

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.455 du 18 février 2014

A. 207.441/XIII-6469

En cause : **CATALANO** Girolamo,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric LOUTE, avocat,
rue du Tir 20
6001 Marcinelle,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beusaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 décembre 2012 par Girolamo CATALANO qui demande l'annulation de "la décision de refus du permis d'urbanisme portant sur la régularisation de deux garages et d'un abri destiné à du stockage prise par Monsieur Philippe HENRY, Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, [...], le 25 octobre 2012";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, 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 20 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 février 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me D. FESSLER, loco Me Fr. LOUTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit:

1. Le 16 août 2011, Girolamo CATALANO introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de deux garages aménagés dans un ancien atelier (situé en fond de parcelle). Le bien est situé à Gilly, chaussée de Châtelet, 109, et cadastré 6^{ème} division, section C, parcelle n° 579 b3.

Le bien se situe en zone de parc au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement renseigne que "la seule transformation apportée au bâtiment est le percement des deux portes de garage. L'accès se fait par une servitude actée en 1989 dont copie du plan en annexe".

2. Une enquête publique est organisée du 29 août 2011 au 12 septembre 2011. Elle suscite une lettre de réclamations introduite par Monsieur DI SILVIO, par la propriété duquel l'accès au bâtiment se fait.

3. Le 17 février 2012, le service technique urbanisme propose au collège communal de refuser "la régularisation de la construction de l'abri et la transformation de l'entrepôt en atelier et 2 garages".

4. Le 5 juin 2012, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis sollicité.

5. Le 24 juillet 2012, François GOYENS, architecte, introduit au nom du requérant un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Ce recours est réceptionné le 25 juillet 2012.

6. Le 30 août 2012, la commission d'avis sur les recours auditionne Girolamo CATALANO et donne un avis favorable aux motifs suivants :

" [...]

Vu le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet et transmis par la direction générale opérationnelle - aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie (DGO4) - en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 452/13 du CWATUPE, la commission émet son avis motivé en fonction du document précité et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 120 du CWATUPE, une audition s'est déroulée ce jour en présence du demandeur, de son architecte et de la commission; que la DGO4, non représentée lors de ladite audition, n'a pas présenté le document visé à l'article 452/12 comme le requiert l'article 120 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que la DGO4 indique, dans le document précité, que le projet s'implante en zone de parc au plan de secteur;

Vu les articles 39, 111 et 114 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que la demande vise à régulariser, d'une part, un abri destiné à du stockage et, d'autre part, un atelier existant transformé en garages; que le demandeur signifie, lors de l'audition, son intention de renoncer à la demande de régularisation du volume destiné au stockage;

Compte tenu de ce que le demandeur mentionne, lors de l'audition, que les garages ont été réalisés dans un ancien entrepôt; que ce dernier a été affecté, pendant plusieurs décennies, à une activité de menuiserie; que, selon la commission, la nouvelle fonction (garage) permet de rendre un peu de quiétude à un espace situé à l'arrière d'habitations (suppression de l'activité, charroi moins important, passage de véhicules plus légers);

Compte tenu de ce que les travaux litigieux ont consisté en la pose de parois et portes de garages sur une construction existante; que l'aspect du volume initial n'a pas été modifié; que d'un point de vue visuel, la commission estime que l'impact paysager est quasi nul par rapport à la situation antérieure; qu'il peut dès lors être fait application de l'article 111 en l'espèce;

Compte tenu enfin de ce que l'acte attaqué évoque une incertitude quant à l'existence d'une servitude au profit des utilisateurs des garages; que la commission se fie à cet égard à l'acte notarié fourni par le demandeur et versé au dossier administratif;

La commission émet un avis favorable en ce qui concerne la demande de régularisation de garages dans un atelier existant".

7. Le 25 octobre 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué et il est motivé comme suit :

" [...]

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant que Monsieur Girolamo CATALANO a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Charleroi (Gilly), chaussée de Châtelet, 109, cadastré section C, n° 579 b3 et ayant pour objet la régularisation de deux garages aménagés dans un ancien atelier et d'un abri destiné au stockage;

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

Considérant qu'en date du 5 juin 2012, le collège communal de la ville de Charleroi a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du collège communal a été envoyée au demandeur le 29 juin 2012;

Considérant que Monsieur GOYENS, architecte, agissant au nom du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 24 juillet 2012, réceptionné le 25 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 30 août 2012;

Considérant que cette commission a émis, en date du 30 août 2012, un avis favorable en ce qui concerne la demande de régularisation de garages dans un atelier existant (voir annexe);

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat sur 50 mètres de profondeur à partir de la voirie, le solde étant repris en zone de parc au plan de secteur de Charleroi, adopté par Arrêté royal en date du 10 septembre 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité; que les constructions sollicitées s'implantent en zone de parc au plan de secteur;

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 de l'aménagement de deux garages et d'un abri destiné au stockage), de sa situation (bien non repris dans un périmètre de protection environnementale) et de son très faible impact sur l'environnement;

Considérant que la demande vise à régulariser l'aménagement de deux garages dans un ancien atelier, ainsi qu'un abri destiné au stockage;

