

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.052 du 10 octobre 2013

A. 194.123/XIII-5383

En cause : **STIEVENART** Alain,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 septembre 2009 par Alain STIEVENART 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 30 juillet 2009, qui lui refuse, sur recours, un permis d'urbanisme pour "la régularisation d'un pylône radioamateur";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 juin 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 septembre 2013 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. VAN DEN BOSCH, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, 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 se présentent comme suit :

1. Alain STIEVENART exerce à titre privé et comme hobby une activité de "radioamateur". Le 29 décembre 2008, il introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Mettet, en vue de mettre en conformité un pylône existant, depuis le 24 avril 1996, sur un bien sis à Mettet, rue Bois du Prince, n° 61, et cadastré section B, n° 283g.

Le bien est repris au plan de secteur en zone d'habitat à caractère rural sur 50 mètres de profondeur, et en partie arrière en zone agricole, au plan de secteur de Namur.

Il est également situé dans le périmètre d'un permis de lotir "Thiry" non périmé et autorisé le 30 août 1993.

Le pylône est implanté en partie en dehors de la zone de bâtisse prévue au permis de lotir. Le dossier de la demande présente celle-ci comme dérogoire aux prescriptions urbanistiques du permis de lotir. Le motif de dérogation invoqué dans la demande de permis d'urbanisme est le suivant :

- " • éviter de placer le pylône trop proche de l'habitation voisine tout en étant placé sur la limite de bâtisse;
• volonté de rassembler le pylône à l'habitation sans obstruer les vues intérieures de cette dernière, et donc de créer un ensemble homogène".

2. Le 10 février 2009, la commune de Mettet délivre un accusé de réception du dossier complet.

La notice explicative expose que le pylône est implanté partiellement hors zone de bâtisse et qu'il sert de support à des antennes amovibles de radioamateur.

3. Une enquête publique est organisée par la commune de Mettet, du 13 février 2009 au 2 mars 2009, au motif que le projet déroge aux prescriptions du lotissement en ce qui concerne l'implantation du pylône en partie en dehors de la zone de bâtisse.

4. Le 9 mars 2009, le collège communal de Mettet émet un avis favorable sur la demande du requérant, précisant notamment que "le projet ne compromet pas la destination de la zone et son caractère architectural".

5. Le 31 mars 2009, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation sollicitée. Dans sa décision, il souligne que la demande de régularisation a déjà fait l'objet d'un refus de permis d'urbanisme, le 6 octobre 2008, à la suite de son avis défavorable du 25 septembre 2008, et il observe, après avoir soulevé le principe de précaution, que l'activité liée à l'usage du pylône n'est pas sans risque pour le voisinage et que "bien que le dossier ait été complété, le projet ne s'intègre toujours pas au contexte urbanistique existant".

6. Le 6 avril 2009, le collège communal de Mettet refuse le permis d'urbanisme sollicité. Ce refus est notifié au requérant le 9 avril 2009.

7. Le 15 avril 2009, dans le délai imparti, le requérant introduit un recours contre cette décision de refus de permis d'urbanisme auprès du Gouvernement wallon. Son recours est réceptionné le 17 avril 2009.

8. Le 23 avril 2009, la Région wallonne accuse réception du recours et le notifie aux parties intéressées.

9. Le 2 juillet 2009, le requérant adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon. Cette lettre de rappel est réceptionnée par les services de la Région wallonne, le 3 juillet 2009.

