

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.658 du 27 février 2013

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 NOEL 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 l'arrêt n° 220.780 du 27 septembre 2012 rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2013 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, 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. NIKIS, premier auditeur;

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 220.780 du 27 septembre 2012 qui a dit le recours recevable et rouvert les débats;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des principes généraux de droit administratif, de bonne administration, d'indépendance et de minutie, de la violation du principe général de droit selon lequel les autorités administratives sont tenues de statuer dans un délai raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir, du détournement de procédure administrative et de la violation des articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes, ainsi que celle de l'article 108 du CWATUP"; que le moyen est divisé en deux branches;

Considérant que, dans une première branche, le requérant estime que la partie adverse, saisie sur recours d'une demande de régularisation, a omis "de vérifier les conditions de base applicables à la régularisation, bâtiment par bâtiment", n'a pas produit "une analyse indépendante, impartiale et minutieuse du dossier" et a pris "une décision dans un délai déraisonnable";

que, en ce qui concerne le défaut d'indépendance, d'impartialité et de minutie, le requérant développe le moyen comme suit :

" A cet égard, l'acte entrepris est adopté in tempore suspecto, et aux fins d'influer dans le cadre d'un litige en cours, ouvert à charge du requérant et de son frère, ensuite de leur inculpation devant le Tribunal Correctionnel de Huy, pour les «infractions» d'urbanisme dont question dans le présent dossier. Que l'on voudrait «forger» des preuves à charge du requérant et de son frère, l'on ne s'y prendrait pas autrement...

Et que la partie adverse, dans le cadre du litige à charge du requérant devant le Juge répressif présente une double qualité - partie civile d'une part et autorité délivrante d'autre part. Cette qualité est incompatible avec l'indépendance et l'objectivité nécessaire à l'appréciation d'une demande de permis d'urbanisme de régularisation.

Que le Ministre de la partie adverse disposait en pratique de longs mois pour évaluer correctement le dossier, qui par l'effet erga omnes de l'annulation ordonnée par Votre Arrêt n° 186.127 du 9 septembre 2008 et l'adoption de l'acte présentement critiqué....

Comme en attestent les pièces communiquées en annexe à la requête, ce ne sera qu'au mois d'août 2010 - soit près de 24 mois après l'annulation du précédent refus de permis - que la partie adverse, motivée par l'enjeu de sa propre demande introduite devant le Juge répressif, décidera de procéder à un examen succinct du dossier.

Qu'aucune réaction n'était pourtant enregistrée suite à l'annulation du précédent refus de permis, et que spécialement pour étayer sa demande de réparation «civile», la partie adverse, et son Fonctionnaire délégué, feront flèche de tout bois pour tenter - fût-ce en prenant l'acte critiqué - d'influer sur un litige où elle est partie prenante et où elle postule une demande de démolition des bâtiments litigieux.

Que l'examen impartial et minutieux n'est assurément pas le souci de la partie adverse, prenant l'acte critiqué.

[...]"

que, en ce qui concerne le dépassement du délai raisonnable, le requérant développe le moyen comme suit :

" En l'espèce, la situation du requérant est assurément relative à un dossier d'importance, qui touche à un immeuble dont il est propriétaire indivis avec son frère. Le requérant voulait - de bonne foi mais par erreur, à suivre le Juge répressif - valider le statut juridique des bâtiments présents sur un terrain, avant d'entamer tout projet de valorisation.

Ensuite du premier refus de régularisation - qu'annulait Votre Arrêt n° 186.127 du 9 septembre 2008 - le requérant était verbalisé au titre d'une infraction d'urbanisme alléguée, poursuivi, et faisait face à une procédure d'un caractère particulièrement infâmant, le véritable opprobre public qui touche l'inculpé, même présumé innocent.

Dans cette circonstance, ensuite de l'effet d'annulation de Votre Arrêt précité, le Ministre de la partie adverse se devait de statuer - toute affaire cessante - sur le dossier qui lui revenait. Dès la notification de Votre Arrêt du 9 septembre 2008, la partie adverse pouvait solliciter diverses démarches, entamer des recherches, inviter éventuellement le requérant à compléter sa demande initiale.

