

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.179 du 17 avril 2013

A. 207.332/XIII-6456

En cause : **CHARLES** Stéphanie,
ayant élu domicile chez
Me Olivier WERY, avocat,
avenue Brugmann 169
1190 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 14 décembre 2012 par Stéphanie CHARLES qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision prise sur recours par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité le 18 octobre 2012 par laquelle il lui refuse un permis d'urbanisme de régularisation visant à regrouper deux logements dans sa villa, sise clos du Petit Bois 6 à Yvoir;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 27 février 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 27 mars 2013 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Maxime GASPARD, loco Me Olivier WERY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Yvan TOURNAY, loco Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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 se présentent comme suit :

1. Le 10 octobre 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Yvoir délivre un permis d'urbanisme aux promoteurs FLON et BESTGEN pour un bien sis à Yvoir, rue d'Evrehailles, en vue de la construction de trois villas jumelées (six habitations unifamiliales).

2. Le 4 juin 2009, le collège communal délivre un permis d'urbanisme à ces promoteurs pour la régularisation de modifications apportées à un immeuble en cours de construction. Il s'agit de la modification du permis précédent, accordé le 10 octobre 2005.

3. Le 1^{er} avril 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse à la requérante, laquelle a précédemment acheté une des six villas, un permis d'urbanisme pour la régularisation de l'aménagement de deux logements distincts dans sa villa. Il apparaît, selon l'arrêté, qu'à l'examen des photos et des plans précédemment fournis, des modifications ont été apportées aux élévations et qu'en réalité le permis d'urbanisme est sollicité pour un bâtiment en infraction.

4. Le 16 février 2012, la requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme, visant d'une part à régulariser les infractions constatées lors du refus précédent (notamment la modification de l'habillage des façades et le déplacement des baies), et d'autre part à régulariser la création d'un appartement au premier étage de sa villa.

5. Le 7 mars 2012, le service d'incendie donne un avis défavorable, soulignant notamment le caractère inaccessible de la voirie pour les pompiers et le caractère problématique des compartimentages et de la résistance des matériaux.

6. Le 26 mars 2012, le collège communal d'Yvoir refuse le permis d'urbanisme sollicité par la requérante, en se référant aux précédentes décisions de refus, dont il estime que les motifs sont toujours valables.

7. Le 28 juin 2012, le conseil de la requérante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 10 août 2012, la commission d'avis sur les recours prononce un avis défavorable. Elle estime notamment que le non-respect du permis initial quant à l'architecture du bâtiment est fortement regrettable et que les proportions des baies et les jeux d'habillage de façade étaient équilibrés sur les plans autorisés alors que ce qui est réalisé détruit toute la conception architecturale de la façade.

9. Le 18 octobre 2012, 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 en l'espèce, notifié à la requérante le 19 octobre 2012 et motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Madame Stéphanie CHARLES a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à YVOIR, Clos du Petit-Bois, 6, cadastré section C, n° 77 d/pie, et ayant pour objet la régularisation d'une villa comprenant deux logements;

Considérant que cette demande n'a pas [été] soumise à l'avis préalable du Fonctionnaire délégué;

Considérant qu'en date du 26 mars 2012, le Collège communal d'YVOIR a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée à la demanderesse le 5 juin 2012;

Considérant que Maître WERY, agissant au nom de la demanderesse, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 29 juin 2012, réceptionné le 2 juillet 2012; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 10 août 2012;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 10 août 2012, un avis défavorable (voir annexe);

Considérant que Maître WERY a introduit une lettre de rappel en date du 21 septembre 2012, réceptionnée le 24 septembre 2012;

Considérant que le bâtiment visé est situé en zone d'habitat au plan de secteur de DINANT-CINEY-ROCHEFORT, adopté par Arrêté royal en date du 22 janvier 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir que le dossier ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, compte tenu de l'objet de la demande (régularisation d'une villa accueillant deux logements), de sa situation (bâtiment sis en zone urbanisée et non repris dans un périmètre de protection environnementale) et de son impact mineur sur l'environnement;

Considérant le permis d'urbanisme délivré, le 10 octobre 2005, par le Collège communal à Messieurs FLON et BESTGEN pour la construction de 3 villas jumelées; que le bâtiment de la demanderesse est repris dans cet ensemble de constructions groupées;

