CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° du 28 juin 2013

A. 194.985/XIII-5447

En cause : **COLLART** Patricia,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 décembre 2009 par Patricia COLLART qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 21 octobre 2009, lui refusant sur recours un permis d'urbanisme de régularisation pour la construction d'une habitation sur un bien sis rue du Vivier 196 à Fosses-la-Ville, cadastré section B, n° 147m;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me MICHIELS, 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 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 juin 2013 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Marie-Line GIOVANELLI, loco Me N. TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 27 juin 1980, la requérante fait l'acquisition d'un "chalet meublé", sur un bien sis rue du Vivier 196 à Fosses-la-Ville, cadastré section B, n° 147m. Cette parcelle est située en zone agricole avec en surimpression un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Namur, adopté le 14 mai 1986.

L'année de construction du chalet, controversée en l'espèce, ne peut être déterminée par aucune des pièces du dossier administratif ou du dossier de pièces produit par la requérante. Il semble cependant établi par un acte de vente notarié figurant au dossier administratif que le chalet existait en 1963. Il résulte également d'un extrait cadastral figurant au dossier qu'il existait en 1968.

2. En 2000, le chalet litigieux, qui aurait été agrandi à une date indéterminée, est partiellement détruit à la suite d'un incendie. La requérante le reconstruit "à l'identique" sans permis d'urbanisme. Le 29 juillet 2004, est dressé à sa charge un procès-verbal d'infraction en matière d'urbanisme. Les travaux se sont poursuivis jusqu'à leur achèvement complet malgré l'ordre d'interruption des travaux.

3. Le 18 novembre 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Fosses-la-Ville s'adresse au ministre pour lui exposer une situation "délicate" relative à une dizaine de constructions similaires à celle de la requérante, qui ont été érigées sans permis et "tolérées" par les autorités compétentes. Le 5 avril 2007, le collège communal écrit au conseil de la requérante pour l'informer que le

ministre aurait décidé de ne pas initier de plan communal d'aménagement dérogatoire (P.C.A.D.) pour remédier à cette situation.

4. Le 26 mars 2008, la requérante introduit auprès du collège communal de Fosses-la-Ville une demande de permis d'urbanisme de régularisation "relative à une maison d'habitation érigée sans permis de bâtir par l'ancien propriétaire".

5. Une enquête publique est organisée du 9 au 26 mai 2008 en raison de l'absence de conformité du bâtiment à la destination de la zone. Deux réclamations écrites sont introduites.

6. Le collège communal de Fosses-la-Ville donne, le 16 juin 2008, un avis défavorable.

7. Le 24 juillet 2008, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation sollicitée et conclut au refus du permis de régularisation. Sa décision précise que la "construction initiale n'aurait de toute façon pas pu être autorisée", "en raison à l'époque de l'absence d'accès à une voirie suffisamment équipée" et, "surabondamment" parce que "les études planologiques en cours à cette époque reprenaient la parcelle en cause en zone non constructible".

8. Le 7 août 2008, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 8 septembre 2008, le conseil de la requérante adresse un recours au Gouvernement wallon.

10. Le 24 octobre 2008, la requérante est entendue par la commission d'avis sur les recours, laquelle émet un avis défavorable de principe, estimant que "la régularisation des constructions présentes sur le site ne peut se faire au coup par coup, par le biais de permis d'urbanisme en dérogation" et "qu'il appartient aux autorités compétentes [...] de prendre en charge l'établissement d'un PCAD afin de répondre de manière durable et structurée à la problématique inhérente à l'urbanisation de la zone concernée".

11. Le 21 octobre 2009, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité par la requérante. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que le bien se situe en zone agricole avec en surimpression un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de NAMUR adopté par Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon en date du 14 mai 1986, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité; que le bien se situe le long d'un ruisseau de 2ème catégorie dénommé "L'Etang du Diable"; que le bien était situé en zone agricole au projet de plan de secteur adopté par arrêté du 8 mars 1976 et en zone forestière à l'avant-projet de plan de secteur datant de décembre 1970;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande porte sur la régularisation de la construction d'une habitation unifamiliale; qu'initialement, la construction s'apparentait à un chalet d'une surface de 5,30 m x 6,60 m (voir extrait cadastral de 1968); qu'elle a été agrandie; que la construction a été incendiée au début des années 2000 et aurait été reconstruite à «l'identique» par la suite;

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

Considérant que l'acte de construire est soumis à une autorisation préalable depuis le 22 avril 1962 en vertu de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Considérant que le recours au Gouvernement n'apporte pas la preuve de la régularité de la construction;

Considérant qu'en effet la demanderesse ne démontre pas que la construction est antérieure à la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou a bénéficié d'un permis;

Considérant que la demanderesse se réfère aux pièces n° 6 déposées à l'appui de son recours et que, d'autre part, elle écrit :

« (...) il est dès lors tout à fait concevable que la construction (...) soit antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avec pour conséquence que la construction ne devait pas avoir été nécessairement autorisée pour être régulière.

