CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.780 du 27 septembre 2012

A. 198.147/XIII-5721

En cause : **NOEL** Bernard,
ayant élu domicile chez
Me Thierry FRANKIN, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 novembre 2010 par Bernard NOËL qui demande l'annulation de "l'arrêté du 10 septembre 2010 refusant le permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Villers-le-Bouillet, rue Sauvenière, 9-11, cadastré section B, n^os 596e, 598d, 598f, 594s et 594v, et ayant pour objet la régularisation de diverses constructions";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, 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 8 mai 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2012 à 9.30 heures;

Vu la lettre du 25 mai 2012 informant les parties de la remise de l'affaire à l'audience du 13 septembre 2012 à 9.30 heures;

Vu la lettre du 13 juin 2012 informant les parties de la remise de l'affaire à l'audience du 20 septembre 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. NIKIS, 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. Antécédents.

1.1. Bernard NOËL et Christian NOËL introduisent, le 27 avril 2005, une demande de permis d'urbanisme en vue de régulariser la construction de six bâtiments sis à Villers-le-Bouillet, rue Sauvenière 9-11, sur des terrains cadastrés section B, n^{os} 596e, 598d, 598f, 594s et 594v. Les terrains sont situés en zone agricole au plan de secteur de Huy-Waremme du 20 novembre 1981. Il est accusé réception de la demande le 28 avril 2005.

1.2. Une enquête publique est organisée du 12 au 27 mai 2005, aux motifs que la demande déroge au plan de secteur (non-conformité avec la destination de la zone agricole, article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)) et que les bâtiments présentent une profondeur trop importante par rapport aux constructions voisines (article 330, 2^{o}, du CWATUP). L'enquête ne suscite aucune réclamation.

1.3. Les avis suivants sont émis :

- le Ministère wallon de l'Equipement et des Transports, le 10 juin 2005 : avis défavorable, au motif que les bâtiments pour lesquels un permis de régularisation est demandé se situent sur les zones de dégagement de l'autoroute;
- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Villers-le-Bouillet, le 5 septembre 2005 : avis favorable, au motif que les bâtiments pour lesquels un permis de régularisation est demandé ont été construits avant la construction de l'autoroute;

- le fonctionnaire délégué, le 24 octobre 2005 : avis défavorable et refus d'accorder la dérogation, pour les motifs suivants :
  - l'article 110 du CWATUP ne trouve pas à s'appliquer, le projet ne constituant pas un service public ou communautaire,
  - les constructions (typologies diverses et variées, toitures plates-hémicylindriques, matériaux multiples dont la nature et la teinte sont inadaptées à la zone agricole) ne s'intègrent pas au contexte non bâti;
  - ces constructions sont perceptibles dans le paysage et sont implantées de manière éparse sur le site, consommant un maximum de zone agricole.

1.4. Le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis sollicité le 21 novembre 2005. Cette décision est notifiée au requérant par lettre recommandée du 23 décembre 2005.

1.5. Bernard NOËL et Christian NOËL introduisent un recours devant le Gouvernement wallon le 21 janvier 2006. Ils y expliquent notamment que les bâtiments ont été érigés en 1964, soit avant l'arrêté royal du 20 novembre 1981 établissant le plan de secteur de Huy-Waremme, et que l'autoroute a été construite après l'érection des bâtiments litigieux.

1.6. Les parties sont convoquées à comparaître devant la commission d'avis sur les recours le 27 février 2006. La commission "marque son accord sur le principe de la régularisation des bâtiments", ceux-ci ayant été construits avant l'adoption du plan de secteur, mais émet un avis défavorable sur le projet au motif que "les bâtiments en cause forment un ensemble fort peu homogène tant en ce qui concerne leur volumétrie que leurs matériaux" et propose, "en vue d'améliorer la perception générale", "de supprimer le hangar hémicylindrique et de planter une haie d'essences régionales".

