

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.900 du 21 juin 2012

A. 200.544/XIII-5913

En cause : **RENARD** Michel,
ayant élu domicile chez
Me Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

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 7 juin 2011 par Michel RENARD qui demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 6 avril 2011 pris par Monsieur Philippe HENRY, Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refusant sur recours et annulant donc un permis d'urbanisme qui avait été accordé sous condition le 07.12.2009 par le collège communal de la ville de Visé et ce pour un bien sis rue de Richelle n° 60, (Argenteau) cadastré, division deux, section A, n° 603 G et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce existant";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, 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 et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 juin 2012 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Louis DEHIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Gautier MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant 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 28 juillet 2008, Michel RENARD fait l'acquisition des biens suivants :

- Une maison d'habitation sise rue de Richelle, 58, cadastrée section A, n° 603/E pour une contenance cadastrale de 310 m².
- Une maison de commerce rue de Richelle, 60, cadastrée section A, n° 603/G pour une contenance cadastrale de 390 m².
- Une cour sise au lieu dit "village", cadastrée section A, n° 609/D pour une contenance cadastrale de 245 m².

La cour cadastrée section A, n° 609/D comporte une servitude de passage au profit d'une propriété enclavée appartenant à Elisabeth ROBERT, rue Richelle n° 68.

2. Le 26 juin 2008, Michel RENARD introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Visé ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce sur un bien sis à Richelle, rue de Richelle, n° 60 et cadastré 2^{ème} division, section A, numéro 603 G et 603 E.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège du 26 novembre 1987.

3. Le 2 juillet 2008, Michel RENARD introduit une nouvelle demande de permis pour la construction et l'aménagement d'un logement de deux chambres dans un garage et un atelier existant sur deux niveaux avec modification de façades

sur un bien sis à Richelle, rue de Richelle, n° 60 et cadastré 2^{ème} division, section A, numéro 603 G.

4. Le 26 août 2008, l'administration communale de Visé délivre un accusé de réception des dossiers complets des deux demandes de permis.

5. Dans le courant du mois de juillet 2009, Michel RENARD fait placer une barrière électrique à l'entrée de la cour et fait parvenir à Elisabeth ROBERT une clé et un code d'accès permettant l'ouverture de la barrière.

6. Le 19 octobre 2009, le collège communal de Visé, examinant les deux demandes de manière globale, émet un avis favorable conditionnel sur les deux projets.

7. Le 23 octobre 2009, la commune de Visé communique au fonctionnaire délégué les deux dossiers de demande de permis et l'invite à lui communiquer son avis dans un délai de 35 jours.

8. Le 23 novembre 2009, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel sur la première demande de permis d'urbanisme.

9. Le 7 décembre 2009, le collège communal de Visé délivre, par deux délibérations distinctes, les deux permis d'urbanisme sollicités moyennant le respect de certaines conditions et notamment, la suppression de la barrière à l'entrée de la cour intérieure sur laquelle donnent les logements projetés.

10. Le 5 mars 2010, Michel RENARD introduit auprès du Gouvernement wallon un recours contre la décision du collège communal de Visé lui accordant sous conditions le permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce existants.

Le recours précise qu'il est strictement limité à l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué lequel contient la condition suivante :

" Vu l'accroissement du nombre de logements donnant sur la cour intérieure (parcelle cadastrée section n° 609 D appartenant à Monsieur RENARD) résultant notamment de la présente demande, l'accès de cette cour grevée d'une servitude publique devra être laissé libre en permanence. Pour des raisons de sécurité en vue d'un accès direct à la voirie, la barrière placée à l'entrée de cette cour devra être supprimée au plus tard dans le mois de la délivrance du présent permis".

11. Le 8 mars 2010, le Gouvernement wallon réceptionne le recours de Michel RENARD.

12. Par un jugement du 22 mars 2010, le Juge de Paix du canton de Visé invite Michel RENARD à effectuer, à ses frais, le placement, si Elisabeth ROBERT l'accepte, d'une vidéo câblée permettant à cette dernière d'ouvrir la barrière litigieuse chez elle et, en tout état de cause, d'un bouton permettant l'ouverture automatique d'urgence, et ce dans le mois de la prononciation du jugement.

