée et partant, le permis d'urbanisme doit être refusé;

La Commission émet un avis défavorable".

Par lettre recommandée datée du 27 août 2003 et arrivée le lendemain à son destinataire, la requérante a adressé un rappel à l'autorité de recours.

Par arrêté du 29 septembre suivant, le Ministre a rejeté le recours en réformation et confirmé le refus opposé à la requérante par le collège des bourgmestre et échevins.

Cette décision constitue le premier objet du recours.

Elle a été envoyée à la requérante le 1^{er} octobre 2003 avec un accusé de réception le 2 octobre 2003;

Considérant que, contre le premier acte attaqué, la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 121 du CWATUP, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose avoir introduit, le

23 mai 2003, un recours au Gouvernement wallon contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins, puis envoyé une lettre de rappel au Gouvernement, le 27 août 2003, réceptionnée le 28 août 2003; qu'elle soutient que la décision du Gouvernement n'a été prise que le 29 septembre 2003; qu'elle conclut que cette décision a été prise tardivement et qu'elle doit être annulée;

Considérant que la première partie adverse s'en remet sur le point à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 121 du CWATUP disposait comme suit dans le texte applicable à l'acte entrepris :

" Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement envoie sa décision au demandeur, au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué.

A défaut, le demandeur peut, par envoi recommandé à la poste, adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège des bourgmestre et échevins 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 la lettre recommandée contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée";

Considérant que la lettre de rappel a été reçue par le Gouvernement wallon le 28 août 2003; que le délai de trente jours expirant le samedi 27 septembre 2003 et ce jour étant un samedi, le jour de l'échéance étant reporté au jour ouvrable suivant, par application de l'article 10 du CWATUP, le Ministre devait prendre et envoyer sa décision au plus tard le lundi 29 septembre 2003; que si, le 29 septembre, le Ministre a bien pris une décision, celle-ci n'a, en revanche, été envoyée que le mercredi 1^{er} octobre 2003, soit hors délai; que le moyen est fondé;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué est, en l'espèce, de nature à procurer un avantage au requérant, celui-ci pouvant alors demander l'annulation de la décision du collège des bourgmestre et échevins; que la requête en annulation est recevable en ce qui concerne la décision du collège des bourgmestre et échevins du 9 avril 2003, second acte attaqué;

Considérant que, contre ce second acte attaqué, la requérante prend un moyen, deuxième de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 136 du CWATUP ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient d'abord que les seules dérogations au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) que sa demande imposait d'examiner portaient sur le type des lucarnes et l'implantation de la cheminée; qu'elle expose que le bâtiment litigieux a été construit

vers 1830, bien avant l'adoption du règlement d'urbanisme de la commune de Braives, approuvé le 7 juin 1993; qu'à ses yeux, en estimant que sa demande appelait des dérogations relativement à l'emprise au sol, aux gabarits et à la toiture, lesquels caractérisaient déjà le bâtiment d'origine, la seconde partie adverse a abusivement conféré un effet rétroactif à son règlement; qu'elle critique aussi la motivation de l'acte attaqué en ce qui concerne l'application de l'article 136 du CWATUP et le caractère inondable de son bien; qu'elle fait observer que son immeuble ne se trouve pas au même niveau que le cours de la Mehaigne et n'a jamais été inondé; qu'elle soutient que l'autorité ne pouvait se limiter à considérer que "les eaux de la Mehaigne s'élèvent régulièrement et débordent, en de nombreux endroits, sur les pâtures riveraines" sans constater, in specie, la localisation de son bâtiment en zone inondable; qu'elle juge inadmissible la motivation à caractère général à laquelle la partie adverse s'est bornée; qu'elle ajoute que l'administration devait aussi expliquer pourquoi elle choisissait d'interdire purement et simplement la construction plutôt que d'imposer des conditions particulières; qu'elle expose encore que, suivant les prescriptions du plan de secteur de Huy-Waremme, le bâtiment est inscrit en zone d'habitat à caractère rural et que l'article 27 du CWATUP prévoit que cette zone est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles; qu'elle fait valoir que l'immeuble litigieux, qui était et restera voué à l'habitation, est incontestablement conforme à la première de ces affectations; qu'elle écrit ne pas comprendre comment l'inoccupation du bâtiment depuis 1956 ou la qualification, empruntée au cadastre, de "bâtiment rural", pouvaient justifier que l'autorisation lui soit refusée; qu'elle ajoute que le mauvais état du bâtiment, sur lequel l'autorité communale avoue d'ailleurs avoir des doutes en recourant à la formule "une partie du bien semblait être en très mauvais état", ne constitue pas davantage un motif admissible de refus de l'autorisation; qu'elle reproche enfin à la partie adverse d'affirmer que le projet compromet la destination générale de la zone et son caractère architectural sans exposer les motifs qui lui permettent d'aboutir à une telle conclusion; qu'elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'appréciation de la conformité d'un projet avec le bon aménagement des lieux doit se faire au cas par cas, selon les circonstances propres de chaque affaire et ressortir de la motivation de la décision statuant sur la demande de permis;

