CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.078 du 23 juin 2011

A. 195.051/XIII-5452

En cause : **MOREAUX** Colette,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

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 28 décembre 2009 par Colette MOREAUX qui demande l'annulation de "la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, à savoir Monsieur Philippe HENRY, prise le 30 octobre 2009 au terme de laquelle le permis d'urbanisme sollicité par la requérante pour un bien sis à Charleroi, à l'angle de la rue Motte et de la chaussée de Châtelet, parcelle non cadastrée, et ayant pour objet la régularisation d'un magasin de fleurs en bordure de voirie est refusé";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ 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, la lettre du 9 août 2010 valant dernier mémoire de la partie requérante et la demande de poursuite de la procédure valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier 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 17 mai 1995, le bourgmestre de la ville de Charleroi autorise Colette MOREAUX à installer une remorque fixe pour la vente de fleurs, chaussée de Châtelet, "Pont Drion", le long du mur du Stade Jonet à Lodelinsart.

2. Le 28 novembre 2004, le Ministère des Travaux publics, administration des routes, délivre à Colette MOREAUX une permission de voirie pour établir une échoppe de fleurs sur la "chaussée de Châtelet, «Pont Drion», côté gauche". Cette décision est assortie de la condition que les alentours de l'échoppe soient maintenus en état de propreté.

3. Le 6 avril 2006, la police locale de Charleroi dresse à charge de Colette MOREAUX un procès-verbal pour une infraction à l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) : un container aménagé pour la vente de fleurs a été implanté à la chaussée de Châtelet à Lodelinsart à proximité du Pont Drion sans qu'aucune autorisation préalable n'ait été octroyée.

4. Le 13 avril 2006, la direction générale des autoroutes et des routes délivre à Colette MOREAUX une permission de voirie l'autorisant à établir un étal de fleurs, chaussée de Châtelet "Pont Drion" - N569, côté gauche. Cette décision précise ce qui suit : "annule et remplace n° 94/AD/12/251/N569/035 du 14 décembre 1994".

5. Le 18 mai 2006, le fonctionnaire délégué demande au collège des bourgmestre et échevins de Charleroi de lui adresser une copie des procès-verbaux dans cette affaire.

6. Le 16 mai 2008, Colette MOREAUX introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un magasin de fleurs installé en bordure de la voirie, à l'angle de la chaussée de Châtelet et de la rue Motte à Lodelinsart.

Le bien se situe en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

Il est également situé en zone de voirie dans le plan communal d'aménagement n° 2 bis approuvé le 7 mai 1969.

7. Le 19 août 2008, le collège communal transmet à l'administration de l'urbanisme son rapport (faisant siennes les conclusions figurant au rapport du service technique) qui propose de refuser le permis d'urbanisme aux motifs que la construction n'est pas susceptible de s'intégrer au bâti existant de par l'emploi de matériaux hétéroclites, qu'elle est établie sur le domaine public qui est, par essence, imprescriptible et inaliénable, que la permission de voirie ne constitue en rien un permis d'urbanisme et ne laisse en rien présumer qu'il pourrait être accordé à la demanderesse de permis, et qu'enfin, le container se situe en zone de voirie au plan communal d'aménagement et que seuls les travaux d'aménagement de la voirie sont autorisés.

8. Le 3 octobre 2008, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation au plan communal d'aménagement aux motifs que la zone de voirie n'est pas constructible, qu'il n'existe aucune possibilité d'appliquer un tel mécanisme de dérogation, que le projet touche à une donnée essentielle du plan communal d'aménagement qui n'autorise aucune construction dans la zone concernée et que la seule issue susceptible d'autoriser la régularisation de ce volume serait de réaliser une modification de ce plan communal d'aménagement pour y autoriser ce type de construction.

9. Le 6 novembre 2008, le fonctionnaire délégué indique au procureur du Roi qu'il sollicite comme mesure de réparation de l'infraction, en application de l'article 155, paragraphe 2, 1°, du CWATUP, la remise en état des lieux.

10. Le 21 octobre 2008, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 26 novembre 2008, Colette MOREAUX introduit un recours au Gouvernement wallon, réceptionné le 2 décembre 2008.

