

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 224.200 du 28 juin 2013

A. 194.983/XIII-5446

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

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 décembre 2009 par Konstantinos GALEROS 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 ayant pour objet la régularisation d'un chalet et sa transformation en habitation unifamiliale sur un bien sis à Fosses-la-Ville, rue du Vivier, n° 190B, cadastré section B, n° 139b;

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 09.30 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 contraire, 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 4 février 2004, le requérant fait l'acquisition "d'une habitation de vacances sur et avec parcelle de terrain", sise à Fosses-la-Ville, rue du Vivier, n° 190B, cadastré section B, n° 139b. 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 le requérant. Il est cependant établi par un acte de vente notarié figurant au dossier administratif que le chalet existait en 1970.

2. En 2004, le requérant entame, sans avoir obtenu de permis préalable, des travaux d'extension du chalet initial. Le 29 juillet 2004, est dressé à sa charge un procès-verbal d'infraction en matière d'urbanisme, constatant "le déboisement d'arbres et de sapins sur + ou - 1,5 are à l'arrière de votre chalet, ainsi que la construction d'une dalle en béton stabilisé de + ou - 4 m sur 6 m dans le prolongement arrière de votre chalet". Le requérant respecte l'ordre d'arrêt 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 du requérant, qui ont été érigées sans permis et "tolérées" par les autorités compétentes. Le 5 avril 2007, le collège communal écrit au conseil du requérant 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 18 juin 2008, le requérant introduit auprès du collège communal une demande de permis d'urbanisme "en vue de réaliser une habitation familiale". Les plans indiquent avoir pour objet la régularisation et la transformation du chalet.

5. Une enquête publique est organisée du 27 juin au 14 juillet 2008 en raison de l'absence de conformité du bâtiment à la destination de la zone. Aucune réclamation n'est introduite.

6. Le 12 septembre 2008, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation sollicitée et conclut au refus de permis. 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 "aussi parce que les études planologiques en cours à cette époque reprenaient la parcelle en cause en zone non constructible".

7. Le 16 septembre 2008, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 16 octobre 2008, le conseil du requérant adresse un recours au Gouvernement wallon.

9. Le 28 novembre 2008, le requérant est entendu 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 le requérant. 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 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 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 transformation avec extension d'un chalet existant construit sans autorisation; que le recours introduit par le conseil du demandeur précise notamment que "Des informations obtenues auprès de l'administration du cadastre, la parcelle du requérant apparaît soit bâtie pour la première fois en 1973. Selon le [cadastre], la construction de l'époque aurait eu les dimensions suivantes : 6,05 mètres de largeur sur 6,05 mètres de longueur";

Considérant qu'en date du 29 juillet 2004, un procès-verbal a été dressé par la police locale pour avoir commencé des travaux de transformation du chalet sans autorisation préalable; que l'ordre verbal d'arrêt des travaux a été donné et respecté par le demandeur;

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 le demandeur 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 le demandeur se réfère aux pièces n° 3 et 10 déposées à l'appui de son recours et que, d'autre part, il écrit :

« (...) il est dès lors tout à fait concevable que la construction (...) soit antérieure ou concomitante 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.

Les éléments dont le requérant a connaissance ne permettent malheureusement pas de fixer de manière certaine la date de la construction, ni de savoir à quelle époque et dans quelles mesures cette dernière a fait l'objet d'agrandissements.

Quoiqu'il en soit, eu égard à la situation excessivement difficile du requérant qui a investi tout ce qu'il possède dans l'immeuble litigieux afin d'avoir un toit 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 plus tard au début des années 1970»;

Considérant que la pièce n° 10 est la copie du premier feuillet d'un acte notarié passé le 14 octobre 1976, lequel est insuffisant à établir que la construction à régulariser serait antérieure au 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi de 1962, ou concomitante; que dans cet acte notarié, il est fait référence à un chalet sur et avec parcelle de terrain, lequel avait déjà fait l'objet d'une autre vente en date du 11 septembre 1970; que toutefois, cet acte ne figure pas au dossier de demande de permis;

Considérant que la pièce n° 3 déposée à l'appui du recours - copie de l'acte notarié du 4 février 2004 - indique que «(...) le bien, objet de l'acte (...) est figuré en un plan dressé par Monsieur Jean Beguin, géomètre-expert immobilier, (...) le deux septembre mil neuf cent septante, lequel plan est demeuré annexé audit acte»;

