

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.443 du 23 septembre 2014

A. 202.669/XIII-6072

En cause : **CALOMME** Georgette,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Commune de Nandrin.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 novembre 2011 par Georgette CALOMME qui demande l'annulation de "la délibération du collège communal de la commune de Nandrin du 17 juin 2010 reconnaissant comme recevable la déclaration d'urbanisme déposée par Madame Mercedes HAGEN";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. TELLIER, 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 24 juillet 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 septembre 2014 à 09.30 heures;

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

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

1. Le 1^{er} avril 2010, Mercedes HAGEN introduit auprès de la commune de Nandrin une déclaration urbanistique préalable ayant pour objet "le remplacement de parements d'élévation et de couvertures de toiture par des parements et couvertures isolants visés à l'article 262, 11°, [du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)] qui n'en remplissent pas les conditions" sur un immeuble sis à Villers-le-temple, rue de la Commanderie, 13 et cadastré section D, n° 575g.

En annexe à cette déclaration figure un courrier d'explications rédigé par Mercedes HAGEN, dans lequel elle indique que "la façade est en pierre et le pignon en blocs [et] désire isoler et habiller le pignon de [sa] maison [...]". Elle décrit les trois étapes de ce travail dont une étape consiste à "placer un isolant (épaisseur des plaques en fonction de la décision de l'audit réalisé le 27/02/10) [...]".

2. Le 17 juin 2010, la commune de Nandrin reconnaît comme recevable la déclaration urbanistique préalable, conformément à l'article 263, § 2, du CWATUP. Cet acte est libellé comme suit :

" Concerne : déclaration urbanistique préalable - dossier n° 5/DU/2010.

Madame,

En vertu des dispositions de l'article 263, § 2, du CWATUP (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine), nous avons l'honneur de vous informer qu'en sa séance du 17 juin 2010, le collège communal a reconnu comme recevable votre déclaration urbanistique préalable, déposée contre récépissé à l'administration communale en date du 1^{er} avril 2010, concernant le remplacement du parement d'un pignon, sur un bien sis à [...] Nandrin, rue de la Commanderie, 13 et cadastré section D n° 575g.

Copie de la présente déclaration est transmise au fonctionnaire délégué.

L'exécution des actes et travaux pourra commencer vingt jours après avoir adressé la déclaration. Elle devra être affichée sur le terrain à front du domaine public et visible à partir de celui-ci, par les soins du déclarant et pendant toute la durée de l'exécution des actes et travaux.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Par un courrier du 5 octobre 2011, le conseil de Georgette CALOMME, voisine du projet, demande à la commune de Nandrin de dresser un procès-verbal pour infraction d'urbanisme, sur la base de l'article 156 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), à l'encontre de Mercedes HAGEN. Il y est notamment reproché que le bardage du pignon surplombant le terrain de Georgette CALOMME "est prévu sur une épaisseur plus que double de celle prévue dans le permis".

4. Par un courrier du 7 octobre 2011, la commune de Nandrin répond au conseil de la requérante qu'aucune infraction n'a été commise, les actes et travaux projetés étant couverts par une déclaration urbanistique régulièrement déclarée recevable.

5. Dans un courrier du 11 octobre 2011, le conseil de la requérante répond à son tour au courrier de la commune de Nandrin, contestant le caractère régulier de la déclaration urbanistique déclarée recevable. Il estime qu'un permis d'urbanisme devait être demandé pour les actes et travaux projetés.

6. Dans son courrier du 13 octobre 2011, la commune répond au conseil de la requérante que le placement d'un parement d'élévation isolant est dispensé de permis d'urbanisme et l'invite à vérifier son allégation auprès du service juridique de la Région wallonne. Une copie du dossier administratif de la déclaration urbanistique de Madame HAGEN lui est en outre transmise.