10. Le 29 mai 2009, après avoir entendu le requérant, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable qui est motivé notamment comme suit :

" Compte tenu de ce que la Commission estime que l'installation projetée, par son caractère accessoire, ne remet pas en cause la destination du lot et du lotissement; qu'il s'agit d'une installation complémentaire de l'habitation du demandeur;

Compte tenu de ce que l'article 4 vise exclusivement les habitations; que le lotissement ne prévoit aucune prescription en ce qui concerne les espaces périphériques de la zone aedificandi [...]; que la Commission estime que l'absence de prescriptions ne peut être interprétée comme une interdiction d'édifier dans les zones concernées une quelconque installation complémentaire de l'habitation;

Compte tenu de ce que le reportage photographique joint au dossier démontre que le contexte est marqué de nombreux éléments verticaux ponctuant la perspective paysagère; que le projet s'inscrit dans un paysage déjà structuré par ce type d'éléments;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales";

11. Le 30 juillet 2009, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne refuse le permis d'urbanisme sollicité par le requérant. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé notamment comme suit :

" Considérant que la demande vise la régularisation d'un pylône destiné à de la radioamateur, érigé selon le demandeur depuis 1996;

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

Considérant que le projet déroge aux prescriptions urbanistiques du permis de lotir en ce qui concerne les points suivants :

- La construction d'un ouvrage (pylône) étranger à la destination de ce lotissement résidentiel (réservé à la construction d'habitations unifamiliales) ne répond pas aux règles générales d'esthétiques et ne s'intègre pas dans le cadre environnant (art 1);
- L'implantation de la construction partiellement en dehors de la zone de bâtisse indiquée au plan (art. 4);

Considérant que l'article 113 du Code stipule que «Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

[...]»

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que «Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4 alinéa 1^{er}, 3^o»;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 13 février au 2 mars 200 [sic], que celle-ci a fait l'objet de réclamations portant notamment sur :

- les perturbations dans le fonctionnement des appareils audio et télévision;
- la non intégration au site campagnard;
- la modification de la localisation et de la hauteur du pylône;
- le risque en cas de chute;

Considérant toutefois que l'enquête réalisée ne porte pas sur l'ensemble des dérogations engendrées par le projet, que dès lors, dans l'état actuel du dossier et conformément à l'article 114 précité, il s'avère légalement impossible pour le Gouvernement d'accorder les dérogations et a fortiori le permis d'urbanisme;

Considérant par ailleurs que la mise en place d'un pylône métallique à cet endroit s'avère peu compatible avec la destination générale de ce lotissement résidentiel

et avec son caractère architectural vu notamment son gabarit (24,00 m de hauteur), son implantation très proche des habitations ainsi que ses caractéristiques constructives (structure métallique);

Considérant que ce type d'installation ne s'intègre absolument pas au cadre bâti environnant et provoque un hiatus dans l'équilibre urbanistique de la parcelle mais également dans l'ensemble du lotissement;

Considérant que la Commission d'avis estime que l'absence de prescription ne peut être interprétée comme une interdiction d'édifier dans les zones concernées une quelconque installation complémentaire de l'habitation;

Considérant que cette interprétation n'est pas crédible en ce que les prescriptions urbanistiques constituent la ligne directrice des constructions pouvant s'ériger dans un lotissement; que soutenir la thèse selon laquelle «tout ce qui n'est pas clairement stipulé est autorisé» n'est pas pertinent; que de plus, dans le cas présent, le «pylône» ne peut en aucun cas être considéré comme une installation complémentaire à une habitation;

Considérant que les dérogations doivent impérativement revêtir un caractère exceptionnel; que les conditions fixées par l'article 113 précité, à savoir rester dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone concernée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions, ne sont pas rencontrées;

Considérant par conséquent, et au regard de ce qui précède, qu'il convient de refuser le permis d'urbanisme pour la demande";

Considérant que le requérant prend un moyen principal, qualifié par lui "moyen unique", de la violation des articles 113, 114 et 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et des articles 1^{er} et 4 des prescriptions urbanistiques du permis de lotir "Thiry" du 30 août 1993, n° 874.2.1993.01, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il expose d'abord que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas estimer que le projet déroge aux articles 1^{er} et 4 du permis de lotir dans le périmètre duquel se trouve le site d'implantation; qu'il développe ensuite le moyen en deux branches;

Considérant que, dans la première branche, il cite d'abord l'article 1^{er} des prescriptions urbanistiques du permis de lotir, rédigé comme suit :

" Le terrain est destiné à la construction d'habitations du type unifamiliales, répondant aux règles générales d'esthétique et s'intégrant dans le cadre environnant.