Considérant que le plan du géomètre-expert immobilier n'est pas produit au dossier de demande;

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 que pour que l'autorité compétente soit en mesure de statuer en connaissance de cause sur la régularisation du chalet initial, il conviendrait que le dossier soit complété afin de déterminer 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 le demandeur fait état du pouvoir d'appréciation de l'autorité, ce qui n'est pas contesté;

Considérant que les plans renseignent une voirie en tarmac; que suite à une visite sur place, il s'avère que le revêtement en tarmac s'arrête à plus de 10 m de l'habitation du demandeur et fait place à une voirie en terre battue; que comme le souligne le fonctionnaire délégué, 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 m² requiert moins d'équipement qu'une habitation unifamiliale par exemple);

Considérant que l'article 111 du Code dont l'application est revendiquée par le conseil du demandeur 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 ce jour, l'article 111 précité impose que la construction en cause soit régulière; que cela n'est pas établi;

Considérant par ailleurs, que la transformation telle que projetée, de par son implantation trop en recul sur la parcelle sans liaison avec l'espace-rue, ses larges débordements de toiture tant en façade avant qu'en façade arrière, ses balcons panoramiques à l'étage en façades avant et arrière, ainsi que la disposition et le dimensionnement des baies ne peut être autorisée, que la physionomie générale de style «chalet suisse» s'écarte totalement de la typologie du bâti rural local et provoque un impact défavorable dans le paysage; que le projet ne s'intègre absolument pas au cadre bâti et non bâti environnant;

[...]";

Considérant que le requérant 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'il fait valoir qu'il n'est pas contestable que le chalet litigieux a été érigé avant 1970 et ensuite agrandi "au début des années 2005"; qu'il précise aussi qu'il est certain que le chalet initial à régulariser a été édifié avant l'entrée en vigueur du plan de secteur de Namur en 1986 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; qu'il soutient que la législation applicable au premier volet du dossier de régularisation est clairement la loi organique du 29 mars 1962 et qu'il importait donc à l'autorité d'instruire le dossier sur la base de cette législation, en tenant compte de la situation existante au moment de la construction, soit celle existant au plus tard en 1970; qu'il estime que la partie adverse ne procède pas à cet examen;

que, par ailleurs, il 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'il ajoute qu'il serait "absurde" de ne pas régulariser une situation au maintien de laquelle toutes les autorités administratives ont contribué;

qu'il estime que le fait qu'une dalle de béton ait été aménagée à l'arrière du chalet existant n'a pas d'incidences sur la demande de permis d'urbanisme de régularisation car il résulte de l'article 262, 4°, a) du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) que la réalisation d'une terrasse est dispensée d'un permis d'urbanisme;

qu'il soutient que, dès l'instant où le requérant obtient un permis d'urbanisme de régularisation pour la construction "de 1970", il peut s'en référer pour les travaux d'agrandissement à l'article 111 du CWATUP; que, selon lui, 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, il soutient que celui-ci ne présente en rien une architecture complexe ou hétérogène, mais qu'il s'agit d'un chalet en bois classique qui s'intègre parfaitement au bâti local fait d'autres chalets du même type;

qu'enfin, il 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 la nécessité d'élaborer un P.C.A.D.;

Considérant que la partie adverse répond, après avoir rappelé les éléments du dossier, qu'"il est impossible d'établir la date de la construction du chalet litigieux et qu'il est dès lors irrégulier"; qu'elle en conclut qu'"on ne peut [...] appliquer l'article 111 du CWATUP, lequel implique que la construction soit régulière";