7. Le 19 octobre 2011, le conseil de la requérante réagit au dernier courrier de la commune de Nandrin, réaffirmant qu'un permis d'urbanisme devait être obtenu;

Considérant que la partie adverse soulève deux exceptions d'irrecevabilité de la requête; que, par la première, elle prétend que le recours est tardif; qu'elle allègue que la requérante a pris connaissance de l'acte attaqué et des travaux à réaliser lorsque Mercedes HAGEN a fait procéder à un audit énergétique PAE (lire : procédure d'avis énergétique) le 2 septembre 2010, dont la facture est fournie et ainsi que l'atteste une déclaration sur l'honneur rédigée par la bénéficiaire de l'acte attaqué; qu'elle indique que cette déclaration atteste également que différents corps de métiers ont pénétré sur la propriété de la requérante avec l'accord de celle-ci, ce qui démontre, selon elle, que celle-ci était informée des travaux envisagés; qu'elle indique encore qu'ultérieurement, en 2011, la requérante a laissé entreposer du matériel et un échafaudage sur son terrain, celui-ci n'étant finalement démonté que le 4 octobre 2011, ainsi que l'atteste une facture déposée au dossier; qu'elle soutient qu'il découle de ces éléments que la requérante avait connaissance de

la décision litigieuse et des travaux réalisés avant le 3 octobre 2011, date ultime de prise de connaissance de la décision pour que le recours introduit soit recevable;

Considérant que la requérante réplique que s'il est exact qu'elle a été informée du désir de la bénéficiaire de la déclaration urbanistique préalable de réaliser des travaux d'isolation du mur, celle-ci n'a jamais fait allusion à un permis d'urbanisme ou à une déclaration d'urbanisme préalable; qu'elle ajoute qu'elle était d'accord sur le principe de ces travaux pour autant qu'ils soient légaux (conformes au CWATUPE, notamment), et pour autant qu'ils ne rétrécissent pas exagérément la largeur de son bien et de son allée; qu'elle indique avoir marqué son accord fin septembre 2011 pour que soient déposés des matériaux dans "son" allée, et que ce n'est que le 4 octobre 2011 que les travaux ont pu commencer lorsqu'elle a ouvert sa barrière aux corps de métiers; que, selon elle, c'est également à cette date qu'elle a appris de l'entrepreneur que le débordement serait au minimum de 24 centimètres; qu'elle soutient que l'affichage qui doit avoir lieu à front du domaine public par les soins du déclarant pendant toute la durée des actes et travaux n'a jamais eu lieu, en violation de l'article 263, alinéa 8, du CWATUPE; qu'elle conclut qu'il n'est pas prouvé qu'elle aurait dû, en l'état de son information, se mettre en quête de l'acte attaqué plus tôt qu'elle ne le fit;

Considérant que le délai de recours contre une déclaration urbanistique préalable déclarée recevable prend cours à partir de la connaissance par le requérant de la décision de recevabilité à qui celle-ci ne doit pas être notifiée; que le requérant peut interrompre ce délai en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu de la déclaration; que, dans ce cas, le délai de soixante jours commence à courir le jour où il a pu exercer son droit d'en prendre connaissance; que la preuve de l'exception de tardiveté incombe à celui qui s'en prévaut;

Considérant qu'en l'espèce, ne constitue pas un élément de preuve, la "déclaration sur l'honneur" signée par Mercedes HAGEN en date du 28 février 2012, celle-ci étant établie de manière unilatérale par la bénéficiaire de l'acte attaqué; que cette déclaration fait référence à un audit énergétique dont la facture est datée du 2 septembre 2010, mais que cet élément ne démontre pas qu'à cette date, la requérante a été informée du projet litigieux; que celle-ci reconnaît avoir marqué son accord fin septembre 2011 pour que soient déposés des matériaux dans "son" allée; que l'on peut en déduire qu'à ce moment elle était informée de travaux imminents sur le pignon litigieux; qu'en s'informant auprès de la commune puis en contactant celle-ci par écrit via son conseil dès le 5 octobre 2011, il y a lieu de considérer que la requérante a cherché activement, dans un délai raisonnable et en étant normalement diligente et prudente, à prendre connaissance du contenu de la déclaration; que la

copie de l'acte attaqué lui ayant été envoyée le 13 octobre 2011, la requête introduite le 30 novembre 2011 est recevable ratione temporis; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une seconde exception d'irrecevabilité quant au défaut d'intérêt au recours; qu'elle relève que la requérante n'est que l'une des copropriétaires du bien voisin et que les autres copropriétaires ne formulent aucun reproche à l'encontre des travaux litigieux; qu'elle reproche, par ailleurs, à la requérante de ne pas préciser quels sont exactement ses droits concernant le bien de Mercedes HAGEN; qu'elle constate, en outre, que les travaux ne concernent que la partie supérieure de la maison sise à côté du bien de la requérante et que les travaux contestés n'empêchent pas l'usage normal de l'allée évoquée par la requérante; qu'à titre tout à fait surabondant, elle allègue que l'article 263, § 1^{er}, 4^o, du CWATUPE qui est applicable en l'espèce, autorise le remplacement d'un parement par un autre parement, sans limitation au niveau de l'épaisseur du nouveau parement et que, partant, une modification de l'épaisseur de ce parement "ne peut donc servir de prétexte pour tenter de justifier un intérêt à agir en annulation de l'acte critiqué, puisque le CWATUPE répute cette épaisseur sans incidence sur la légalité des travaux";