Or, depuis ce 9 septembre 2008, il apparaît que la partie adverse n'a rien fait.

Elle n'a pas davantage veillé à documenter le Juge répressif, qui sollicitait un complément d'information pour le dossier qu'il évaluait, comme en atteste son Jugement du 9 février 2010, qui interpellait le Ministère public et la partie adverse.

Qu'entre le 9 septembre 2008 et le 9 février 2010, la partie adverse n'a strictement rien fait ... pendant un délai de 17 mois.

Qu'ensuite, ce n'est qu'in extremis, soit à la fin du mois d'août 2010 et dans la perspective d'une audience devant le Juge répressif le 14 septembre 2010 que la partie adverse sollicitait une décision littéralement pour conforter la posture

procédurale de la Région, «forgeant» ainsi une preuve à charge du requérant qui y comparait comme inculpé.

Il s'agit donc bien d'une affaire d'importance pour le requérant, qui ne peut que s'insurger a posteriori, de s'être vu notifier un second refus de permis, uniquement motivé par la volonté de la Région d'obtenir à sa charge la démolition des immeubles existants.

Que les presque 24 mois - délai qui a couru depuis la notification de Votre Arrêt n° 186.127 du 9 septembre 2008 - n'ont absolument pas été mis à profit pour compléter de quelque manière que ce soit le dossier du requérant.

[...]"

Considérant que, dans une seconde branche, le requérant soutient que la partie adverse tient compte abusivement de divers avis préalables et "en reprend à son compte la motivation, sans relever l'illégalité de [ces] actes préparatoires et méconnaît manifestement les éléments de preuve apportés dans le dossier ainsi que la notion légale de vraisemblance et de présomption, telle que définie par les articles 1349 et 1353 du Code civil"; qu'il développe trois arguments; qu'il fait d'abord valoir que les actes préparatoires et les avis cités par l'acte attaqué sont anciens et auraient dû être actualisés; qu'il estime ensuite que la procédure souffre d'un "défaut d'évaluation déraisonnable [lire raisonnable] de la situation"; qu'il expose enfin que l'acte est entaché d'une "violation de la charge de preuve, de la notion légale de vraisemblance et de présomption"; que, dans son exposé, le requérant retient spécialement que le tribunal correctionnel a noté que l'acte attaqué "repose sur une donnée non démontrée, à savoir celle relative à la date de construction des bâtiments litigieux"; qu'à ses yeux, par cette formule, le juge répressif "portait une critique sévère sur l'acte" attaqué; qu'il écrit que "dans l'acte entrepris, la partie adverse prétend désormais mettre à charge du requérant la preuve qu'elle-même ne parvenait pas à rapporter - fût-ce en «forgeant» une décision négative pour appuyer sa thèse..." et que "le Ministre de la partie adverse allègue que la charge de la preuve incombe de manière absolue au requérant en se fondant sur les enseignements qu'il croit devoir retenir de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 180.007 du 21 février 2008";

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que l'acte entrepris n'est pas lié à une procédure normale et que le refus attaqué a été confectionné par la partie adverse pour soutenir la procédure judiciaire; que, quant au délai, il estime que le défaut de rappel au gouvernement ne peut lui être reproché; que sur la seconde branche, il se réfère à la liberté de la preuve en droit administratif et allègue qu'il n'est pas possible de soutenir que l'acte entrepris est régulier parce qu'il se conforme à la chose jugée par l'arrêt n° 186.127 du 9 septembre 2008 alors qu'il est illégal en ce qu'il se réfère à des infractions d'urbanisme pour lesquelles le requérant et son frère ont été disculpés par des décisions judiciaires "coulées en force de chose jugée";