13. Le 21 avril 2010, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur le recours qui, précise-t-elle, a pour objet l'aménagement d'un logement avec deux chambres dans un garage et atelier et modification de façades. Il se lit notamment comme suit :

" (...) Compte tenu de ce que le recours porte sur l'une des conditions du permis d'urbanisme; que la commission n'entend pas remettre en cause les éléments autorisés; qu'elle s'interroge néanmoins sur le fait qu'aucune remarque n'ait été formulée en ce qui concerne la qualité et la salubrité des logements dans le cadre légal fourni par l'administration en vue de l'audition; qu'en effet l'article 1^{er} du CWATUP stipule que «[l]a région et les autres autorités publiques chacune dans le cadre de leurs compétences (...) rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager»;

Compte tenu de ce que le demandeur conteste la condition imposée par la commune selon laquelle «vu l'accroissement du nombre de logements donnant sur la cour intérieure (parcelle cadastrée n° 609 D appartenant à Monsieur RENARD) résultant notamment de la présente demande, l'accès de cette cour grevée d'une servitude publique devra être laissé libre en permanence. Pour des raisons de sécurité en vue d'un accès direct à la voirie, la barrière placée à l'entrée de cette cour devra être supprimée au plus tard dans le mois de la délivrance du présent permis»; que cette condition implique que la barrière posée par le demandeur soit enlevée;

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition ainsi que de la lettre de motivation accompagnant le recours qu'il existe un conflit de voisinage concernant la barrière litigieuse; que la servitude mentionnée dans le permis d'urbanisme a été déclarée d'utilité publique par la commune, assertion trouvant son origine dans les intérêts d'un voisin; qu'il n'appartient pas à l'autorité communale de trancher du caractère public ou privé d'une servitude dans la mesure où, s'agissant d'éléments de droit civil, seuls les cours et tribunaux sont amenés à se prononcer en cas de contestation (article 144 de la Constitution); qu'un jugement a été rendu le 22 mars 2010 concernant le statut de la servitude et la barrière litigieuse auquel le demandeur s'est conformé;

Compte tenu de ce que la commission constate que le service régional d'incendie n'a pas, dans son avis requis lors de l'instruction du permis, émis de remarques relatives à un éventuel problème de sécurité que pourrait induire la présence de la barrière; qu'elle estime que les motifs de sécurité invoqués par la commune sont dès lors peu pertinents et non justifiés; que, de surcroît, en se conformant au jugement susmentionné (pose d'un bouton d'ouverture d'urgence) le demandeur a résolu l'éventuel obstacle qu'aurait pu constituer la barrière au passage des camions d'intervention des pompiers;

La commission émet, au vu de ces éléments, un avis favorable en ce qui concerne la demande (suppression de la condition indiquée à l'article 2 du dispositif de la décision d'octroi du permis d'urbanisme)."

14. Le 6 avril 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Le Ministre,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Monsieur RENARD a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien à Visé (Argenteau), rue de Richelle, 60, cadastré section A, n° 603 G et 603 E, et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce existant (régularisation);

Considérant qu'en date du 7 décembre 2009, le collège communal de Visé a octroyé sous condition le permis d'urbanisme;

[...]

Considérant que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, toute liberté pour apprécier l'opportunité de prendre telle ou telle décision selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales; qu'il n'est pas lié par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer l'affaire dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi n'est dirigé que contre une partie de la décision;

Considérant que le demandeur a introduit simultanément deux demandes de permis d'urbanisme distinctes : l'une visant l'aménagement d'un logement d'une chambre dans un garage et un commerce existants (régularisation - logement situé au rez-de-chaussée en façade à rue), l'autre visant l'aménagement d'un logement supplémentaire de deux chambres dans un garage et un atelier existants, ainsi que la modification des façades (travaux situés à l'arrière du bâtiment et dont il résulte l'aménagement de 2 logements distincts sur deux niveaux);