L'exercice de professions libérales, de commerces et d'artisanat non soumis à l'obtention d'un permis d'exploiter est admis pourvu qu'il ne puisse nuire au caractère résidentiel du lotissement et qu'il constitue l'accessoire de l'habitation construite sur le lot considéré. Dans ce cas, toute demande de permis de bâtir devra être accompagnée d'une note technique donnant les justifications économiques et sociales, ainsi que les incidences sur l'environnement immédiat";

qu'il expose ensuite que l'activité de radioamateur, comme l'indique sa dénomination, est une activité purement privée; qu'il concède qu'elle nécessite des autorisations dans le cadre d'une autre police administrative et affirme qu'il n'est pas contesté que celles-ci sont respectées en l'espèce; qu'il relève aussi que son activité de radioamateur n'a jamais donné lieu à la moindre plainte du voisinage ou des autorités, avant l'introduction de la demande de permis, alors que le pylône fut érigé en 1996; qu'il fait alors valoir que "par conséquent, l'érection d'un pylône pour l'émission de radioamateur ne porte pas atteinte à la destination principale du bâtiment, qui est l'habitation du requérant";

qu'il soutient que les "règles générales d'esthétique", visées par la partie adverse, ont un contenu tellement vague qu'elles ne pourraient avoir la moindre portée contraignante, de sorte que "l'autorité délivrante" devait apprécier les aspects de la demande selon les mêmes critères que ceux qui la guident habituellement; qu'il écrit que, "[à] cet égard", "l'antenne s'intègre parfaitement dans le cadre environnant, comme l'a très pertinemment indiqué la commission d'avis dans le document du 29 mai 2009 annexé à l'acte attaqué"; qu'il souligne que cette commission a estimé "que le reportage photographique joint au dossier démontre que le contexte est marqué par de nombreux éléments verticaux ponctuant la perspective paysagère" et "que le projet s'inscrit dans un paysage déjà structuré par ce type d'éléments"; qu'il fait valoir que l'acte attaqué ne prend pas en considération les éléments de l'environnement bâti relevés par la commission d'avis;

qu'il conclut que c'est à tort que la partie adverse a estimé que le projet déroge à l'article premier des prescriptions urbanistiques du permis de lotir;

Considérant que, dans la seconde branche, il cite d'abord l'article 4 des prescriptions urbanistiques du permis de lotir, rédigé comme suit :

" Les habitations seront érigées à l'intérieur de la zone de bâtisse indiquée au plan et réservée à chacun des lots. Le front de bâtisse sera obligatoirement établi entre 5.00 m et 8.00 m en recul du nouvel alignement de la voirie après élargissement (voir plan)";

qu'il expose ensuite que l'acte attaqué indique ce qui suit :

" La commission d'avis estime que l'absence de prescriptions ne peut être interprétée comme une interdiction d'édifier dans les zones concernées une quelconque installation complémentaire de l'habitation;

Considérant que cette interprétation n'est pas crédible en que les prescriptions urbanistiques constituent la ligne directrice des constructions pouvant s'ériger dans un lotissement; que soutenir la thèse selon laquelle «tout ce qui n'est pas clairement stipulé est autorisé n'est pas pertinent, que de plus, dans le cas présent, le pylône ne peut en aucun cas être considéré comme une installation complémentaire à une habitation»";

qu'il estime qu'en adoptant cette motivation, la partie adverse a commis une double erreur, juridique et factuelle;