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

Considérant que l'article 39 du Code précise que :

« La zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère.
N'y sont autorisés que les actes et travaux nécessaires à leur création, leur entretien ou leur embellissement.
La zone de parc dont la superficie excède cinq hectares peut également faire l'objet d'autres actes et travaux, pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'un plan communal d'aménagement ou [...] un rapport urbanistique et environnemental couvrant sa totalité soit entré en vigueur. Le Gouvernement peut arrêter la liste des actes et travaux qui peuvent être réalisés en zone de parc, ainsi que le pourcentage de la superficie de la zone qui peut être concerné par ces travaux»;

Considérant que la demande méconnaît la destination de la zone de parc telle que définie par le Code;

Considérant que l'article 111 du Code dispose 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.
[...]

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit [...] doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que l'article 114 du Code précise que :

« Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, 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.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 330, 2^o et 11^o, du Code; qu'une réclamation a été introduite et porte essentiellement sur :

- la politique du fait accompli;
- l'incompatibilité de la demande avec la destination de la zone de parc du plan de secteur;
- les nuisances pour les propriétés voisines;
- l'inexistence d'une servitude de passage au profit de la propriété du demandeur;
- le caractère exceptionnel de la dérogation n'est pas motivé;

Considérant que, selon le recours, l'entrepôt tel que transformé était lié à la profession de menuisier du demandeur, aujourd'hui retraité; que cet entrepôt est repris au cadastre depuis 1985 (cf. extrait de la matrice cadastrale déposé au dossier); qu'à cette époque, le plan de secteur de Charleroi était déjà en vigueur et l'entrepôt méconnaissait la destination de la zone de parc telle que définie par l'article 179 du Code applicable à l'époque; qu'aucun permis d'urbanisme couvrant cet entrepôt n'a été joint au dossier; que l'existence légale de l'entrepôt d'origine n'est pas démontrée; que, sur base des éléments du dossier, le mécanisme dérogatoire visé par l'article 111 du Code ne peut s'appliquer en l'espèce;

Considérant, enfin, que l'autorité de recours n'a pas à se prononcer sur le litige relatif à la servitude de passage, celui-ci étant du ressort des cours et tribunaux;

Considérant que, selon le collège communal, le service visé ci-après a été consulté en cours de procédure :

- Police locale : que son avis réceptionné le 1^{er} septembre 2011 est favorable;

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

8. Le 25 octobre 2012, cette décision est notifiée à Girolamo CATALANO, qui la réceptionne le 30 octobre 2012;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate des actes administratifs, du principe de bonne administration, du principe de précaution et de l'excès de pouvoir; qu'il considère que la partie adverse rejette l'application de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) au motif que l'entrepôt n'existait pas avant l'entrée en vigueur du plan de secteur alors que tant lors de l'instruction de la demande devant le collège communal qu'à l'occasion de l'audition devant la commission d'avis sur les recours, le fait que l'entrepôt existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur n'a nullement été contesté; qu'il affirme qu'il utilisait cet entrepôt depuis le début de son activité de menuisier en juin 1974 comme le relève la commission d'avis sur les recours; qu'il en déduit que la motivation de la décision est manifestement contredite par les éléments du dossier et qu'elle manque en fait; qu'il estime qu'en outre, en se fondant sur le cadastre, la partie adverse ne peut affirmer, comme elle le fait, que l'entrepôt ne fut construit qu'en 1985, l'extrait du cadastre permettant uniquement de constater "qu'il existait avant 1985 mais qu'il fut construit à une date antérieure"; qu'il fait valoir que si la DGO4 entendait remettre en cause des éléments factuels du dossier, il lui appartenait d'être présente lors de l'audition ou, à tout le moins, de l'interroger afin d'obtenir des précisions; qu'il soutient qu'une telle façon de procéder constitue, à l'évidence, la violation du principe de bonne administration; qu'il fait grief à l'acte attaqué de ne pas exposer la raison pour laquelle il convient de

s'écarter de l'avis donné par la commission d'avis sur les recours qui a pu vérifier, lors de l'audition, que l'entrepôt existait avant l'entrée en vigueur du plan de secteur; que, selon lui, la partie adverse n'explique nullement en quoi l'examen de la situation faite par cette commission est incorrect et doit être écarté;

Considérant que la partie adverse répond que c'est la première fois que le requérant soutient qu'il utilise cet entrepôt depuis 1974, que cette affirmation n'est établie par aucune pièce et qu'elle n'a jamais été portée à la connaissance des autorités ou de la commission d'avis sur les recours au cours de l'instruction de la demande; qu'elle estime que la seule pièce précise est la matrice cadastrale attestant d'un revenu cadastral spécifique à l'atelier depuis 1985, date postérieure à l'entrée en vigueur du plan de secteur; qu'elle note que le requérant ne prétend pas et n'a jamais prétendu que l'atelier était couvert par un permis de bâtir (ou d'urbanisme); qu'elle en déduit que c'est à juste titre qu'elle a estimé que le mécanisme dérogatoire visé par l'article 111 du CWATUPE ne pouvait pas s'appliquer; qu'elle soutient que la commission d'avis sur les recours ne s'est pas souciée de la question de savoir si l'atelier transformé en garage était ou non régulier; qu'elle considère, enfin, que, dès lors qu'il ressort du dossier administratif qu'elle a bien dressé le cadre dans lequel se trouvait le projet, elle n'aperçoit pas ce qu'aurait apporté concrètement sa présence lors l'audition du requérant devant la commission d'avis sur les recours;