Considérant que la requérante réplique être copropriétaire pour 5/8^{ème} et usufruitière pour 3/8^{ème} de son bien et qu'à ce titre, elle peut donc "s'opposer à tout empiètement, fût-il non préjudiciable, sur l'espace qui renferme son domaine" (De Page, n° 949, Tome V, édition de 1941); qu'elle indique que de son immeuble et de sa propriété, elle aura une vue sur ce qui fait l'objet de la déclaration urbanistique préalable et considère qu'esthétiquement la formule proposée n'est pas acceptable; qu'elle prétend, en outre, que tout rétrécissement de son allée d'une largeur de 2,50 mètres serait préjudiciable à l'accessibilité à sa maison, par exemple pour des livraisons avec des camions d'une certaine ampleur et hauteur;

Considérant que tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie; qu'en l'espèce, le fait que la requérante soit la seule copropriétaire de l'immeuble voisin à contester l'acte attaqué n'est pas un motif susceptible de lui ôter tout intérêt au recours; que son intérêt ne se limite pas à l'accessibilité de l'allée située en aplomb des travaux litigieux dès lors qu'elle conteste également l'esthétique de la formule proposée; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que, par ailleurs, la requérante s'interroge sur le fait de savoir si une décision d'acceptation de recevabilité d'une déclaration urbanistique préalable peut causer grief; qu'elle soutient que c'est la décision du collège communal d'affirmer la déclaration recevable qui constitue le titre urbanistique permettant de réaliser les travaux qui y sont contenus; qu'elle considère que dans le respect du principe d'égalité, éclairé par l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où le déclarant pourrait exercer un recours contre une décision d'irrecevabilité, il paraît utile d'opérer un raisonnement parallèle en faveur des tiers vis-à-vis d'une décision de recevabilité; qu'elle éclaire son raisonnement par des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et de juridictions d'autres pays membres de l'Union européenne;

Considérant, qu'en l'espèce la décision de recevabilité de la déclaration ouvre le droit de procéder à l'exécution des travaux déclarés; que la décision par laquelle l'autorité communale se prononce sur la recevabilité de la déclaration urbanistique modifie l'ordonnancement juridique; qu'il s'agit d'un acte administratif unilatéral susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation des articles 84 et 263 du CWATUPE"; qu'elle constate que selon l'article 263, § 1^{er}, 4^o, du même Code, sont dispensés de permis d'urbanisme et soumis à déclaration urbanistique préalable "le remplacement de parements d'élévation et de couvertures de toiture par des parements et couvertures isolants visés à l'article 262, § 1^{er}, 11^o, qui n'en remplissent pas les conditions"; qu'elle soutient qu'en l'espèce, on ne se situe pas dans l'hypothèse de l'article 262, § 1^{er}, 11^o, précité, dès lors qu'il ne s'agit pas de remplacer un parement par un autre parement "de même aspect extérieur"; que, dans une première branche, elle allègue que le projet litigieux ne remplit pas les conditions dispensatoires de l'article 263, § 1^{er}, 4^o, précité, dès lors que cet article évoque le "remplacement" de parements d'élévation par des parements isolants et non pas le placement d'un parement sur un parement existant non remplacé; qu'elle en conclut que la déclaration urbanistique a été déposée en violation de l'article 263, de sorte que la partie adverse ne pouvait pas la déclarer recevable; que, dans une seconde branche, elle indique que l'arrêté ministériel du 13 mars 2006 a précisé le contenu de la déclaration urbanistique préalable; qu'elle estime que si la référence aux actes soumis à déclaration doit se baser maintenant sur la liste de l'article 263, précité, remaniée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 2009, le contenu obligatoire de l'arrêté ministériel du 13 mars 2006 reste en vigueur, notamment en ce qu'il prévoit que le déclarant doit préciser ses droits sur le bien concerné; qu'elle prétend que la déclarante s'est bornée à mentionner que le bien litigieux, cadastré n° 575g, lui appartenait, ce qui s'avère inexact puisqu'elle n'est propriétaire que du