Quoiqu'il en soit, eu égard à la situation excessivement difficile de la requérante qui a investi tout ce qu'elle possède dans l'immeuble litigieux afin d'avoir un toit (on lui a refusé le bénéfice d'un logement social) et à son désir de mettre fin à une situation qui dure depuis des décennies, il y aurait lieu de faire prévaloir la thèse retenue par le Conseil d'Etat et de régulariser la construction de l'immeuble litigieux en appliquant les prescriptions réglementaires et la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis»;

Considérant que la pièce n° 6 est la copie d'un acte notarié passé le 27 juin 1980, lequel est insuffisant à établir que la construction à réaliser serait antérieure au 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi de 1962, ou concomitante; que dans l'acte notarié, il est fait référence à un «chalet meublé» sur et avec parcelle de terrain; que la description du bien vendu telle qu'elle figurait dans deux autres actes de vente des 08 avril 1963 et 26 octobre 1967, n'est toutefois pas reproduite; que de plus, la copie de ces actes de vente ne figure pas au dossier de demande de permis;

Considérant que la description de la situation initiale faite par la commune est la suivante : «Au départ, une voirie non tarmaquée conduit à un étang dans un cadre

idyllique inscrit au plan de secteur en zone agricole et espaces verts. S'installent une série de caravanes sur différents terrains appartenant à des particuliers... Les années passent et les aménagements se développent... De temporaires les installations deviennent définitives... Des garages se construisent ainsi que des maisons sans aucun permis de bâtir»;

Considérant qu'il s'agit au minimum d'une triple régularisation (construction telle que reprise au cadastre en 1968, agrandissement à une date indéterminée, reconstruction en 2000); que pour que l'autorité compétente soit en mesure de statuer en connaissance de cause sur chaque régularisation, il conviendrait à tout le moins que le dossier soit complété afin de déterminer l'objet de la régularisation et la législation ou les règles de bon aménagement des lieux applicables (avant-projet de plan de secteur, projet de plan de secteur, etc.);

Considérant que le fonctionnaire délégué se réfère à l'article 50, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 déjà citée, dès lors que la construction initiale n'aurait de toute façon pas pu être autorisée en raison de l'absence d'une voirie suffisamment équipée;

Considérant que la demanderesse fait état du pouvoir d'appréciation de l'autorité, ce qui n'est pas contesté;

Considérant que les plans renseignent une voirie en terre battue; que le fonctionnaire délégué souligne que la rue du Vivier a été équipée en électricité en 1970 et en eau en 1993;

Considérant que le caractère suffisant de l'équipement d'une voirie s'apprécie différemment selon l'affectation de la construction desservie (une caravane ou seconde résidence de 30 m^2 requiert moins d'équipement qu'une habitation unifamiliale par exemple); qu'à nouveau, l'absence de précisions sur les différentes régularisations à effectuer empêche l'autorité de statuer en connaissance de cause;

Considérant que l'article 111 du Code dont l'application est revendiquée par le conseil de la requérante, précise notamment que «Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction, (...)»;

Considérant qu'en vertu des dispositions applicables à ce jour, l'article 111 précité impose que la construction en cause soit régulière; que cela n'est pas établi;

Considérant d'ores et déjà, qu'une implantation à la limite mitoyenne n'est pas du tout caractéristique (et ne l'a jamais été) de l'environnement rural de l'endroit;

Considérant par ailleurs que le chalet actuel présente une volumétrie complexe et que la véranda sollicitée ne fait qu'accentuer l'hétérogénéité de l'ensemble;

Considérant à titre subsidiaire que le projet déroge à la réglementation relative à l'isolation thermique et à la ventilation dans les bâtiments en ce qui concerne les coefficients K de certaines parois supérieurs aux valeurs maximales admises;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 9 au 26 mai 2008; que celle-ci a fait l'objet de deux réclamations pouvant se résumer comme suit :

- le débordement du bardage en bois hors de la propriété;
- le percement d'une baie dans une façade sise sur la limite mitoyenne;
- la création d'un étage;
- les problèmes de voisinages, etc...;

Considérant qu'un procès-verbal a été dressé en date du 29 juillet 2004 pour avoir entamé la reconstruction d'une habitation sur la parcelle en cause; qu'un arrêt des travaux a été ordonné et non suivi;

[...]";