Considérant le permis d'urbanisme délivré, le 4 juin 2009, par le Collège communal à Messieurs FLON et BESTGEN pour la régularisation de modifications apportées au bâtiment en cours de construction;

Considérant que, par arrêté ministériel daté du 1^{er} avril 2010, le permis d'urbanisme sollicité pour la régularisation de l'aménagement de 2 logements distincts dans l'habitation de la demanderesse a été refusé; que cet arrêté est motivé notamment comme suit :

« Considérant qu'il convient de regretter la politique du fait accompli;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article 26 du Code; qu'il convient, dès lors, d'examiner la demande en fonction des circonstances architecturales et urbanistiques locales;

Considérant que la demande s'inscrit dans le cadre d'une habitation faisant partie de six habitations jumelées;

Considérant qu'il apparaît, à l'examen, des photos de la situation actuelle et du plan précédemment autorisé fourni, que celui-ci n'a pas été respecté; qu'en effet, des modifications ont été apportées aux élévations (déplacement de baies, matériaux différents, ...);

Considérant qu'on ne peut délivrer un permis d'urbanisme pour un bâtiment en infraction tant que la demande ne tend pas à régulariser l'ensemble des infractions; qu'en l'espèce, la régularisation dont recours vise uniquement l'aménagement intérieur du bâtiment comme l'indiquent les documents transmis;

Considérant dès lors que le dossier s'avère totalement incomplet en ce qu'il ne figure notamment pas les plans des façades, ni les coupes en travers et longitudinales, ni les matériaux mis en œuvre...;

Considérant qu'à priori, le projet engendre une surdensification, susceptible de provoquer une promiscuité évidente des futurs locataires»;

Considérant que la présente demande fait suite à ce précédent refus; que les plans joints à cette demande de régularisation correspondent aux photographies de l'immeuble;

Considérant que la décision de l'autorité compétente ne peut être infléchi par le poids des faits accomplis;

Considérant que pour le second logement, il convient de se rallier au précédent arrêté relevant la surdensification inadmissible et la trop grande proximité; que seul un logement peut être accepté dans cette habitation, tant en raison de sa volumétrie que de la configuration des lieux; qu'en l'espèce, la création d'un second logement n'est pas compatible avec la qualité du cadre de vie prônée par l'article 1^{er} du Code; qu'en outre, autoriser pareil aménagement risque de constituer un précédent au sein de cet ensemble bâti conçu de manière homogène;

Considérant que le service visé ci-après a été consulté :

- Service régional d'incendie : que son avis daté du 5 mars 2012 est défavorable; que les remarques soulevées par cet avis (accès, compartimentage, ...) nécessitent de modifier les plans et relèvent l'impraticabilité de la voirie «Clos du Petit-Bois» pour les services d'incendie, rendant impossible tout sauvetage en hauteur;

Considérant que le dossier est muet quant à la performance énergétique du bâtiment à régulariser;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Madame CHARLES est refusé.

[...]"

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du principe de motivation adéquate des actes administratifs; qu'elle fait valoir que "la motivation de la décision litigieuse est plus que lacunaire en ce qu'elle se contente de se rallier à un précédent arrêté ministériel de refus daté du 1^{er} avril 2010 dont elle reproduit un bref extrait"; qu'elle fait ensuite grief au ministre de ne pas avoir répondu point par point aux arguments avancés dans son recours; qu'elle critique la décision en ce que celle-ci "invoque des faits sans qu'ils ne soient établis"; qu'elle écrit ce qui suit :

- " Ainsi, on se réfugie derrière l'argument du «précédent» pour refuser l'octroi du permis alors que la situation au sein de ce complexe est figée dès lors que la conception des maisons restantes est totalement unifamiliale. On ne peut donc pas affirmer qu'il y aurait un équilibre d'ensemble qui risquerait d'être rompu.

De même, on prétend que «seul un logement peut être accepté dans cette habitation tant en raison de sa volumétrie que de la configuration des lieux». C'est oublier un peu vite que les deux appartements font chacun ± 70 m ...

Eu égard à ces quelques exemples, les motifs de l'autorité ne sont pas exacts ni mêmes pertinents.

