

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.910 du 21 janvier 2015

A. 210.566/XIII-6783

En cause : **RENARD** Michel,
 ayant élu domicile chez
 Me Louis DEHIN, avocat,
 Mont Saint-Martin 68
 4000 Liège,

 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 octobre 2013 par Michel RENARD 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 23 août 2013, rejetant le recours introduit contre la décision du collège communal de Visé du 11 mars 2013 lui refusant un permis d'urbanisme pour un bien sis rue de Richelle 60 à Argenteau, cadastré deuxième division, section A, n° 603G et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce existant;

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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 5 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 janvier 2015 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 26 juin 2008, Michel RENARD introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Visé ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce sur un bien sis rue de Richelle 60 à Argenteau, et cadastré 2^{ème} division, section A, numéro 603G et 603E.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège du 26 novembre 1987.

2. Le 7 décembre 2009, le collège communal de Visé délivre le permis d'urbanisme sollicité moyennant le respect de certaines conditions.

3. Le 5 mars 2010, Michel RENARD introduit auprès du Gouvernement wallon un recours contre cette décision. Le recours précise qu'il est strictement limité à l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué. Cet article contient l'une des conditions assortissant le permis.

4. Le 6 avril 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, après avoir considéré notamment "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", refuse le permis d'urbanisme sollicité.

5. L'arrêt n° 219.900 du 21 juin 2012, rejette le recours introduit par Michel RENARD contre l'arrêté ministériel du 6 avril 2011.

6. Le 28 septembre 2012, l'administration communale de Visé accuse réception d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme introduite par Michel RENARD ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un studio comprenant une chambre dans un volume existant, occupé anciennement par un commerce avec garage. Le rapport de l'auteur du projet précise que la fonction d'origine - donc, avant le commerce - était l'habitation.

7. Le 11 mars 2013, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 18 avril 2013, Michel RENARD introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 19 avril 2013.

9. Une séance d'audition est organisée le 22 mai 2013.

10. Le même jour, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur la demande.

11. Le 21 juin 2013, dans une note adressée au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, les services centraux proposent de refuser le permis d'urbanisme.

12. Le 23 août 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation du principe du contradictoire et de l'article 120, alinéa 5, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); qu'il affirme que, lors de l'audition, aucun membre de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) chargée de l'instruction du recours n'était présent et qu'il n'y a donc pas eu de rapport sur le dossier ni d'avis "préalable" exprimé par l'administration chargée de rédiger une proposition de décision au Ministre; qu'il estime que la disposition précitée et les principes du contradictoire imposaient cependant cette présence et ce rapport;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE n'impose pas de rapport ni d'avis préalable de l'administration chargée de rédiger une proposition de décision au Ministre, même s'il est vrai que dans la pratique, en interne, les services centraux de la DGO4 émettent un avis qu'ils soumettent au Ministre et dans lequel ils proposent d'accorder ou de refuser le

permis; qu'elle soutient que la seule obligation pour l'administration est de présenter le cadre dans lequel s'inscrit le projet; qu'elle précise que le requérant ne démontre pas que, lors de l'audition, l'absence de rapport ou d'avis préalable lui aurait été défavorable; qu'elle estime que, s'il est établi en l'espèce que la DGO4 n'était pas représentée lors de l'audition, il ressort bien de l'avis émis par la commission d'avis sur les recours que la DGO4 a transmis un document présentant le projet; qu'elle affirme que l'absence de représentant de la DGO4 à l'audition n'a pu dès lors causer aucun grief au requérant et qu'il en est d'autant plus ainsi que la commission a émis un avis favorable; qu'au demeurant, elle observe que figure bien au dossier une note du 21 juin 2013 adressée au Ministre au terme de laquelle les services centraux proposent à ce dernier de refuser le permis d'urbanisme; qu'elle fait valoir que le requérant ne démontre pas en quoi le principe du contradictoire aurait été violé dès lors qu'une audition a bien eu lieu au cours de laquelle le requérant a pu faire valoir son point de vue; qu'elle n'aperçoit pas, à la lecture du développement fort sommaire du moyen unique, quel est le grief qui a été encouru par le requérant en raison de l'absence d'un membre de la DGO4 auprès de la commission d'avis sur les recours dès lors que la procédure a été respectée et qu'il apparaît que la commission a pu émettre son avis parfaitement éclairée sur les pièces du dossier; qu'elle relève que le requérant ne prétend d'ailleurs pas que la commission d'avis sur les recours aurait été induite en erreur et pour cause, celle-ci ayant émis un avis favorable au projet;