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 Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine (ci-après CWATUP) et plus particulièrement de l'article 111, des principes de bonne administration, de légitime confiance et de minutie";

qu'elle fait valoir qu'il n'est pas contestable que le chalet litigieux a été érigé avant 1963 et ensuite reconstruit à l'identique en 2000; qu'elle précise aussi qu'il est certain que l'habitation à régulariser a été édifiée avant l'entrée en vigueur du plan de secteur de Namur avec pour conséquence que le classement actuel de la parcelle en zone agricole d'intérêt paysager ne s'oppose pas à la régularisation et au maintien du bâti;

que, par ailleurs, elle affirme que l'absence apparente de voirie suffisamment équipée avant l'entrée en vigueur du plan de secteur de Namur ne s'oppose pas à la délivrance d'un permis de régularisation dès lors qu'à l'époque, l'article 50, alinéa 3, de la loi organique du 29 mars 1962 donnait à l'administration la faculté de refuser le permis sans lui créer une obligation; qu'elle ajoute qu'il serait absurde de ne pas régulariser une situation au maintien de laquelle toutes les autorités administratives ont contribué;

qu'elle reconnaît que le chalet litigieux a été reconstruit; que, selon elle, cependant, dès l'instant où elle obtient un permis d'urbanisme de régularisation pour la construction "de 1963", elle peut se référer pour les travaux de reconstruction à l'article 111 du CWATUP; qu'à son estime, la partie adverse se trompe lorsqu'elle allègue que cette disposition n'est pas applicable puisque le bâtiment existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur pouvait faire l'objet d'une autorisation de régularisation;

que, s'agissant de l'architecture actuelle du chalet, elle soutient qu'elle n'est en rien complexe ou hétérogène et que la véranda ajoutée à l'arrière du bâtiment s'intègre à l'ensemble sans heurt;

qu'enfin, elle observe que l'acte attaqué reste muet par rapport à l'interpellation contenue dans l'avis de la commission d'avis sur les recours à propos de l'élaboration d'un P.C.A.D.;

Considérant qu'en réplique, elle fait valoir qu'il incombait à la partie adverse de déterminer, dans un premier temps, si la construction litigieuse était régularisable sur la base de la législation en vigueur à cette époque, soit avant 1963, et, dans un second temps, de vérifier si la reconstruction pouvait être admise en application de l'article 111 du CWATUP; qu'elle soutient que les éléments vantés par la partie adverse pour refuser de statuer sur la demande de régularisation sont inadmissibles; qu'elle rappelle que la partie adverse ne s'est pas prononcée sur le manque de cohérence dans le chef des autorités administratives, alors qu'elle avait fait état de cet élément à l'appui de son recours; qu'elle souligne que, dans son recours, elle sollicitait à titre accessoire l'application de l'article 111 du CWATUP, uniquement pour ce qui concernait la régularisation de la reconstruction de son immeuble;

Considérant que la demande de permis porte sur une triple régularisation :

- la régularisation du chalet initial de 35 m^2,
- la régularisation d'un agrandissement antérieur à l'incendie, portant la construction à 100 m^2 avec étage pour en faire une habitation unifamiliale,
- et la reconstruction "à l'identique" du chalet ainsi agrandi,

ainsi que sur la construction d'une veranda;

Considérant que la demande implique d'abord la régularisation du chalet initial, outre, éventuellement, de sa transformation avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et, ensuite, pour ses autres objets, l'application de l'article 111 du CWATUP;

Considérant que la requérante reste en défaut d'établir la date exacte à laquelle le chalet a été érigé; que l'extrait cadastral de 1968 qu'elle produit permet cependant d'établir que le chalet était déjà construit à cette date; qu'il résulte par ailleurs d'un acte de vente notarié de 1980 que le chalet aurait existé dès 1963;

Considérant que, s'il est dès lors établi que le chalet initial a bien été construit avant l'entrée en vigueur du plan de secteur de Namur, adopté en 1986, il n'est nullement établi qu'il a été construit avant le 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire qui soumettait à "un permis de bâtir" l'acte de construire ou de déboiser (article 44 de la loi);

Considérant qu'en l'absence de preuve de la régularité de la construction du chalet et éventuellement de son agrandissement avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, la partie adverse ne pouvait que conclure que l'habitation de la requérante ne pouvait faire l'objet d'une dérogation au plan de secteur sur la base de l'article 111 du CWATUP, lequel requiert que la construction, telle que transformée et agrandie, et dont on sollicite la régularisation de la reconstruction, soit régulière; qu'en considérant "que l'article 111 impose que la construction en cause soit régulière" et "que cela n'est pas établi", la partie adverse n'a pas violé ladite disposition; qu'à cet égard, il ne peut être reproché à la partie adverse de n'avoir pas examiné la demande de régularisation du chalet initial à défaut pour la requérante de n'avoir fourni aucun élément sur celui-ci; que c'est ainsi à juste titre que la partie adverse estime dans l'acte attaqué que "pour que l'autorité compétente soit en mesure de statuer en connaissance de cause sur chaque régularistion, il conviendrait à tout le moins que le dossier soit complété afin de déterminer l'objet de la régularisation";

Considérant que les autres griefs allégués ne pourraient aboutir à une annulation en raison du motif déterminant du refus, ci-dessus examiné;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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 vingt-huit juin deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M^me^	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M^me^	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M^me^	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.