Considérant que, par deux délibération distinctes, le collège communal a délivré sous conditions les permis d'urbanisme sollicités; que, toutefois, ces deux permis sont motivés de manière identique et imposent tous deux notamment les conditions suivantes :

- la façade à rue des deux immeubles situés le long de la rue de Richelle (n° 58 et 60) sera réaménagée conformément au plan complémentaire déposé par l'architecte;

1. crépi de teinte rouge-brun foncé + pierre de taille pour la partie gauche;
2. briques existantes à sabler + encadrements et soubassements en pierre de taille, avec reconfiguration de l'ancienne vitrine, pour la partie de droite;
3. Ces travaux devront être terminés dans un délai de maximum 6 mois à dater de la délivrance du présent permis.

- De plus, vu l'accroissement du nombre de logements donnant sur la cour intérieure (parcelle cadastrée n° 609 D appartenant à M. RENARD) résultant

notamment de la présente demande, l'accès de cette cour grevée d'une servitude publique devra être laissé libre en permanence. Pour des raisons de sécurité en vue d'un accès direct à la voirie, la barrière placée à l'entrée de cette cour devra être supprimée au plus tard dans le mois de la délivrance du présent permis;

Considérant, toutefois, que le présent recours vise uniquement la décision du collège octroyant sous conditions le permis d'urbanisme pour l'aménagement d'un logement d'une chambre au sein du garage et du commerce existants; qu'à travers ce recours, les conseils du demandeur contestent la condition imposant la suppression de la barrière refermant la cour;

Considérant que la barrière en cause est totalement étrangère à l'objet du permis d'urbanisme contesté; que, par ailleurs, la condition visant la suppression de cette barrière est également reprise au sein du second permis d'urbanisme délivré au demandeur, permis qui n'a pas fait l'objet d'un recours auprès du Gouvernement wallon; que, dès lors, en tout état de cause, cette condition s'impose au demandeur;

Considérant, par ailleurs, que le collège communal motive sa décision en précisant notamment que :

«Vu la prise de position relative aux petits logements', adoptée par le conseil communal de Visé en date du 29 mai 2007; Considérant que le projet répond globalement aux principes et prescriptions développés dans cette prise de position, notamment en terme de surface habitable»;

Considérant que ces prescriptions adoptées par le conseil communal sont dénuées de toute valeur réglementaire; que la poursuite de l'esprit général guidant cette ligne de conduite définie par le conseil communal doit être encouragée; que, toutefois, les prescriptions définies par cette ligne de conduite restent généralistes et n'abordent pas tous les aspects liés à l'aménagement d'un petit logement;

Considérant que le logement sollicité se caractérise par une faible superficie habitable et un mauvais agencement des espaces; qu'il convient de relever la configuration biscornue de la chambre et ses dimensions, la très petite salle de bain, la ventilation minimaliste prévue au niveau du «séjour - coin à cuisiner»; qu'en raison de leur faible superficie et de leur caractère non traversant, le garage et l'ancien commerce se prêtent mal à l'aménagement d'un logement indépendant;

Considérant que le logement ne rencontre pas les objectifs décrits dans l'article 1^{er} du CWATUPE, en ce qui concerne la qualité du cadre de vie;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il convient de refuser le permis d'urbanisme sollicité;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur RENARD est refusé."

15. Le 7 avril 2011, cette décision est notifiée à Michel RENARD et à son conseil.

16. Le 7 avril 2011, le Tribunal de première Instance de Liège dit pour droit qu'il n'existe aucune servitude d'utilité publique sur le chemin d'accès menant à la propriété de Elisabeth ROBERT et que Michel RENARD est autorisé à maintenir