Considérant qu'en réplique, le requérant répète qu'il incombait à la partie adverse de déterminer, dans un premier temps, si le chalet était régularisable sur la base de la législation en vigueur au moment de sa construction, soit avant 1970, et dans un second temps, de vérifier si la transformation du chalet telle qu'envisagée pouvait être admise en application de l'article 111 du CWATUP; qu'il rappelle que, dans son recours, il sollicitait "à titre accessoire" l'application de cette disposition, uniquement pour ce qui concerne l'agrandissement du chalet litigieux, à savoir la construction d'une terrasse de plus ou moins 4 m sur 6 m, alors même que la construction d'une telle terrasse est dispensée de permis d'urbanisme en vertu de l'article 262, 4°, a) du CWATUP; qu'il affirme encore qu'il est manifeste que le chalet du requérant s'inscrit dans le bâti environnant qui est constitué majoritairement de chalets pratiquement identiques au sien; que, dans son dernier mémoire, il précise qu'il ressort des actes notariés en sa possession que la construction du chalet est antérieure au mois de septembre 1970, soit avant l'adoption de l'avant-projet de plan de secteur; qu'au sujet de l'intégration du projet dans son environnement bâti et non bâti, il verse aux débats l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 4 octobre 2012 duquel il ressort que le collège communal a sollicité au titre de mesure de réparation le paiement d'une plus-value, ce que la Cour a accordé; qu'il en déduit que si le bâtiment n'était pas réellement intégré dans son environnement bâti ou non bâti, le collège communal aurait sollicité une remise en état et que, dès lors, cet arrêt démontre pour autant que de besoin que son projet s'intègre à son environnement en sorte que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la demande de permis porte, d'une part, sur la régularisation, en zone agricole d'intérêt paysager, d'un petit chalet d'environ 38 m² et, d'autre part, sur la transformation de ce chalet en habitation unifamiliale de plus

de 100 m², avec un étage; que, sur ce dernier point, la demande n'est pas une demande de régularisation, le requérant n'ayant pas déjà procédé aux travaux de transformation;

Considérant que le requérant reste en défaut d'établir la date exacte à laquelle le chalet a été érigé à l'origine; que l'acte de vente notarié de 1976 qu'il produit permet d'établir que le chalet était déjà construit en 1970; qu'il ressort aussi des informations obtenues auprès du cadastre par le fonctionnaire délégué que la parcelle en cause apparaît bâtie sur un relevé cadastral pour la première fois en 1973 avec une construction de 6,05 m de largeur sur 6,05 m de longueur;

Considérant que, s'il est dès lors établi que le chalet 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);

Considérant, par ailleurs, qu'il n'est pas contesté par le requérant que la construction du chalet n'a fait l'objet d'aucune autorisation;

Considérant, par conséquent, que la partie adverse pouvait conclure que le chalet du requérant ne pouvait faire l'objet d'une dérogation au plan de secteur sur la base de l'article 111 du CWATUP, lequel requiert que le bâtiment dont on sollicite la transformation ou l'extension soit régulier; que, toutefois, comme le souligne le requérant, il appartenait à la partie adverse de déterminer si le chalet pouvait faire l'objet en tant que tel d'une régularisation; qu'en effet, cette régularisation constitue un préalable obligatoire à l'obtention éventuelle d'une dérogation sur pied de l'article 111 du CWATUP pour des travaux d'agrandissement, de transformation ou de reconstruction; qu'"à titre accessoire", le requérant demandait d'ailleurs de bénéficier de cette disposition pour une terrasse;

Considérant qu'à cet égard, l'acte attaqué expose que "pour que l'autorité compétente soit en mesure de statuer en connaissance de cause sur la régularisation du chalet initial, il conviendrait que le dossier soit complété afin de déterminer la législation ou les règles de bon aménagement des lieux applicables (avant projet de plan de secteur, projet de plan de secteur, etc...)"; qu'une telle motivation n'est pas pertinente; qu'en effet, il ressort de l'acte attaqué que, selon la partie adverse, le bâtiment, construit sans nul doute possible avant l'adoption de l'avant-projet de plan de secteur, était soumis à la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire; que la partie adverse disposait donc de tous les éléments pour statuer sur la régularisation du chalet;

Considérant que, certes, la partie adverse cite l'avis du fonctionnaire délégué qui a estimé que le chalet n'aurait de toute façon pas pu être régularisé en raison de l'absence d'une voirie suffisamment équipée; que, toutefois, la partie adverse relève ensuite 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 m² requiert moins d'équipement qu'une habitation unifamiliale par exemple)"; qu'en l'espèce, précisément, le chalet a une superficie de 38 m²; que la partie adverse ne tranche pas cette question relevant de son pouvoir d'appréciation; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 21 octobre 2009, refusant à Konstantinos GALEROS un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un chalet et sa transformation en habitation unifamiliale sur un bien sis à Fosses-la-Ville, rue du Vivier, n° 190B, cadastré section B, n° 139b.

Article 2.

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

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.