Considérant, sur la première branche, que le requérant se borne à affirmer que la partie adverse aurait omis "de vérifier les conditions de base applicables à la régularisation, bâtiment par bâtiment", sans aucunement développer cette partie de la branche du moyen, qui est dès lors irrecevable; que le requérant n'apporte pas la preuve que la partie adverse n'aurait pas agi avec indépendance, impartialité et minutie, se contentant de livrer une interprétation subjective des faits de la cause; qu'à défaut de telle preuve, il n'est pas "anormal" que l'administration instruisse la demande de permis de régularisation introduite par le requérant alors que celui-ci est poursuivi pour les mêmes faits; qu'il n'est pas non plus inhabituel que les décisions prises dans une procédure soient invoquées dans l'autre; qu'il s'ensuit que cette critique n'est pas fondée; que, en ce qui concerne la question du délai raisonnable pour statuer, le requérant n'a pas, en l'absence d'une décision du Gouvernement wallon, adressé de rappel à ce dernier sur la base de l'article 121, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); qu'il s'ensuit que le requérant n'a pas d'intérêt à cette partie de la branche du moyen;

Considérant, sur la seconde branche, en ce qui concerne le caractère ancien des actes préparatoires et des avis cités par l'acte attaqué, que le requérant n'établit pas que l'autorité administrative aurait été tenue de reprendre la procédure ab initio en sollicitant de nouveaux avis, alors que l'arrêt du Conseil d'Etat n° 186.127 du 9 septembre 2008 annulait le premier refus de permis en raison d'un défaut de motivation bien précis :

" 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";

que, pour le surplus, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que, à défaut de documents probants, des recherches ont été demandées à la Direction générale opérationnelle des Routes et des Bâtiments, Direction des Routes de Liège qui dispose des archives des travaux de construction de l'autoroute; qu'il résulte de ces recherches que les travaux de construction de l'autoroute ont été entamés en 1968; que, par ailleurs, aucun bâtiment aux abords de la sortie A015.072 n'apparaît sur les plans dressés à l'époque dans le cadre de ces travaux; que, sur base de ces renseignements, l'époque de la réalisation de l'autoroute soutenue par le conseil des demandeurs est totalement fallacieuse;

Considérant par ailleurs que les bâtiments II, IV, V et VI n'apparaissent pas sur l'orthophotoplan de 1978;

Considérant que, sur base des éléments versés au dossier, la date exacte de construction de chacune des constructions litigieuses est incertaine; que certains bâtiments apparaissent sur l'orthophotoplan de 1978, ainsi qu'au cadastre de 1979 (bâtiment III et une partie du bâtiment I); que la décision de la Cour d'appel de Liège du 20 décembre 1976 tenant lieu d'acte notarié de vente vise des hangars sans autre précision; que, par ailleurs, aucun élément probant ou commencement de preuve écrite ne retrace l'évolution du bâti sur la propriété après 1979;

Considérant que, dans un arrêt n° 180.007 du 21 février 2008, le Conseil d'Etat a précisé que : «c'est à bon droit que la partie adverse affirme qu'il appartient au demandeur de permis qui sollicite l'application de l'article 111 du CWATUP d'établir que le bâtiment qu'il veut reconstruire, existait de manière régulière avant l'entrée en vigueur du plan de secteur»; que les diverses affirmations des demandeurs ou de leur conseil quant à la légalité et aux époques de construction des différents bâtiments sont imprécises, floues, voire erronées; que le bien ayant été acquis par la famille en 1976, établir l'époque et la légalité des constructions n'apparaissent pas sur l'orthophotoplan de 1978, (soit les bâtiments II, IV, V et VI) et de l'agrandissement du bâtiment I repris sur l'extrait cadastral de 1979 pour une superficie nettement moindre que celle du bâtiment I actuel ne devrait normalement guère poser problème; que des recherches complémentaires doivent être effectuées en ce qui concerne l'autre partie du bâtiment I et le bâtiment III;

Considérant qu'à travers l'arrêt du 9 septembre 2008 précité, le Conseil d'Etat a confirmé de manière stricte sa jurisprudence portant obligation pour l'autorité compétente d'apprécier la possibilité d'octroyer un permis de régularisation au moment où l'infraction a été commise, en fonction des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés; qu'à défaut d'éléments probants déterminant la date d'exécution des travaux à régulariser, il est, dès lors, légalement impossible d'octroyer un permis d'urbanisme régularisant les constructions litigieuses";