la barrière litigieuse pour autant que Elisabeth ROBERT dispose des codes d'accès et d'une télécommande;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des principes généraux du droit administratif, dont le principe *audi alteram partem*, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (article 3), de l'arrêté du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article premier, deuxièmement à 22bis du Code wallon du logement dont ses articles 20 et 21, ainsi que de l'erreur dans les motifs; qu'il estime que son recours au Gouvernement ne portait que sur la condition relative à la suppression d'une barrière automatique imposée dans le permis d'urbanisme délivré par l'autorité communale; qu'il souligne que si certes, la partie adverse était saisie du dossier complet de la demande, elle n'a cependant jamais signalé au requérant qu'elle envisageait de remettre en cause l'autorisation délivrée et ne lui a pas donné la possibilité de faire valoir ses arguments à cet égard ainsi que sur les motifs qui guidaient cette éventuelle décision; que, selon lui, mettre à néant une autorisation d'urbanisme et ce de surcroît lorsque les constructions ont été érigées est un acte grave touchant aux droits acquis du requérant et qu'ainsi, dans ces circonstances, le principe *audi alteram partem* a été méconnu; qu'il relève que le Ministre n'expose pas la raison pour laquelle les critères minimaux de salubrité des logements fixés par le Code du logement et son arrêté exécution (notamment ses articles 20 et 21) ne seraient pas rencontrés ni en quoi il devrait les écarter, et ce en violation de ces dispositions; qu'il ajoute qu'il résulte du rapport fait par son architecte le 25 mai 2011 que le bâtiment a été organisé conformément aux desiderata de l'administration et que la superficie du logement est conforme à la législation régionale et aux exigences de la ville de Visé (logements de plus de 40 m²); qu'il constate qu'un enquêteur pour les permis de location de la Région déclare que des logements bien plus exigus paraissent avoir été acceptés de sorte qu'aucune raison objective légalement admissible ne pouvait être avancée pour refuser le permis sollicité; qu'il fait valoir qu'une motivation adéquate imposait soit une énonciation des règles positives justifiant cette appréciation contraire à celle du fonctionnaire délégué et de la ville de Visé, ou, à tout le moins, des raisons pour lesquelles les règles ainsi fixées par le Code du logement et constituant donc au moins une ligne de conduite n'avaient pas été appliquées;

Considérant qu'en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant réitère l'argumentation contenue dans la requête en annulation et se demande pour quelle raison une telle décision a été prise puisqu'elle ne correspond nullement à la législation applicable en matière de surface et critères de salubrité des habitations; qu'ainsi, il relève, à titre d'exemple, que la surface minimale d'habitation de 28 m²

(sans permis de location) fixée par le Code du logement est largement dépassée; qu'en réalité, à son estime, il y a une erreur manifeste d'appréciation et une absence de motivation légale et adéquate qui permettrait de justifier un tel traitement différencié;

Considérant qu'il n'est pas contesté que la partie adverse, saisie du recours en réformation organisé par l'article 119 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), pouvait, en raison de l'effet dévolutif de ce recours, réexaminer l'ensemble du dossier de la demande de permis et apprécier l'opportunité d'autoriser ou non le projet selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales, la circonstance que le requérant ait limité son recours à l'article 2 de la décision du collège communal qui contient une condition, étant sans incidence à cet égard;

Considérant que, dès lors que le requérant a initié lui-même le recours en réformation et qu'il ne pouvait ignorer que l'autorité de recours reprenait l'examen de l'ensemble de la demande et qu'il a été auditionné le 21 avril 2010, il a pu faire valoir tous les éléments qu'il jugeait utiles à la défense de ses droits, en ce compris sur une éventuelle remise en cause de l'autorisation délivrée par le conseil communal; que le principe audi alteram partem n'a pas été violé en l'espèce;

Considérant par ailleurs, que l'article 84, § 1^{er}, 6° du CWATUPE dispose que nul ne peut, sans un permis préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement, créer un nouveau logement dans une construction existante; que la demande de permis qui a donné lieu à l'acte attaqué vise à régulariser la création d'un appartement dans un garage et un rez-de-chaussée commercial existant;