1.7. La division de l'aménagement et de l'urbanisme propose, dans une note au ministre du 7 avril 2006, de rejeter le recours, aux motifs, d'une part, que quatre bâtiments sur six ont été vraisemblablement construits après l'adoption du plan de secteur (ces bâtiments n'apparaissent ni sur l'orthophotoplan de 1978 ni sur le relevé cadastral de 1979, déposés au dossier des demandeurs de permis), qu'aucun des mécanismes dérogatoires prévus par les articles 110 à 112 du CWATUP ne s'applique à ces constructions, et, d'autre part, que les deux autres bâtiments "s'inscrivent en rupture par rapport à leur environnement bâti et non bâti".

1.8. Le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial rejette le recours et refuse le permis par un arrêté du 15 janvier 2007.

1.9. Le requérant introduit un recours en annulation contre l'arrêté du 15 janvier 2007. Par un arrêt n° 186.127 du 9 septembre 2008, le Conseil d'Etat annule la décision de refus de permis pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des principes généraux de droit de bonne administration et de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir, du détournement de procédure administrative et de la violation des articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes et de la violation de l'article 108 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que, dans une première branche, le requérant critique l'acte attaqué au motif que «la partie adverse, saisie sur recours d'une demande de régularisation, omet de vérifier les conditions de base applicables à la régularisation, bâtiment par bâtiment» notamment en ce qu'il refuse la régularisation des bâtiments I et III pour des motifs de bon aménagement des lieux et d'intégration paysagère appréciés au moment de l'adoption de l'acte attaqué et non au moment de leur construction;

[...]

Considérant qu'il n'est pas contesté que les bâtiments numérotés I et III ont été érigés avant l'adoption du plan de secteur;

Considérant que, dans le cas d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit, quand le changement de réglementation urbanistique, qui ne contient aucune disposition de droit transitoire ou d'ordre public, est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où celle-ci a été érigée; que l'octroi ou le refus de la régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis;

Considérant qu'à cet égard, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant, sur la base de (la) jurisprudence constante du Conseil d'Etat, que l'appréciation de la possibilité d'octroyer un permis de régularisation doit s'opérer au moment où l'infraction a été commise; qu'en fait, l'octroi ou le refus du permis doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés; (...)

(...)

Considérant que la comparaison entre l'extrait cadastral et les plans déposés à l'appui de la présente demande démontre que le bâtiment I a subi d'importantes transformations; que cette construction et le hangar hémicylindrique (bâtiment III) s'inscrivent en rupture par rapport à leur environnement bâti et non bâti tant en raison de leur volumétrie (toitures à faibles pentes et hémicylindrique) que de la nature et de la tonalité des matériaux mis en œuvre (tôles ondulées atteintes par la corrosion, bardages métalliques de ton gris-bleu, etc...); que le hangar hémicylindrique, reliquat des infrastructures nécessaires lors de la construction de l'autoroute, est particulièrement inesthétique»;

Considérant qu'après un exposé correct des principes en cause, l'acte attaqué n'indique toutefois pas en quoi les bâtiments numérotés I et III ne respectent pas la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où ils ont été érigés; qu'au contraire la partie adverse a apprécié l'intégration des bâtiments

litigieux par rapport à une conception du bon aménagement des lieux contemporaine à l'adoption de l'acte attaqué; que la première branche du premier moyen est fondée.

[...]".

2. Les faits ayant donné lieu à l'adoption de l'acte attaqué.

2.1. Le requérant et son frère sont cités, le 31 janvier 2008, devant le tribunal correctionnel de Huy, pour avoir, depuis le 1er janvier 2000, construit un ensemble de 6 bâtiments industriels, sans avoir obtenu un permis préalable, sur des terrains leur appartenant sis à Villers-le-Bouillet, rue Sauvenière, parcelles cadastrées section B, nos 596e, 594s, 598d, 622h et 594v et les avoir maintenus jusqu'au 31 janvier 2008.

Le tribunal correctionnel de Huy acquitte les prévenus par un jugement du 12 octobre 2010. Frappé d'appel, le jugement est confirmé par la Cour d'appel de Liège le 8 novembre 2011.