Enfin, la motivation doit «être indiquée dans l'acte écrit (instrumentum) qui formalise la décision (negotium) en telle sorte que son destinataire puisse en prendre connaissance immédiatement» [...]"

Considérant que la partie adverse soutient que le moyen unique doit être déclaré irrecevable, à défaut de démonstration de la manière dont la règle de droit qui est invoquée a été violée par la partie adverse;

qu'elle reproche à la requérante de prétendre que l'arrêté ministériel invoque des faits sans qu'ils ne soient établis tout en s'abstenant d'indiquer les faits dont il s'agit;

qu'elle précise que le ministre qui statue sur recours n'est pas tenu de répondre point par point à tous les arguments avancés à l'appui de celui-ci, mais qu'il faut et suffit que l'administré trouve dans la décision les raisons qui ont conduit le ministre à statuer dans un sens déterminé et en particulier eu égard au bon aménagement des lieux;

qu'elle fait valoir que la requérante a volontairement enfreint les permis d'urbanisme qui avaient été délivrés précédemment et prétend aujourd'hui opposer sa propre conception du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité administrative pour contraindre le ministre à statuer sous le poids du fait accompli;

qu'elle soutient que l'on ne peut faire fi de l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2010 lequel a déjà refusé à la requérante la régularisation de l'aménagement de deux logements distincts dans la même habitation; qu'elle note que c'est à juste titre que le ministre a jugé qu'un tel permis d'urbanisme ne pouvait être octroyé pour un bâtiment en infraction tant que la demande ne vise pas à régulariser l'ensemble des infractions; qu'elle observe que la demande porte sur tous les aménagements intérieurs et ignore toutes les modifications qui ont été apportées précédemment et qui n'ont jamais été autorisées, à savoir comme le relève l'acte attaqué le déplacement des baies et les matériaux différents; qu'elle ajoute qu'on ne peut ignorer l'avis totalement défavorable du service régional d'incendie;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport déposé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il conclut que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle,

laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit permettre aux intéressés de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant que lorsque le ministre statue sur recours comme autorité administrative, il n'a pas l'obligation de répondre à chacun des arguments soulevés à l'appui de ce recours; qu'il suffit que sa décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels il se fonde et que le requérant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de son recours;

Considérant qu'en ce que la requête se limite à reproduire un extrait de doctrine qui établit que l'administré doit avoir immédiatement connaissance de la motivation de la décision attaquée, à travers son instrumentum, elle n'expose pas de grief précis, de sorte que le moyen est irrecevable sur ce point, à défaut de démonstration de la manière dont la règle de droit qui est invoquée a été violée concrètement par la partie adverse;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, le ministre ne se limite pas, dans l'arrêté attaqué, à se référer à son précédent arrêté ministériel de refus du 1^{er} avril 2010; que ce refus était essentiellement fondé sur l'impossibilité d'accorder un permis d'urbanisme tant que la demande ne visait pas à régulariser l'ensemble des infractions constatées par rapport au permis accordé en 2009; que le ministre maintient sa position de refus de création d'un second logement dans la villa litigieuse bien que la demande actuelle vise également la régularisation de ces multiples infractions; qu'il le fait toutefois en étayant davantage cette position par rapport au premier refus de 2010, puisqu'il estime que les faits accomplis ne peuvent infléchir l'appréciation de l'administration et qu'il invoque aussi un autre motif de refus, déterminant et non critiqué dans la requête, à savoir l'avis défavorable du service d'incendie, qui appelle une modification des plans avant de pouvoir octroyer le permis sollicité;

Considérant que la requérante tente de substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle qu'a émise la partie adverse de manière discrétionnaire en refusant le permis d'urbanisme de régularisation sollicité; que, à cet égard, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'Etat; que la requérante ne soutient pas qu'une telle erreur a été commise;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la critique de l'avis du service d'incendie que la requérante fait à l'audience aurait pu et donc dû être formulée dans la requête; qu'il y va de l'exercice des droits de la défense de la partie adverse; que, formulée pour la première fois à l'audience, cette critique est tardive et partant irrecevable;

Considérant qu'il résulte des débats succincts qu'il y a lieu de se rallier aux conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire et de trancher définitivement l'affaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept avril deux mille treize par :

M. PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. PAQUES.