12. Le 22 janvier 2009, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable pour autant que cette installation garde son caractère précaire et qu'elle ne fasse pas l'objet de travaux d'agrandissement. Cet avis se lit comme suit :

" Compte tenu de ce qu'il ressort du document transmis à la Commission et du cadre légal présenté lors de l'audition par l'administration que le projet se situe dans le périmètre d'un P.C.A. aux prescriptions urbanistiques duquel il déroge selon l'analyse et les termes suivants de la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine, et Energie (DG04);

« I.I affectation en zone de voirie publique
7 type de construction non prévu
Matériaux : matériaux non prévus
type de toiture couleur»

Compte tenu de ce que le projet se situe en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur; que la demande eût dû être instruite conformément au prescrit de l'article 127 du CWATUP;

Compte tenu de ce que selon le Conseil d'Etat, s'il est vrai qu'une autorité saisie d'un recours en réformation doit procéder à la vérification de la compétence matérielle de l'autorité qui a pris la décision en première instance, il n'en est pas moins vrai que cette autorité de recours, en raison du caractère dévolutif de celui-ci, doit, sans être aucunement limitée par les griefs formulés dans le recours, statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome et en reconsidérant dans tous ses aspects la décision contre laquelle le recours est dirigé, en vue de substituer complètement sa décision à celle qui fait l'objet du recours. En annulant la décision du collège communal et en refusant le permis unique au seul motif, non autrement explicité, que la procédure de première instance était celle de l'article 127 du CWATUP et n'a pas été respectée, le Ministre n'a pas exercé pleinement son pouvoir de réformation. La circonstance que la règle de procédure violée concerne la compétence de l'auteur de l'acte et est donc d'ordre public, ne restreint pas le plein pouvoir de réformation de l'autorité de recours;

Compte tenu dès lors que, bien que la procédure soit irrégulière (article 127 du CWATUP), il y a lieu de se prononcer quant au fond;

Compte tenu de ce que la demanderesse bénéficie d'une autorisation de voirie; que celle-ci occupe les lieux, en toute bonne foi, depuis de nombreuses années; qu'en effet, la Commission estime qu'à l'époque (courrier du 17 mai 1995), la demanderesse ne pouvait considérer autrement le courrier lui adressé par le bourgmestre que comme une autorisation de bâtir («installer votre remorque fixe pour la vente de fleurs»);

Compte tenu de ce que l'espace réservé à la voirie ne comporte pas de prescription particulière y interdisant la construction; que force est de constater, compte tenu de l'occupation des lieux depuis plus de 10 ans et de la configuration des lieux, que l'installation n'empêche pas la voirie d'exister et de remplir pleinement sa fonction;

Vu le prescrit de l'article 127, § 3, du CWATUP qui permet de s'écarter d'un plan communal d'aménagement;

Compte tenu de ce que la Commission estime que l'implantation d'une aubette pour la vente de fleurs, à l'endroit concerné, peut être octroyée pour autant que cette installation garde son caractère précaire et que celle-ci ne fasse pas l'objet de travaux d'agrandissement; qu'en effet, le contexte bâti et non bâti est constitué de nombreuses installations animant l'espace rue; que l'installation de la demanderesse ne peut avoir plus d'impact visuel que les poteaux de signalisation, les installations publicitaires, les cuves et banderoles de la station service proche, etc…;

Sous réserve du respect de la condition susmentionnée, la Commission émet un avis favorable".

13. Le 28 septembre 2009, la requérante adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 30 septembre 2009.

14. Le 30 octobre 2009, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme à la requérante. Il s'agit de l'acte attaqué.

15. Cette décision est notifiée le même jour à la requérante;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des dispositions du CWATUP et plus particulièrement des articles 113 et 127, des dispositions du plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979, ainsi que des principes de bonne administration, de légitime confiance et de minutie; que, selon elle, contrairement à ce que prétend l'acte attaqué, le bien n'est pas situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi mais en zone de services publics et d'équipements communautaires, comme le relèvent du reste à juste titre la commission d'avis et la ville de Charleroi; qu'elle estime que l'appréciation erronée de la partie adverse a des conséquences directes sur l'examen de la demande de permis notamment quant à l'autorité compétente pour délivrer le permis - application éventuelle de l'article 127 du CWATUP -, à l'existence d'une contradiction entre le plan communal d'aménagement n° 2bis approuvé par arrêté royal du 7 mai 1969 et le plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979 et à l'application de l'article 113 ou 127 du CWATUP (le mécanisme dérogatoire est différent ainsi que l'appréciation de l'autorité); qu'elle ajoute que la partie adverse s'est radicalement écartée de l'avis rendu par la commission d'avis sur les recours le 22 janvier 2009 sans en expliquer les motifs, que l'analyse de la partie adverse selon laquelle il n'existerait pas d'incompatibilité entre la zone de voirie instituée par le plan communal d'aménagement n° 2bis