Considérant que le requérant réplique que le régime dérogatoire de l'article 111 du CWATUPE s'applique aux deux situations suivantes : les constructions existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et les constructions qui ont été autorisées; qu'il prétend que, dès lors que la commission d'avis sur les recours avait estimé que les conditions de la première situation était remplie, il était inutile de chercher à démontrer si la construction avait été autorisée; qu'il soutient que la partie adverse a écarté pareille argumentation sans motiver en quoi elle n'était pas fondée et a estimé que l'article 111 du CWATUPE ne pouvait être appliqué uniquement parce qu'il n'était pas démontré que l'atelier était couvert par un permis d'urbanisme; qu'il estime que la présence de la DGO4 lors de son audition aurait permis à cette administration de constater, à l'instar des autres membres de la commission d'avis sur les recours, que la construction existait effectivement avant l'entrée en vigueur du plan de secteur;

Considérant que le requérant joint à son dernier mémoire un extrait du registre aux délibérations du collège des bourgmestre et échevins de Gilly du 10 octobre 1973 dont il résulte, selon ses dires, que "sa demande de construction d'un atelier de menuiserie comprenant une raboteuse, une scie à ruban, une toupie et une mortaiseuse est acceptée"; qu'il en déduit que "l'entrepôt existait et avait été

autorisé avant l'entrée en vigueur du plan de secteur" et que l'existence légale de cet entrepôt est démontrée;

Considérant que la partie adverse répond dans son dernier mémoire que la délibération produite est un permis d'exploiter qui autorise à installer à son domicile, chaussée de Châtelet, n° 109, un atelier de menuiserie comprenant une raboteuse, une scie à ruban, une toupie et une mortaiseuse; qu'elle en déduit que celle-ci n'établit pas que cette autorisation se rapportait à l'exploitation d'une menuiserie dans l'entrepôt litigieux;

Considérant que l'article 111 du CWATUPE dispose comme suit :

" 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. [...]

[...]

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage";

Considérant qu'en l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a pour objet la régularisation de travaux de transformation du bâtiment situé en fond de parcelle, initialement utilisé à usage d'entrepôt, en garage (deux voitures); que le bien est situé en zone de parc au plan de secteur de Charleroi adopté le 10 septembre 1979; que la demande de permis d'urbanisme ne précise ni la date de la construction de l'entrepôt, ni l'époque à laquelle les travaux de transformation ont été effectués; que l'extrait de la matrice cadastrale de la ville de Charleroi joint au dossier de la demande renseigne que l'année 1985 est l'année de fin de construction de l'entrepôt, ce qui, de prime abord, n'est pas contraire à l'avis du 30 août 2012 de la commission d'avis sur les recours qui renseigne que "[...] le demandeur mentionne, lors de l'audition, que les garages ont été réalisés dans un ancien entrepôt; que ce dernier a été affecté, pendant plusieurs décennies, à une activité de menuiserie";

Considérant que la partie adverse a considéré, sur la base du dossier qui lui était soumis, que l'époque de la construction de l'entrepôt litigieux était postérieure à l'entrée en vigueur du plan de secteur, qu'il méconnaissait la destination de la zone de parc et qu'aucun permis d'urbanisme couvrant cet entrepôt n'était joint au dossier, exposant ainsi les raisons pour lesquelles le mécanisme dérogatoire visé par l'article 111 du CWATUPE ne pouvait pas s'appliquer en l'espèce;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les travaux de transformation dont le requérant a pris l'initiative sans demander au préalable un permis sont postérieurs à l'entrée en vigueur du plan de secteur affectant le fond de la parcelle en zone de parc et qu'ils ne peuvent être admis que sous le bénéfice d'une dérogation;

Considérant que le requérant affirme qu'il utilisait cet entrepôt depuis le début de son activité de menuisier en juin 1974 mais ne produit aucune pièce de nature à établir cette allégation, pas plus qu'il ne dépose à son dossier un permis d'urbanisme autorisant la construction de ce bâtiment; que le permis d'exploiter une menuiserie à son domicile, chaussée de Châtelet, n° 109, ne permet pas d'établir que cette exploitation avait lieu dans l'entrepôt litigieux et donc a fortiori que celui-ci était déjà autorisé et construit; qu'au surplus, même s'il fallait considérer que cette exploitation d'une menuiserie ne pouvait avoir lieu que dans cet entrepôt, à défaut d'autre construction sur la parcelle concernée, il ne serait 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); que l'autorisation produite par le requérant ne constitue pas un tel "permis de bâtir";

Considérant dès lors que la motivation de l'acte attaqué est adéquate et suffisante; que le moyen 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-huit février deux mille quatorze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.