Considérant qu'en réplique, le requérant rappelle que le moyen reproche à la partie adverse de ne pas avoir exposé le dossier en commission de recours ni déposé de note et ce, en contradiction avec l'article 120 du CWATUPE; qu'il estime que le dossier administratif déposé par la partie adverse ne comporte qu'un repérage tout à fait sommaire qui ne comprend aucun renseignement particulier sur le dossier ni ne permet de l'exposer et que ce document n'en exprime ni son objet, ni ses antécédents, ni les éléments d'étude qui permettront de donner un avis, puis à la DGO4 de proposer une décision au Ministre; qu'il soutient que, dans ces circonstances, le prescrit des articles 452/13 et 120 du CWATUPE n'est pas rencontré; qu'il se réfère par ailleurs à l'arrêt n° 216.987 du 21 décembre 2011, cité par la partie adverse dans son mémoire en réponse, qui rappelle qu'un débat contradictoire doit être mené en commission de recours; qu'il soutient que, si le "premier" fonctionnaire délégué - à savoir le directeur général de cette division - et ses agents avaient respecté ce principe, il aurait pu "rencontrer" leur argumentaire devant la commission de recours mais aussi par une note complémentaire qu'il aurait soumise au Ministre; qu'il précise qu'ainsi, le débat contradictoire aurait été respecté et qu'il est possible que, d'une part, l'administration mieux éclairée ait proposé une autre décision au Ministre ou, que, d'autre part, dans la négative, le Ministre se soit forgé une opinion propre différente de celle de son administration;

Considérant, au préalable, qu'en ce qu'il semble dénoncer pour la première fois dans le mémoire en réplique la violation de l'article 452-13 du CWATUPE, le moyen, qui n'est pas d'ordre public, est tardif et partant, irrecevable;

Considérant que l'article 3, § 3, du CWATUPE dispose comme suit :

- " §3. Il est institué une délégation générale aux recours, dont le siège est à Namur, chargée sous l'autorité d'un délégué général de l'instruction des recours introduits sur la base des dispositions visées au présent Code.

Le Gouvernement arrête les modalités de fonctionnement de la cellule et en précise les missions";

Considérant que l'article 120, alinéas 4, 5 et 6, du CWATUPE dispose comme suit :

- " Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, la délégation générale aux recours ainsi que la commission.

Lors de l'audition, la délégation générale aux recours présente le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

- 1) La situation, et le cas échéant, les dérogations à un plan d'aménagement, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;
- 2) L'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en régions de langue allemande.

Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours";

Considérant que l'article 452/12 du CWATUPE est rédigé comme suit :

- " Au plus tard le jour ouvrable qui précède l'audition, la délégation générale aux recours dépose au secrétariat de la commission d'avis un document qui précise exclusivement le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1° la situation, et le cas échéant, les dérogations au plan de secteur, à un règlement régional d'urbanisme, au règlement communal d'urbanisme, à un plan d'aménagement ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;

2° le cas échéant, l'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à

l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en régions de langue allemande";

Considérant que l'article 120, alinéas 4 et suivants, du CWATUPE, applicable à l'instruction sur recours d'une demande de permis d'urbanisme, organise formellement une audition à laquelle sont invités à se présenter le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la délégation générale sur recours ainsi que la commission d'avis sur les recours; que cette audition a non seulement pour but d'entendre les parties mais aussi de permettre au demandeur de réagir aux opinions émises par les autres parties; qu'ainsi, cette disposition assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties; que le demandeur ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation;

Considérant que le Gouvernement n'a pas arrêté les modalités de fonctionnement de la délégation générale aux recours, destinée à remplacer "l'administration", comme il est prévu à l'article 3, § 3, alinéa 2, du CWATUPE; que c'est donc toujours à l'administration qu'il appartient de déposer au secrétariat de la commission d'avis le document qui précise le cadre dans lequel s'inscrit le projet;

