

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.903 du 23 octobre 2014

A. 212.141/XIII-6959

En cause : **VETTEN** Odette,
ayant élu domicile chez
Me Sophie CASPERS, avocat,
rue du Marais 12
4210 Burdinne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 7 avril 2014 par Odette VETTEN qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du Gouvernement wallon du 18 février 2014 accordant un permis d'urbanisme pour la pose de la clôture avec brise-vue sur une hauteur de 1,50 mètre maximum hors sol et refusant le permis pour la rehausse de la clôture avec brise-vue, sur une parcelle sise à Verlaine, rue Bodegnée Village 45 et cadastrée section B, n° 266 m;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. TELLIER, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2014 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 8 octobre 2014 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. CASPERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. 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 demande se présentent comme suit :

1. Le 25 juin 2012, la requérante introduit auprès de la commune de Verlaine une déclaration urbanistique préalable relative à la rehausse d'une clôture sur une parcelle sise à Verlaine, rue Bodegnée Village 45 et cadastrée section B, n° 266 m.

Le projet consiste à rehausser une clôture existante avec brise-vue d'une hauteur de 1,50 mètre de 1,50 mètre supplémentaire, soit pour atteindre une hauteur de 3 mètres.

2. Le 9 juillet 2012, le collège communal de Verlaine déclare la déclaration ainsi introduite recevable.

3. Par un courrier du 4 mars 2013, la commune de Verlaine informe la requérante que, renseignements pris auprès du service juridique du service public de Wallonie (S.P.W.), il apparaît que la déclaration urbanistique déclarée recevable n'est pas valable, la rehausse d'une clôture déjà existante nécessitant un permis d'urbanisme et non une déclaration urbanistique. Elle invite dès lors la requérante à introduire une demande de permis d'urbanisme.

4. Le 20 mars 2013, la requérante introduit auprès de la commune de Verlaine une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le rehaussement d'une clôture sur une parcelle sise à Verlaine, rue Bodegnée Village 45 et cadastrée section B, n° 266 m.

5. Le 6 mai 2013, le collège communal de Verlaine adopte une décision selon laquelle "le permis d'urbanisme sollicité par Madame Odette VETTEN est

octroyé à la condition suivante : la hauteur du brise-vue sera limité à 1,50 mètre mesurée à partir du niveau du terrain".

6. Le 14 juin 2013, la requérante introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon, dans lequel elle demande que lui soit accordé le rehaussement de sa clôture avec brise-vue sur une hauteur de 3 mètres à partir du niveau du sol.

7. Le 10 juillet 2013, la commission d'avis sur les recours émet un avis selon lequel "le recours doit être déclaré sans objet", estimant que l'objet de la demande de permis entre bien dans l'hypothèse visée à l'article 263, § 1, 6°, c, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et était dès lors soumis à déclaration urbanistique préalable. Il y est relevé 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".

8. Après échanges de courriers entre le conseil de la requérante et l'administration wallonne et envoi d'une lettre de rappel le 22 janvier 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité adopte, le 18 février 2014, une décision d'octroi de permis d'urbanisme "pour la pose de la clôture avec brise-vue sur une hauteur de 1,50 m maximum hors-sol" et refuse le permis "pour la rehausse de la clôture avec brise-vue". Cette décision est libellée comme suit :

" Le Ministre,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie tel que modifié par le décret du 30 avril 2009;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que Madame VETTEN Odette a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à VERLAINE, rue Bodegnée Village, 45, cadastré section B, n° 266 m, et ayant pour objet la rehausse d'une clôture avec brise-vue;

Considérant qu'en date du 06 mai 2013, le collège communal a délivré un permis d'urbanisme conditionnel; que la décision a été envoyée à la demanderesse le 17 mai 2013;

Considérant que Maître Elise HELMUS agissant au nom de Madame VETTEN Odette a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 14 juin 2013, réceptionné le 17 juin 2013; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est dès lors recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 10 juillet 2013;

Considérant que la commission a déclaré le recours «sans objet» en date du 10 juillet 2013 (voir annexe);