premier étage et des parties communes et n'est pas propriétaire de la parcelle cadastrée n° 575f au-dessus de laquelle le parement est envisagé; qu'elle ajoute que l'article 263, § 2, alinéa 3, b, du CWATUPE soumet la recevabilité de la déclaration à la production d'un extrait cadastral dont la validité est de moins d'un an, alors qu'en l'espèce, seul un plan cadastral est produit sans la matrice désignant les titulaires de droits réels putatifs; qu'elle en déduit que la déclaration urbanistique déposée devait être déclarée irrecevable car incomplète; qu'à titre subsidiaire, elle estime qu'il y a violation du devoir de minutie dans le chef de la partie adverse, qui aurait pu déduire des documents produits un empiètement chez un tiers, la déclarante ne produisant pas une autorisation de celui-ci;

Considérant que, sur la seconde branche, la requérante réplique qu'un arrêté n'est pas implicitement abrogé par un nouveau dispositif réglementaire ou législatif et n'est abrogé qu'en ce qu'il est contraire à celui-ci; qu'elle conteste avoir reçu de la partie adverse, avec sa lettre du 13 octobre 2011, les documents constituant la pièce n° 10 du dossier administratif, ce qui implique qu'en tout état de cause les dépens doivent être mis à la charge de celle-ci; qu'elle estime qu'il est probable que la pièce n° 10 n'a pas fait partie de la déclaration, qui ne contiendrait que les pièces qui se trouvent produites avec la pièce n° 1 du dossier administratif; qu'elle ajoute qu'il n'y a pas, au surplus, dans la déclaration, de description suffisante des travaux projetés accompagnée d'une documentation technique, l'évocation du placement de "plaques d'ardoise" et du placement d'un isolant "en fonction de la décision d'un audit" énergétique non produit avec la déclaration étant insuffisante; qu'elle rappelle que la matrice cadastrale n'était pas jointe à la déclaration; qu'elle ajoute une troisième branche à son moyen, sur le vu du dossier administratif, prise de la violation de l'article 263, § 2, alinéas 2 et 3, du CWATUPE; qu'elle constate que cet alinéa 2 prévoit l'envoi simultané de la déclaration en copie au fonctionnaire délégué et estime que cette information n'est pas prouvée; qu'elle en déduit que la déclaration est irrecevable puisque déposée ou adressée en violation de l'article 263 (article 263, § 2, alinéa 3); qu'elle allègue qu'il ne ressort nullement du dossier administratif produit que la partie adverse s'est enquis du fait que le fonctionnaire délégué, appelé le cas échéant à lui remettre spontanément des observations ou un avis, ait été informé de la déclaration dont la commune était saisie et en déduit une violation du principe de bonne administration;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante soutient que l'extrait cadastral doit se comprendre comme étant indissociablement le plan cadastral et la matrice; qu'elle précise que ces documents permettent non seulement de localiser le projet mais également de déterminer les droits apparents de chacun sur les parcelles concernées; que, en ce qui concerne la troisième branche, elle estime qu'elle n'aurait pu la prendre dès sa requête introductive dès lors que les

pièces qui lui avaient été initialement transmises ne disaient rien sur la question de la transmission au fonctionnaire délégué; qu'elle estime que ce n'est pas à elle à démontrer que l'envoi n'aurait pas été effectué;

Considérant que si l'article 84, § 1^{er}, du CWATUPE dispose que "[n]ul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès [...] construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes [...]", le paragraphe 2 du même article tempère cette obligation en indiquant que "[l]e Gouvernement arrête la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact : [...] ne requièrent pas de permis d'urbanisme et requièrent une déclaration urbanistique préalable, dont le Gouvernement arrête les modalités et le contenu, adressée par envoi au collège communal";

que l'article 263 du CWATUPE dispose comme suit :

" Art. 263. § 1^{er}. Pour autant qu'ils n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires et qu'ils ne nécessitent pas d'actes et travaux préparatoires soumis au permis d'urbanisme, ne requièrent pas de permis d'urbanisme et requièrent une déclaration urbanistique préalable les actes et travaux qui suivent :

[...]

4° le remplacement de parements d'élévation et de couvertures de toiture par des parements et couvertures isolants visés à l'article 262, § 1^{er}, 11°, qui n'en remplissent pas les conditions [...]"