qu'il soutient, pour montrer la première erreur, que la police administrative de l'urbanisme porte atteinte à des libertés individuelles, dont le droit de propriété garanti par l'article 544 du Code civil et l'article 1^{er} du premier protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 20 mars 1952, approuvée par la loi du 13 mai 1955, que la police administrative de l'urbanisme s'interprète par conséquent de manière stricte et que, dès lors, lorsque des dispositions sont susceptibles de recevoir plusieurs interprétations, il y a lieu de privilégier celle qui porte l'atteinte la plus faible aux droits individuels; qu'il en conclut que la partie adverse commet une erreur de droit en soutenant, en substance, que "tout ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit", sans d'ailleurs motiver cette affirmation, alors que, en l'absence de prescriptions urbanistiques interdisant ou modalisant la construction d'un accessoire de l'habitation principale, hors de la zone de bâtisse, il faut décider qu'une telle construction est autorisable, en principe;

qu'il soutient, par ailleurs, que l'auteur de l'acte attaqué commet une seconde erreur en affirmant que "le pylône ne peut en aucun cas être considéré comme une installation complémentaire à une habitation"; qu'il observe que, "s'agissant du hobby du requérant, dont il n'est pas contesté qu'il réside à titre principal dans le bâtiment, il s'agit bien d'une installation complémentaire à une habitation, comme le seraient un abri destiné à des animaux ou une balançoire"; que le requérant ajoute qu'il ne revient pas à la partie adverse de juger, dans le cadre de la police d'urbanisme, de l'opportunité d'exercer tel loisir plutôt que tel autre, pour conclure que telle installation liée à tel loisir ne pourrait être considérée comme accessoire à l'habitation;

que, sur la base de ces éléments, le requérant considère que c'est à tort que la partie adverse a estimé que le projet déroge à l'article 4 des prescriptions urbanistiques du permis de lotir;

Considérant que, dans un moyen subsidiaire, pris de la violation de l'article 123, alinéa 3, du CWATUPE, le requérant soutient que, lorsque l'autorité qui statue sur recours constate que l'enquête publique n'a pas été effectuée, elle doit l'organiser; qu'il écrit que la partie adverse n'avait pas à refuser le permis sans organiser une enquête publique, formalité substantielle que le CWATUPE lui impose si elle constate que l'autorité qui a rendu la décision dont recours, a négligé de le faire; qu'il conclut que la décision de refus est illégale en ce qu'elle est motivée par l'impossibilité légale de délivrer le permis;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant constate que la partie adverse ne démontre pas qu'il serait dérogé à l'article 1^{er} des prescriptions du permis de lotir en ce qui concerne les règles générales d'esthétique, "si tant est que l'on puisse préciser le contenu d'une norme aussi vague", et ne donne pas d'explication circonstanciée quant à l'absence d'intégration dans le cadre environnant;

qu'il soutient que la thèse de la partie adverse revient à considérer que les prescriptions du permis de lotir laissent à l'autorité le pouvoir discrétionnaire, voire arbitraire, de considérer que tel ou tel projet est non conforme "aux règles générales d'esthétique" et qu'il doit donc être instruit suivant la procédure de dérogation; qu'il estime que ces "règles générales d'esthétique" ne sont pas définies et qu'il appartient dès lors à l'autorité de motiver spécialement sa décision quant à la non-conformité à celle-ci, ce que l'acte attaqué ne fait pas adéquatement;

qu'il fait aussi valoir que le motif lié "à l'absence d'une enquête réalisée sur l'ensemble des dérogations" n'est pas un motif surabondant, mais bien un motif déterminant; qu'il en voit la confirmation dans le fait que l'acte attaqué utilise, pour introduire les autres motifs, les termes "par ailleurs", qui signifient "de surcroît"; qu'il affirme que cela confirme que ce sont en réalité les motifs subséquents qui ont le caractère de motifs surabondants; qu'il rappelle que l'enquête publique est une formalité substantielle qui conduit à la nullité de l'acte administratif pris sans qu'elle ait été accomplie;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant soutient que l'acte attaqué n'est pas dérogatoire au permis de lotir et que le pylône est une installation annexe et complémentaire à son habitation; qu'il se réfère à un arrêt du Conseil d'Etat des Pays-Bas; qu'il insiste sur la motivation insuffisante du refus d'un projet qu'il juge compatible avec les prescriptions applicables et l'environnement bâti et non bâti; qu'il dénonce le défaut de motivation spéciale de l'acte alors que l'avis de la commission de recours était favorable sur le point de l'intégration de l'antenne dans le cadre environnant; qu'il conteste aussi que l'acte attaqué soit fondé sur d'autres motifs que ceux relatifs aux dérogations à accorder;