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; qu'il n'y a pas lieu d'imposer une étude d'incidence sur l'environnement; qu'en effet, le projet n'est pas de nature à provoquer des incidences notables sur le contexte bâti;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Huy-Waremme adopté par arrêté royal du 20 novembre 1981 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande vise la rehausse d'une clôture déjà existante d'1,50 m supplémentaire et le placement d'un brise-vue sur cette nouvelle partie, ce qui aura pour effet de porter la hauteur totale de la clôture à 3,00 m à partir du sol; que cette clôture entoure la propriété;

Considérant qu'en date du 09 juillet 2012, le collège communal prend acte d'une déclaration urbanistique concernant le même objet, et confirme sa recevabilité; que les travaux ont été mis en oeuvre;

Considérant qu'en date du 04 mars 2013, après plainte des voisins, et consultation du service juridique de la DGO4, l'administration communale avertit la demanderesse que les travaux ne sont pas conformes à l'article 263, et nécessitent un permis d'urbanisme;

Considérant que la demanderesse a introduit une demande de permis d'urbanisme; que le collège communal a délivré un permis d'urbanisme à la condition suivante :

- la hauteur du brise-vue sera limitée à 1,50 m mesurée à partir du niveau du terrain. [...]

que le recours de la demanderesse porte sur cette condition;

Considérant que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, toute liberté pour apprécier l'opportunité de prendre telle ou telle décision selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales; qu'il n'est pas lié par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer l'affaire dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi n'est dirigé que contre une partie de la décision;

Considérant que l'article 84, § 1^{er} du Code stipule notamment que «Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou de Gouvernement :

1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes; par 'construire ou placer des installations fixes', on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durable; qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé; [...]]»;

Considérant que l'article 263 du Code relatif aux actes et travaux ne nécessitant pas de permis d'urbanisme mais une déclaration urbanistique préalable reprend, en son § 1^{er}, 6°, c, «la pose de clôtures, de portiques ou de portillons autres que ceux visés à l'article 262, § 1^{er}, 5°,e»; que l'article 262 du Code, relatif aux actes

et travaux dispensés de permis d'urbanisme, concerne «les clôtures de 2,00 m de hauteur maximum constituées au moyen de haies vives d'essences régionales ou de piquets reliés entre eux par des fils ou treillis avec, éventuellement, à la base, une plaque de béton ou un muret de 0,50 m de hauteur maximum, ou par une ou deux traverses horizontales, ainsi que les portiques et portillons d'une hauteur maximale de 2,00 m permettant une large vue sur la propriété»;

Considérant que le présent projet ne rentre pas dans le champ d'application des articles 262, § 1^{er} 5^o, e, et 263, § 1^{er}, 6^o, c; qu'en effet, la demande vise la rehausse d'une clôture existante avec brise-vue;

Considérant, au regard du reportage photographique, que force est de constater le caractère inesthétique de cette clôture; que la hauteur de cette clôture (treillis entourée d'une bâche synthétique de couleur) avoisinant par endroit 3,00 m du fait du rehaussement de la clôture déjà existante (même matériaux), n'est pas acceptable en terme d'intégration paysagère; que dès lors, il convient de confirmer la décision du collège communal;

DECIDE :

- Article 1^{er} - Le permis d'urbanisme sollicité par Madame VETTEN Odette est octroyé pour la pose de la clôture avec brise-vue sur une hauteur de 1,50 m maximum hors sol. Le permis d'urbanisme est refusé pour la rehausse de la clôture avec brise-vue.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié à la requérante par un courrier recommandé du même jour;

Considérant, quant à l'objet de l'acte attaqué, que, à la lecture du dossier administratif, il apparaît que la requérante a introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet un "rehaussement de clôture" afin de porter la hauteur de sa clôture de 1,50 à 3 mètres; qu'une clôture avec brise-vue d'une hauteur de 1,50 mètre est en effet déjà implantée et que l'objet de la demande ne porte que sur le rehaussement de clôture de 1,50 mètre supplémentaire, avec brise-vue;

que, partant, il y a lieu de constater que la partie adverse n'a pas statué sur l'objet de la demande de permis d'urbanisme en indiquant à l'article 1^{er} du dispositif de l'acte attaqué que "le permis d'urbanisme sollicité par Madame VETTEN Odette est octroyé pour la pose de la clôture avec brise-vue sur une hauteur de 1,50 m maximum hors-sol";

que, à s'en tenir à la demande de permis, il y a lieu d'interpréter l'acte attaqué comme une décision de refus de permis, dès lors qu'est refusé le projet de rehausse de la clôture avec brise-vue, qui constitue l'objet réel de la demande de permis;