Considérant, sur la première branche du moyen, que les parties requérante et adverse conviennent, dans leurs écrits respectifs, que l'article 262, § 1^{er}, 11°, n'est pas d'application, ses conditions d'application n'étant pas remplies en l'espèce; qu'il y a lieu de vérifier si le projet litigieux répond effectivement aux conditions fixées à l'article 263, § 1^{er}, 4°, précité et s'il a pu, dès lors, faire l'objet d'une déclaration urbanistique préalable; qu'en l'espèce, les travaux projetés n'entrent dans les conditions de la disposition précitée que si on peut considérer que le mur de brique situé au premier étage de l'immeuble litigieux constitue lui-même un parement; que le dictionnaire Larousse définit le parement comme étant "la surface apparente d'un ouvrage de maçonnerie, de pierres de taille, de béton, ..."; qu'en conséquence, les travaux qui consistent à poser un isolant et une couverture d'ardoises sur le mur de briques existant entrent bien dans la catégorie des travaux visés à l'article 263, § 1^{er}, 4°, précité, dès lors que la surface apparente existante, en briques, est remplacée par une nouvelle surface isolante recouverte d'ardoises; qu'il ne devait donc pas être soumis à permis d'urbanisme au sens de l'article 84 du CWATUPE; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que, sur la deuxième branche du moyen, l'article 263, § 2, du CWATUPE, dispose comme suit :

" § 2. Le collège communal est compétent pour connaître la déclaration visée au § 1^{er}.

Nul ne peut exécuter tous actes et travaux visés au § 1^{er} sans préalablement en adresser une déclaration par envoi ou par dépôt, contre récépissé, au collège communal et en avoir simultanément envoyé une copie au fonctionnaire délégué.

La déclaration est irrecevable :

1° si elle a été adressée ou déposée en violation du présent article ou si elle n'en respecte pas les prescriptions;

2° si elle ne contient pas :

- a) un extrait cadastral relatif au bien immobilier dont la date de validité n'est pas antérieure de douze mois à la date de la déclaration;
- b) trois photos numérotées de la localisation des actes et travaux projetés, avec indication sur l'extrait cadastral des endroits de prise de vue;
- c) une description littéraire ou graphique, l'implantation et un croquis coté des actes et travaux projetés accompagnés, le cas échéant, d'une documentation technique s'y rapportant";

Considérant que le formulaire "annexe 52" utilisé par la déclarante correspond au modèle visé par l'arrêté ministériel du 13 mars 2006 déterminant la forme et le contenu de la déclaration urbanistique préalable visée à l'article 263, § 2, du CWATUP;

Considérant que, s'agissant de la qualité de propriétaire de la déclarante, il ne peut pas être reproché à cette dernière d'avoir omis de préciser qu'elle n'était pas pleine propriétaire de l'ensemble de l'immeuble sis sur la parcelle cadastrée D, n° 575g, dès lors qu'il apparaît, et cela n'est pas contesté par la requérante, que la déclarante est la seule et unique propriétaire de l'étage de l'immeuble sur lequel sont envisagés les travaux litigieux;

Considérant qu'en ce qui concerne la condition visant le dépôt d'un "extrait cadastral relatif au bien immobilier [...]", ainsi que la requérante le reconnaît elle-même, sont considérés comme étant des "extraits cadastraux" tant les extraits de la matrice cadastrale que ceux d'un plan cadastral; que le caractère indissociable de ces deux documents, allégué par la requérante, ne repose sur aucun texte réglementaire; que, par ailleurs, doivent être considérés comme des développements nouveaux et partant, irrecevables car invoqués pour la première fois dans le mémoire en réplique, les critiques relatives au caractère insuffisant de la description des travaux projetés; que la deuxième branche du moyen est pour partie irrecevable et, pour le surplus, non fondée;

Considérant, sur la troisième branche du moyen, que l'irrecevabilité de la déclaration prévue par l'article 263, § 2, alinéa 3, 1°, précité, vise l'envoi ou le dépôt de la déclaration elle-même au collège communal et ne s'étend pas au défaut d'envoi d'une copie au fonctionnaire délégué; que cette branche du moyen manque en droit;

Considérant que le moyen n'est fondé dans aucune de ses branches,

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 de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois septembre deux mille quatorze par :

MM.	HANOTIAU, président de chambre,
	PAQUES, conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY, conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.