Considérant que les articles 120, alinéa 5 et 452/12 du CWATUPE ne prévoient pas que l'autorité chargée de déposer le document et de présenter le cadre dans lequel s'inscrit le projet, émette un avis préalable, en opportunité, sur celui-ci; que le moyen, en ce qu'il semble faire grief à l'administration de ne pas avoir exprimé un tel "avis préalable" sur le projet, n'est donc pas fondé;

Considérant, par ailleurs, que le moyen fait grief à l'administration de ne pas avoir communiqué de "rapport" sur le dossier;

Considérant qu'en l'espèce, le 22 mai 2013, la commission d'avis sur les recours a émis l'avis favorable suivant :

" [...];

Vu le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet et transmis par la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, du Logement, Patrimoine et Energie (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 conseil, du secrétaire communal et de deux représentants du service urbanisme de la commune de Visé ainsi que 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 qu'il ressort du document transmis par la DGO4 que le projet s'implante en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur; [...]"

Considérant qu'il ressort de cet avis, malgré une mention contradictoire, que l'administration a bien transmis à la commission d'avis sur les recours un document contenant les précisions requises par l'article 452/12 du CWATUPE et que ce document a bien été pris en considération par cette dernière conformément au prescrit de l'article 452/13 du CWATUPE;

Considérant que cette pièce, déposée par la partie adverse à son dossier et intitulée "fiche d'audition", précise que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, que la demande de permis n'implique aucune dérogation à celui-ci ou au règlement régional d'urbanisme; qu'il renseigne qu'il n'y a pas de plan communal d'aménagement, de permis de lotir, de règlement communal d'urbanisme, ou de rapport urbanistique et environnemental; qu'il indique que le bien est inscrit en zone de centralité villageoise et dans un périmètre à haute valeur paysagère au schéma de structure communal adopté le 17 octobre 2012; que cette note comporte donc bien l'ensemble des précisions requises par l'article 452/12 du CWATUPE;

Considérant qu'au bas de ce document figure la mention suivante :

" L'analyse exposée par le présent document ne lie en rien la D.G.A.T.L.P. qui instruira complètement le dossier après réception de l'avis émis par la Commission d'avis sur les recours à la suite de l'audition, sur base de l'ensemble de la législation en vigueur, des documents déposés au dossier, ou demandés à toute instance susceptible d'éclairer l'autorité de recours, ainsi que sur base des éléments évoqués lors de l'audition";

Considérant que ce document, dont le contenu est conforme au prescrit de l'article 452/12 du CWATUPE, ne devait en effet pas contenir d'autres informations que celles qui y figurent;

Considérant que le requérant dénonce aussi l'absence de l'administration lors de l'audition devant la commission d'avis;

Considérant qu'il ressort de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE qu'il appartient à l'administration de présenter, lors de l'audition, le cadre dans lequel s'inscrit le projet; qu'il en résulte que sa présence est requise devant la commission

d'avis lors de l'audition; qu'à cet égard, il ressort des travaux préparatoires du décret du 31 janvier 2008 dont l'objet unique était de modifier l'article 120 et, notamment, d'insérer un alinéa 5, que la volonté de l'auteur de la proposition de décret a été de rendre la présence de l'administration obligatoire lors de l'audition devant ladite commission (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 1); que le Ministre compétent a adhéré à cette proposition estimant que "la présence de l'administration est judicieuse, car il y a beaucoup de frustrations pour les demandeurs qui, entendus par la commission, ont le sentiment, par le silence de l'administration, que tout s'est bien passé" et que "dans le respect de la transparence et de la motivation des actes administratifs, il est souhaitable que le demandeur entende l'administration sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet" (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4);

Considérant qu'il résulte, par conséquent, de la combinaison de l'article 120, alinéa 4, en vertu duquel l'administration est invitée à l'audition devant la commission d'avis, et de l'alinéa 5 de la même disposition, qui la charge d'une mission au cours de cette audition, que la présence de l'administration est requise tant pour présenter le cadre du projet que pour débattre du projet dans tous ses aspects;

Considérant qu'en tant qu'il invoque la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE et du principe du contradictoire, le moyen unique est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 23 août 2013, rejetant le recours introduit par Michel RENARD contre la décision du collège communal de Visé du 11 mars 2013 lui refusant un permis d'urbanisme pour un bien sis rue de Richelle 60 à Argenteau, cadastré deuxième division, section A, n° 603G.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt et un janvier deux mille quinze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.