2.2. Entre-temps, la partie adverse statue à nouveau le 10 septembre 2010, en refusant de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

Considérant que le premier auditeur rapporteur estime que le requérant n'a pas intérêt à son recours; qu'il s'en explique comme suit :

" Le requérant et son frère sont cités, le 31 janvier 2008, devant le tribunal correctionnel de Huy, pour avoir, depuis le 1er janvier 2000, construit un ensemble de 6 bâtiments industriels, sans avoir obtenu un permis préalable, sur des terrains leur appartenant sis à Villers-le-Bouillet, rue Sauvenière, parcelles cadastrées section B, no 596e, 594s, 598d, 622h et 594v et les avoir maintenus jusqu'au 31 janvier 2008.

Le jugement du tribunal correctionnel de Huy du 12 octobre 2010 , confirmé par la Cour d'Appel de Liège dans son arrêt du 8 novembre 2011, relève que «l'allégation des prévenus selon laquelle les bâtiments ont été construits avant que des règles urbanistiques ne soient applicables est vraisemblable», que «la décision de refus du permis d'urbanisme du 10 septembre 2010 repose sur une donnée non démontrée, à savoir celle relative à la date de construction des bâtiments litigieux» et «qu'il semble bien que c'est suite à une erreur d'appréciation des prévenus que la procédure judiciaire pénale a été initiée, les prévenus ayant cru, manifestement à tort mais de bonne foi, qu'ils devaient régulariser la situation urbanistique de leurs bâtiments alors que tel n'était vraisemblablement pas le cas, eu égard à la date de construction de ceux-ci». Et le tribunal de conclure qu'il «ne dispose d'aucun élément pour (...) déterminer la date exacte de construction des bâtiments litigieux».

La Cour d'Appel de Liège, dans son arrêt précité, précise que «les prévenus soutiennent que l'ensemble des bâtiments a dû être construit à la fin des années 1950 peu avant le début de la construction de l'autoroute de Wallonie», que «la production en degré d'appel d'un plan du fonds des routes (actualisé en 1968) ne

reprenant qu'une partie des hangars n'est pas de nature à détruire la crédibilité de l'affirmation des prévenus dès lors que ce document a pour seul objet le tracé de l'autoroute et non le relevé des constructions aux abords» et qu'«il en est de même de la matrice cadastrale de 1979 qui est produite sans indication de l'époque du relevé des données y mentionnées». Et la Cour de conclure que «les appelants restent en défaut de produire des éléments de nature à infirmer la vraisemblance de la thèse des prévenus».

Dès lors que le requérant soutient que les bâtiments litigieux ont été érigés avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et que cette thèse est considérée comme vraisemblable par deux décisions judiciaires qui ont force de chose jugée, il faut conclure que le requérant ne dispose pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la décision qui lui refuse un permis d'urbanisme tendant à régulariser des constructions érigées à un moment où un permis d'urbanisme n'était pas requis. Comme le précise le tribunal correctionnel de Huy dans son jugement du 12 octobre 2010, «il semble bien que c'est suite à une erreur d'appréciation des prévenus que la procédure judiciaire pénale a été initiée, les prévenus ayant cru, manifestement à tort mais de bonne foi, qu'ils devaient régulariser la situation urbanistique de leurs bâtiments alors que tel n'était vraisemblablement pas le cas, eu égard à la date de construction de ceux-ci».

Le recours en annulation est irrecevable";

Considérant que l'acte attaqué est un arrêté ministériel qui refuse un permis d'urbanisme au requérant;

Considérant que, quel que soit le bien-fondé de la demande de permis d'urbanisme, même dans l'hypothèse où celle-ci procèderait d'une erreur commise de bonne foi, il n'en demeure pas moins qu'une décision de l'autorité existe; qu'elle cause grief au requérant aussi longtemps qu'elle existe et ce indépendamment des décisions judiciaires postérieures à l'acte attaqué; qu'il a intérêt à en demander l'annulation ne serait-ce que pour ne pas laisser dans l'ordre juridique une décision qui lui cause grief; que la requête est recevable;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général de poursuivre l'instruction,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-sept septembre deux mille douze 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.