approuvé par arrêté royal du 7 mai 1969 et le zonage au plan de secteur qui est postérieur est erronée, qu'en effet, le plan de secteur a abrogé de plein droit les dispositions du plan communal qui ne lui étaient pas conformes; qu'elle relève que la partie adverse reprend le contenu de l'article 113 du CWATUP dans l'acte attaqué sans en tirer la moindre conséquence et sans expliquer les motifs pour lesquels elle a estimé ne pas pouvoir accorder de dérogation en application de cet article; qu'enfin, à son avis, la partie adverse ne s'est pas posé la question de l'époque du placement de l'installation fixe à régulariser alors que, en vertu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, il appartenait à cette dernière d'octroyer ou de refuser le permis sollicité en se fondant sur les prescriptions réglementaires et la conception du bon aménagement des lieux en vigueur à l'époque où l'infraction a été commise; que, subsidiairement, la requérante considère qu'à défaut pour la partie adverse de produire des pièces avec le dossier administratif qui permettraient de conclure avec certitude dans un sens ou dans l'autre, elle sollicite du Conseil d'Etat qu'il ordonne une expertise contradictoire et désigne à cette fin un géomètre expert chargé de la mission qu'elle détermine à la page 6 de sa requête;

Considérant que la partie adverse répond que le terrain concerné par l'acte attaqué est, selon la lettre de la direction de l'aménagement régional et le plan de repérage, inscrit en zone de services publics et d'équipements communautaires et qu'elle se réfère en conséquence à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 28 du CWATUP dispose comme suit :

" § 1er. Sans préjudice de leur implantation en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général.

Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général";

Considérant que l'article 127 du CWATUP est rédigé comme suit :

" § 1er. Par dérogation aux articles 84 et 89, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :

[…]

4° lorsqu'il concerne les actes et travaux situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l'article 21;

[…]

§ 3. Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement.

[…]";

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

" Considérant que le bâtiment à régulariser est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité; qu'en effet, l'ancien domaine militaire n'englobe pas la voirie située au nord;

[…]

Considérant que d'un repérage précis il ressort que le bien est repris non pas en zone d'équipements communautaires et de services publics comme mentionné par les différentes instances, mais en zone d'habitat au plan de secteur;

Considérant qu'il est également repris en zone de voirie publique au plan communal d'aménagement n° 2bis; que cette prescription graphique n'est pas incompatible avec le zonage du plan de secteur;

Considérant que l'objet de la demande ne correspond pas aux prescriptions du plan communal sur les points suivants :

[…]

Considérant que le projet vise à régulariser le placement, en bordure de voirie, d'un module cubique en métal avec auvent destiné au commerce de fleurs;

Considérant que cela n'est pas compatible avec la destination générale de la zone considérée;

Considérant le prescrit de l'article 113 du Code précité selon lequel : «Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut-être octroyé en dérogation :

1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale;

2° à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation, dans une mesure compatible avec son option urbanistique.

Dans les mêmes conditions, un permis de lotir (un permis d'urbanisation) peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement»;

Considérant que le permis d'urbanisme ne peut être délivré";

Considérant que, en relevant, dans l'acte attaqué, que le bâtiment à régulariser est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi et en faisant application de l'article 113 du CWATUP, la partie adverse a commis une erreur de droit; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, prise le 30 octobre 2009, refusant le permis d'urbanisme pour un bien sis à Charleroi, à l'angle de la rue Motte et de la chaussée de Châtelet, parcelle non cadastrée, et ayant pour objet la régularisation d'un magasin de fleurs en bordure de voirie.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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 XIIIe chambre, le vingt-trois juin deux mille onze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.