Considérant que la première partie adverse répond que le fonctionnaire délégué n'a pas donné d'avis sur la demande litigieuse, que la Région n'a pas été associée à l'élaboration du second objet du recours et renvoie aux arguments de la commune; que celle-ci s'est abstenue de toute défense;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante revient sur l'erreur de motivation commise par la partie adverse en ce qui concerne le caractère inondable de sa parcelle; qu'elle précise que ce ne sont que les extrémités de celle-ci

qui sont en zone inondable et non le bâtiment lui-même et que, contrairement à la rive droite de la Mehaigne qui est située à peu près au niveau de celle-ci, la rive gauche sur laquelle se situe son bien est nettement surélevée, à une hauteur de 1,41 mètre à 1,59 mètre; qu'elle produit deux témoignages de propriétaires dont les biens sont à 0,73 mètre au-dessus du niveau de la Mehaigne qui affirment n'avoir jamais subi d'inondation même lors de la grande crue de 2002; qu'elle expose ensuite que les photos de parcelles inondées versées au dossier concernent des biens situés sur la rive droite et ne représentent pas la situation de son propre immeuble; qu'elle préconise une lecture attentive de l'avis de l'ingénieur GILLIQUET et observe que celui-ci ne donne qu'un avis réservé et ne s'oppose pas au projet, moyennant des précautions élémentaires; qu'elle joint à son dossier des documents cartographiques dont il ressort que l'essentiel de sa parcelle, dont la zone d'implantation du bâtiment, est situé en zone d'inondation avec un aléa de moyen à faible; qu'elle conclut que c'est inexactement que la partie adverse a soutenu que "les biens sont situés en zone inondable" et qu'il s'agit d'une motivation stéréotypée et viciée; qu'elle reproche aussi à l'administration d'affirmer dans l'acte attaqué "que l'immeuble et le terrain qui l'entoure sont situés au même niveau que le cours d'eau", et "que l'on peut dès lors considérer qu'en cas de débordement dudit cours d'eau, la propriété sera envahie par les eaux"; qu'elle juge que ces affirmations sont démenties par le dossier et qu'elles ne procèdent pas d'un examen concret des données particulières de la cause;

Considérant que l'article 136 du CWATUP disposait comme suit dans sa rédaction applicable à l'époque où les actes attaqués furent pris :

- " Lorsque les actes, travaux et permis visés aux articles 84, 89 ou 127 se rapportent à des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeure tels que l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le karst, les affaissements miniers, le risque sismique ou à un risque majeur au sens de l'article 31, l'exécution des actes et travaux peut, soit être interdite, soit être subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens et de l'environnement";

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose comme suit, en ses articles 2 et 3 :

- " Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate";

Considérant qu'en ce qui concerne les motifs de droit, l'autorité doit indiquer le fondement juridique de la compétence mise en œuvre; qu'en ce qui concerne les motifs de fait, il s'agit d'indiquer les circonstances concrètes qui ont

amené l'autorité à adopter tel acte; qu'elle doit expliquer le syllogisme qui conduit à la décision, ce qui requiert de montrer comment les critères légaux ont été appliqués concrètement aux caractéristiques du projet; que la motivation adéquate est celle qui est exactement proportionnée à son objet; que l'adéquation de la motivation porte sur l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs;

Considérant que l'administration était saisie d'une demande de permis d'urbanisme relatif à des actes visés à l'article 84 du CWATUP; qu'elle devait donc examiner le risque d'inondation si cet aléa était présent; qu'en l'espèce l'administration a visé le risque d'inondation, mais s'est bornée à des considérations générales; que la motivation de l'acte attaqué ne révèle pas la manière dont les critères légaux ont été appliqués à la situation concrète de la parcelle de la requérante et du bâtiment existant auquel celle-ci a apporté des transformations et dont elle demande la régularisation; que cette motivation ne révèle aucun examen de la situation de fait;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins saisi d'une demande de permis de régularisation de travaux de transformation d'un immeuble situé en zone d'habitat à caractère rural, dispose d'un pouvoir d'appréciation de la conformité du projet au bon aménagement des lieux; que, quand le projet impliquait des dérogations à un règlement communal d'urbanisme, l'article 114 du CWATUP alors en vigueur, n'imposait pas au collège des bourgmestre et échevins de proposer les dérogations sollicitées; que ces décisions procèdent de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation; que l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit faire l'objet d'une motivation adéquate;

Considérant que l'affirmation selon laquelle l'immeuble est inoccupé depuis 1956, la référence à des documents cadastraux qui révèlent un changement de destination du bien en 1959, une mention de son affectation actuelle qui est celle de "bâtiment rural" et l'observation d'une apparence de mauvais état ne constituent pas la motivation adéquate du rejet de la demande d'un projet de transformation d'immeuble en zone capable; que la mention de l'existence de travaux accomplis sans permis et l'affirmation lapidaire selon laquelle "le projet compromet la destination générale de la zone et son caractère architectural", même si celle-ci reproduit deux des critères légaux de la dérogation visés à l'article 113 du CWATUP, ne sont pas la motivation adéquate du rejet d'une proposition de dérogations relatives à la transformation d'un bien en zone capable alors que plusieurs dérogations d'importance variable étaient sollicitées; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne du 29 septembre 2003, rejetant le recours introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braives du 9 avril 2003 qui avait refusé à Brigitte ROELANDTS un permis d'urbanisme;
- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braives du 9 avril 2003 qui refuse à Brigitte ROELANDTS un permis ayant pour objet la transformation d'une maison rurale sur un bien sis à Braives (Avennes), rue de la Fontaine n° 5, cadastré 8^{ème} division, section A, n° 443c.

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 XIIIe chambre, le trois février deux mille onze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.