Considérant que, dans son rapport, l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire conclut que la première branche du troisième moyen est fondée et qu'il y a lieu d'annuler l'acte attaqué au terme de débats succincts;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de "l'illégalité quant aux motifs"; que, dans une première branche, elle dénonce une erreur de droit en ce que l'auteur de l'acte attaqué estime que "le présent projet ne rentre pas dans le champ d'application des articles 262, 5°, e et 263, § 1^{er}, 6°, c" pour le motif que "la demande vise la rehausse d'une clôture existante avec brise-vue"; qu'elle soutient que le texte du CWATUPE soumet la pose d'une clôture de plus de 2 mètres à déclaration urbanistique, sans faire la distinction entre la création d'une nouvelle clôture et le rehaussement d'une clôture existante, et que la partie adverse ajoute une condition au texte du CWATUPE en estimant que la "rehausse d'une clôture existante" n'entre pas dans les hypothèses visées aux articles précités du CWATUPE;

Considérant que la partie adverse répond que l'exhaussement d'une clôture avec brise-vue n'apparaît pas dans le champ d'application des articles 262, 5°, e), et 263, § 1^{er}, 6°, c), du CWATUPE, dès lors que le projet litigieux ne porte pas sur la pose d'une clôture mais sur le rehaussement d'une clôture et le placement d'un brise-vue; qu'elle estime que la première branche du moyen manque en droit;

Considérant que l'article 84 du CWATUPE dispose notamment comme suit :

" Art. 84. § 1^{er}. Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :

1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes; par «construire ou placer des installations fixes», on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé;

[...]

5° transformer une construction existante; par «transformer», on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural;

[...].

§ 2. Les dispositions du présent Code sont applicables aux actes et travaux non énumérés au paragraphe 1^{er} lorsqu'un règlement d'urbanisme impose un permis pour leur exécution et pour autant qu'ils ne figurent pas sur la liste visée à l'alinéa 2.

Le Gouvernement arrête la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact :

- 1° ne requièrent pas de permis d'urbanisme;
- 2° 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;

[...]"

Considérant que l'article 262, 5°, e), du CWATUPE, dispose comme suit :

" Art. 262. Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme :

[...]

5° tout aménagement réalisé en zone d'habitat, en zone d'habitat à caractère rural ou en zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre ou se rapportant à un bâtiment existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou dûment autorisé sur la base de l'article 111 ou 112 et affectée en tout ou en partie à la résidence qui vise : [...]

e) les clôtures de 2,00 m de hauteur maximum constituées au moyen de haies vives d'essences régionales ou de piquets reliés entre eux par des fils ou treillis avec, éventuellement, à la base, une plaque de béton ou un muret de 0,50 m de hauteur maximum, ou par une ou deux traverses horizontales, ainsi que les portiques et portillons d'une hauteur maximale de 2,00 m permettant une large vue sur la propriété";

Considérant que l'article 263, § 1^{er}, 6°, c), 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 :

[...]

6° dans les cours et jardins, les actes et travaux qui suivent :

[...] c) la pose de clôtures, de portiques ou de portillons autres que ceux visés à l'article 262, § 1^{er}, 5°, e";

Considérant que la partie adverse considère que la rehausse de la clôture litigieuse avec brise-vue n'est visée ni par l'article 262, 5°, e), ni par l'article 263, § 1^{er}, 6°, c), précités;

Considérant que le projet litigieux n'entre pas dans le champ d'application de l'article 262, 5°, e), du CWATUPE, dès lors que la clôture ainsi rehaussée atteint une hauteur supérieure à deux mètres et n'a pas les caractéristiques