Considérant, sur les deux branches du moyen principal, que contrairement à ce que soutient le requérant, le projet d'un pylône métallique de 24 mètres de haut ne participe pas de la "construction d'habitations de type unifamiliales" dans un lotissement et appelle bien une dérogation à l'article 1^{er} des prescriptions du permis de lotir, cité au moyen; que, de même, une implantation, même partielle, en dehors de la zone de bâtisse figurée sur le plan de lotissement

requiert une dérogation au permis de lotir; que ces dérogations ne peuvent être accordée que dans les conditions établies par le Code;

Considérant que les articles 113 et 114 du CWATUPE, visés au moyen, disposaient comme suit au moment de l'introduction de la demande, le 29 décembre 2008 :

" Art. 113. Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

[...]

Art. 114. Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement (ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o)";

qu'il y a lieu d'observer que l'article 113 du Code, dans le texte introduit par le décret du 30 avril 2009, exige en outre que les acte et travaux projetés en dérogation "soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage";

Considérant que la décision de refus contient le motif suivant :

" Considérant par ailleurs que la mise en place d'un pylône métallique à cet endroit s'avère peu compatible avec la destination générale de ce lotissement résidentiel et avec son caractère architectural vu notamment son gabarit (24,00 m de hauteur), son implantation très proche des habitations ainsi que ses caractéristiques constructives (structure métallique);

Considérant que ce type d'installation ne s'intègre absolument pas au cadre bâti environnant et provoque un hiatus dans l'équilibre urbanistique de la parcelle mais également dans l'ensemble du lotissement";

Considérant que, de la sorte, l'auteur de l'acte attaqué exprime qu'il n'y a pas lieu de déroger aux prescriptions du permis de lotir en raison d'un défaut de conformité du projet à la destination générale, au caractère architectural et à l'option urbanistique du lotissement; qu'il exerce ainsi le pouvoir discrétionnaire qui lui revient; que le requérant qui a pris le risque de construire sans dérogation et sans permis préalable, oppose sa propre conception à celle de l'administration compétente qui ne peut se laisser infléchir par le poids des faits accomplis; qu'il n'est pas montré que celle-ci a commis une erreur manifeste d'appréciation; que ces motifs sont suffisants et permettent de justifier le refus; que l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas, en outre, avoir égard aux considérations de structuration paysagère, plus globales, exigées par une norme contemporaine, auxquelles s'était référée la commission d'avis sur les recours; que ces considérations paysagères ne pouvaient

de toute façon dispenser de la nécessaire conformité du projet dérogatoire aux caractère et option du lotissement;

Considérant que l'auteur de l'acte attaqué ne viole pas les dispositions visées au moyen ni un principe d'interprétation restrictive des prescriptions d'urbanisme en considérant qu'en dehors de la zone de bâtisse d'un plan de lotissement aucune construction n'est permise sans dérogation; que sa décision de ne pas suivre la commission d'avis sur ce point n'est pas critiquable;

Considérant que le moyen principal n'est pas fondé;

Considérant, sur le moyen subsidiaire, qu'après avoir valablement décidé qu'aucune dérogation n'était admissible, l'auteur de l'acte attaqué pouvait refuser le permis sans devoir organiser une enquête complémentaire;

Considérant que le moyen subsidiaire n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er} .

La requête en annulation 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 dix octobre deux mille treize par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.