Considérant qu'il ressort de ces motifs de l'acte attaqué que la conclusion de la partie adverse selon laquelle la date exacte de la construction de chacun des bâtiments est incertaine ne paraît pas déraisonnable; qu'elle se trouve même confirmée par la décision du juge répressif citée par le requérant; qu'en estimant que le juge répressif critique la décision attaquée, le requérant perd de vue que tant la décision de culpabilité que le permis de régularisation requièrent la preuve de la date des travaux litigieux; que, en effet, la condamnation requiert du juge qu'il constate que les éléments constitutifs de l'infraction soient prouvés; que, aux yeux du juge, cela nécessitait notamment la preuve de la date des travaux et que, à défaut pour le ministère public ou l'administration de rapporter celle-ci, l'acquittement s'imposait; que la même preuve est nécessaire à la décision d'accorder un permis de régularisation; qu'à défaut de celle-ci, à tout le moins dans un cas où l'administration soutient avec vraisemblance qu'elle peut lui être rapportée par le demandeur, un tel permis ne peut être délivré; que dans la procédure de demande de permis, c'est au demandeur d'apporter cette preuve; qu'il n'est donc pas contradictoire d'acquitter le demandeur pour défaut d'administration de cette preuve par celui à qui elle incombait et de lui refuser le permis qu'il demande pour la même raison; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué ne viole pas non plus la chose jugée par la décision de la juridiction répressive citée au moyen; qu'il ne peut donc être fait reproche à la partie

adverse, qui devait apprécier la possibilité d'octroyer un permis de régularisation au moment où les faits avaient été commis, en fonction des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux avaient été exécutés, de refuser d'octroyer un permis d'urbanisme régularisant les constructions litigieuses à défaut d'éléments probants déterminant la date d'exécution des travaux à régulariser; que la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation des principes généraux de droit administratif, de bonne administration et de légitime confiance, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir, de la contradiction dans les motifs et de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes de l'administration"; que, selon lui, "saisie d'un ensemble de faits relatifs à 6 bâtiments et hangars anciens, la partie adverse prétend motiver une décision à l'égard de tous, par un dispositif commun consistant en un second rejet, nonobstant les différences objectives qui existent entre eux";

que le requérant développe le deuxième moyen comme suit :

" Que (les motifs de l'acte attaqué) permettent de comprendre qu'il y a, d'après l'administration, 3 catégories dans lesquelles se retrouvent chacun des 6 bâtiments concernés :

- Il y a d'abord l'abri pour animaux [...];
- Il y a ensuite les bâtiments cadastrés, dont la mention explicite est faite dans les titres notariés et jugements, pour lesquels le requérant est bien enrôlé au titre du précompte immobilier, lesquels sont certainement érigés antérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur, et des contraintes inhérentes à l'aménagement de la zone agricole;
- Les autres constructions, «vraisemblablement» réalisées postérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur.

Ces trois catégories distinctes se voient pourtant régies par un même dispositif, le rejet du recours, alors qu'à tout le moins le refus concernant l'abri pour animaux devait être motivé de manière spécifique, les prévisions de l'article 35, al 4 du CWATUP, qui porte pourtant que «les refuges de pêche et les petits abris pour animaux y sont admis pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce», étant pleinement rencontrées.

Aucune justification raisonnable ne permet de comprendre les catégories établies par l'autorité dans les 6 constructions anciennes, et le sort commun qui leur est réservé, qui est porteur d'une contradiction entre les motifs et le dispositif de la décision entreprise";

que le requérant y voit une violation du principe général de légitime confiance;

Considérant qu'un exposé des moyens implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été; que, en l'espèce, le requérant n'indique pas comment la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ou une violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que quant au principe de légitime confiance, il signifie que "l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité, ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret"; que le requérant s'abstient de faire cette démonstration en l'espèce; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes de l'administration"; que, selon lui, "la décision entreprise ne répond pas aux observations et arguments du requérant, formulées lors de l'audition devant la Commission d'avis, où il s'est rendu, accompagné de l'Echevin de l'Urbanisme de la Commune de Villers-le Bouillet, le 27 février 2007"; qu'il expose que lui-même et cet échevin ont soutenu ce qui suit :