énoncées à cet article : il ne s'agit pas d'une clôture de haie vive d'essence régionale ou de piquets reliés par des fils, des treillis ou des traverses horizontales;

Considérant que l'article 263, § 1^{er}, 6°, c), du CWATUPE vise les clôtures "autres que [celles] visé[e]s à l'article 262, 5°, e)"; que la clôture litigieuse, faite de treillis recouvert d'un brise-vue, constitue bien une clôture "autre" que celle visée à l'article 262, précité;

que l'article 263, § 1^{er}, 6°, c), s'applique sans restriction aux autres clôtures, alors que le champ d'application d'une autre disposition du même article (art. 263, § 1^{er}, 3°) est défini par les mots "autres que celles visées à l'article 262", assortis, dans ce cas, de restrictions ("3° l'ouverture ou la modification de baies autres que celles visées à l'article 262, 9° et 10°, de même aspect architectural que les baies existantes"); que l'interprétation systématique de l'article permet de conclure que l'article 263, § 1^{er}, 6°, c), n'exclut pas les clôtures avec brise-vue;

que, pour la même raison, la distinction qu'introduit la partie adverse entre la pose de clôture et la rehausse de clôture ne trouve pas non plus de fondement dans la disposition précitée;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse s'appuie sur des photos pour conclure qu'un dispositif de trois mètres de haut revêtu d'un écran vert doit être soumis à permis; qu'elle demande le renvoi à la procédure ordinaire; qu'elle ne soutient cependant pas que l'habilitation ouverte à l'article 84, § 2, alinéa 2, 2°, ne peut permettre que le régime de la déclaration soit applicable aux actes en question;

Considérant que l'article 263, précité, est applicable; que l'erreur de droit est établie dès lors que le projet litigieux ne nécessitait qu'une déclaration urbanistique et non un permis d'urbanisme;

Considérant que la première branche du troisième moyen est fondée;

Considérant qu'au terme des débats succincts, le Conseil d'Etat partage les conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire; qu'il y a lieu de trancher définitivement le litige;

Considérant que la requérante sollicite le bénéfice de l'assistance judiciaire;

Considérant que le bureau d'aide juridique de Huy a octroyé à la requérante l'aide juridique gratuite provisoire le 3 avril 2014; que cette décision constitue une preuve de revenus insuffisants conformément aux articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948; que la requérante remplit les conditions pour l'obtention du bénéfice de la procédure gratuite au Conseil d'Etat;

Considérant, par conséquent, que le droit de 200 euros versé indûment par la requérante doit lui être remboursé;

Considérant que la requérante demande que la partie adverse soit condamnée à une indemnité de procédure de 1.320 euros;

Considérant que l'article 67, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 fixe les montants de cette indemnité comme suit :

" Art. 67. § 1^{er}. Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le montant maximum est porté à 2.800 euros pour les litiges relatifs à la réglementation sur les marchés publics et certains marchés de travaux, de services et de fournitures.

§ 2. Le montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er} est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesures provisoires, ou si la demande de suspension ou de mesures provisoires est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation.

Les montants de ces majorations sont cumulés, sans que le montant total de l'indemnité de procédure ainsi majorée ne puisse dépasser un montant supérieur à 140 pourcents du montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er}.

Aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation est sans objet, qu'il n'appelle que des débats succincts, ou s'il est fait application des articles 11/2 à 11/4 du présent arrêté";

Considérant que la partie requérante ne fait état d'aucun élément qui permettrait concrètement d'étayer sa demande d'obtention d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.320 euros; que, dans ces circonstances, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure limitée au montant de base de 700 euros,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 18 février 2014 accordant à Odette VETTEN un permis d'urbanisme pour la pose de la clôture avec brise-vue sur une hauteur de 1,50 mètre maximum hors sol et refusant le permis pour la rehausse de la clôture avec brise-vue, sur une parcelle sise à Verlaine, rue Bodegnée Village 45 et cadastrée section B, n° 266 m.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le bénéfice du pro deo est accordé à la partie requérante.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Article 5.

Le droit de 200 euros versé indûment par la partie requérante sera remboursé à celle-ci par le service désigné au sein du service public fédéral des finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'Etat.

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

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.