Considérant que le requérant, qui a procédé sans aucune autorisation à des travaux qui nécessitaient l'obtention préalable d'un permis, est malvenu de reprocher à la Région wallonne de lui refuser un tel permis; qu'en effet, le poids du fait accompli ne peut jamais constituer un argument que l'autorité devrait prendre en considération dans l'exercice de son pouvoir de décision; que quels que soient les travaux réalisés, l'autorité est en droit de refuser un permis de régularisation dès lors que le permis requis par le CWATUPE n'a pas été préalablement obtenu, ce refus devant s'appuyer sur des motifs exacts en droit et en fait; que c'est à tort que dans son dernier mémoire, le requérant écrit qu'il disposait d'un droit de construire et de maintenir une situation;

Considérant que les dispositions légales et réglementaires en matière de logement n'interdisent pas au Ministre de refuser un permis d'urbanisme sur la base

de critères de bon aménagement des lieux visés, notamment à l'article 1^{er} du CWATUPE;

Considérant que l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

" Considérant que le logement sollicité se caractérise par une faible superficie habitable et un mauvais agencement des espaces; qu'il convient de relever la configuration biscornue de la chambre et ses dimensions, la très petite salle de bain, la ventilation minimaliste prévue au niveau du «séjour - coin à cuisiner»; qu'en raison de leur faible superficie et de leur caractère non traversant, le garage et l'ancien commerce se prêtent mal à l'aménagement d'un logement indépendant;

Considérant que le logement ne rencontre pas les objectifs décrits dans l'article 1^{er} du CWATUPE, en ce qui concerne la qualité du cadre de vie";

Considérant que la décision de refus de permis litigieuse expose les motifs pour lesquels le Ministre estime, en opportunité dans le cas d'espèce et sur la base du CWATUPE, ne pas pouvoir faire droit à la demande de permis d'urbanisme et permet au requérant de comprendre les raisons qui sont à la base de cette appréciation et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant qu'en estimant qu'aucune raison objective légalement admissible ne pouvait être avancée pour refuser le permis sollicité, le requérant substitue en réalité son appréciation de l'opportunité du projet à celle de la partie adverse; qu'à cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité administrative et du requérant quant au bon aménagement des lieux et ne peut substituer son appréciation à celle qui a été portée par l'autorité compétente sauf à censurer une erreur manifeste;

Considérant que le requérant dénonce pour la première fois dans son mémoire en réplique "(...) une erreur manifeste d'appréciation et une absence de motivation légale et adéquate qui permettrait de justifier un tel traitement différencié"; qu'en ce qu'il dénonce pour la première fois dans le mémoire en réplique l'erreur manifeste d'appréciation, le moyen, qui n'est pas d'ordre public, est tardif et par conséquent irrecevable; qu'à supposer que le moyen puisse être interprété comme dénonçant une inégalité de traitement, le moyen est également tardif et donc irrecevable;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant écrit ce qui suit :

" Le dossier avait fait l'objet d'avis favorables de toutes les administrations en instance. Par ailleurs, en recours, à aucun moment, même devant la commission de recours, il n'a été exposé que l'administration de la DGO4 envisageait de conseiller au Ministre de réformer la décision et de refuser le permis. A fortiori

l'échange de notes «vertes» à ce sujet a été scellé [sic]. Bien au contraire, d'une part la commission de recours a émis un avis favorable au dossier et d'autre part, l'administration ne s'y est pas présentée ce qui a été souligné par la commission d'avis.

La DGO4 n'a donc pas pu exprimer à l'égard du requérant même verbalement un avis qui serait contraire au maintien de l'autorisation.

Dans ces circonstances et au vu de la proposition «occulte» de l'administration de réformer la décision et de supprimer l'autorisation pour des motifs totalement étrangers au recours et à tout ce qui avait été discuté antérieurement dans ce dossier, la jurisprudence KUMPS impose d'annuler pour méconnaissance du principe visé au moyen.";

Considérant qu'à cet égard, le requérant s'appuie sur des documents figurant au dossier administratif dont il n'a cependant pas fait état et qu'il n'a pas contestés dans son mémoire en réplique; qu'au surplus, le moyen unique n'invoque pas la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-et-un juin deux mille douze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.