- " • Les bâtiments avaient été construits avant l'autoroute, comme le confirmaient les voisins, dont les attestations figurent au dossier;
- L'impôt foncier est régulièrement acquitté sur la base des terrains et constructions, lesquelles sont cadastrées avant l'entrée en vigueur du plan de secteur;
- Les constructions ont fait l'objet d'une utilisation continue,
 - depuis 1969/1970 par un transporteur qui y avait ses dépôts et ateliers,
 - lors de l'acquisition par le père du requérant, en 1976, les lieux étaient toujours occupés par ledit transporteur, jusqu'à la faillite de sa société;
 - de 1978 à 1989, la société du requérant, «Garden NOËL» par un magasin d'articles de jardinage, exposition de serres, abris de jardin, meubles de jardin, tondeuses, etc....
 - entre 1989 et 1990, la société «BONHEUR» a repris l'exploitation du magasin;
 - entre 1991 et 2005, les lieux ont été utilisés par la société «TERRATRAC» pour un commerce de gros de machines, matériels et tracteurs agricoles;
 - depuis février 2006, par le Sieur Claude Etienne ANTOINE, qui se prétendait apparenté à un précédent Ministre de la partie adverse, signataire du premier refus de régularisation, et qui occupait à titre précaire les lieux sous la dénomination «SIRGIN»;
- Le M.E.T. était parfaitement informé de la situation;
- Les activités exercées dans les lieux antérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur peuvent continuer même si elles sont non-conformes à la zone agricole, en application de l'article 186 du CWATUP, disposition remplacée par l'article 111 du CWATUP actuel";

Considérant que la partie adverse n'était pas tenue de répondre point par point à tous les arguments qui avaient été soulevés devant la commission d'avis; que, en estimant, au terme d'un raisonnement qui ne peut être qualifié de déraisonnable, que la date de construction des bâtiments litigieux était incertaine, la partie adverse a répondu adéquatement à l'argument développé par le requérant devant la commission d'avis sur les recours, selon lequel les bâtiments en question avaient été construits avant les travaux autoroutiers et avant l'adoption du plan de secteur; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen "de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut de minutie et de précaution, de la violation du principe général de droit administratif «audi alteram partem»"; qu'il reproche à la partie adverse d'avoir "pris une décision modifiant substantiellement et défavorablement la situation juridique du requérant"; qu'il écrit "qu'il n'en a pris connaissance qu'avec un retard coupable et a posteriori, sans qu'il ait pu être averti, invité à manifester ses observations, de manière écrite ou par sa comparution, éventuellement devant la commission d'avis sur les recours, ou dans le cadre d'une «réunion préalable»"; qu'il ajoute ce qui suit :

" [...] le dossier de recours initialement introduit par le requérant datait du 21 janvier 2006, les avis préalables n'ont pas été revus, et l'avis rendu par la Commission d'Avis sur les recours est toujours celui formulé le 6 mars 2006.

Rien ne permettait davantage l'empressement suspect à prendre la décision querellée, à partir du 27 août 2010, dans la perspective d'une audience devant le Tribunal Correctionnel de Huy le 14 septembre 2010, alors qu'on aurait pu procéder sans problème à une audition depuis le 9 septembre 2008...

La gravité de la mesure - refus de régularisation cumulé avec des demandes de réparation/démolition postulées devant le Juge répressif - et l'ancienneté du dossier que l'acte entrepris prétend clôturer justifiaient que le requérant soit entendu, et qu'il ne l'a pas été;

[...]";

Considérant que le requérant a été entendu par la commission d'avis sur les recours, conformément à l'article 120 du CWATUP; qu'il n'y avait pas lieu de l'entendre à nouveau, que ce soit devant la commission d'avis ou "dans le cadre d'une réunion préalable" à une nouvelle décision, même après un arrêt du Conseil d'Etat annulant la première décision de refus d'un permis de régularisation pour un motif étranger à cette audition; que le quatrième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête 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-sept février deux mille treize 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.