

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.668 du 18 juin 2015

A. 208.455/XIII-6576

En cause : 1. **JOLY** Murielle,
 2. **DECKX** André,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Benoît HAVET, avocat,
 allée de Clerlande 3
 1340 Ottignies,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
 boulevard du Midi 29
 6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 avril 2013 par Murielle JOLY et André DECKX qui demandent l'annulation de la décision prise le 4 février 2013 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité qui refuse un permis d'urbanisme pour la régularisation d'un volume secondaire à usage d'abri de jardin délivré sur un bien sis à Rixensart, rue des Bergères 47, cadastré 3^{ème} division, section B, n° 359m;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEVAUX, auditeur adjoint 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 des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 7 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 mai 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. ANTOINE, loco Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me B. HENDRICKX, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, auditeur adjoint;

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 30 novembre 2011, les requérants déposent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet "la régularisation d'un volume secondaire à usage d'abri de jardin" à Rixensart, rue des Bergères 47.

Cette demande comprend notamment une "note explicative" établie par l'architecte des requérants. Cette note expose que "la maison de Monsieur et Madame DECKX présentait déjà un petit abri de jardin attenant à la maison et aux limites du terrain, du côté du n° 45 rue des Bergères". Une photographie de cet ancien abri en bois est déposée au dossier. La note poursuit en indiquant que "dans un esprit de bon père de famille, Monsieur et Madame DECKX ont modifié cette annexe, l'ont agrandie et rénovée alors que l'ancienne tombait en ruines. La demande introduite auprès de votre service concerne la régularisation de cette nouvelle annexe".

2. A l'endroit du projet, deux versions du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) n° 1 de Rosières se sont appliquées successivement : la première approuvée par arrêté royal du 10 juin 1964; la seconde approuvée par arrêté du Ministre wallon pour l'Aménagement du territoire, la Vie rurale, l'Eau et le Sous-sol, du 24 janvier 1986.

3. Une enquête publique est organisée du 5 au 19 mars 2012, pour les motifs suivants :

- " 1° la demande déroge aux prescriptions du plan particulier d'aménagement n° 1 de Rosières approuvé par arrêté royal en date du 10 juin 1964 en vigueur au moment de la construction du volume secondaire considéré pour :
 - l'implantation du volume secondaire qui ne respecte pas la marge de recul latéral de 3 mètres;
 - les matériaux de parement du volume à régulariser qui ne sont pas identiques à ceux du volume principal;
- 2° la demande déroge aux prescriptions du plan particulier d'aménagement n° 1 de Rosières, approuvé le 27 mars 1984, applicables en zone de construction en ordre semi-contigu, en ce qui concerne :
 - l'implantation en mitoyenneté sans accord préalable du propriétaire établi sur la parcelle attenante;
 - le bardage en bois non autorisé comme matériau de parement;
 - le matériau de toiture (revêtement asphaltique) non conforme;
 - la toiture plate non autorisée;
 - les baies intégrées en toiture non conformes".

Deux réclamations sont déposées au cours de cette enquête.

4. Le 18 avril 2012, le collège communal de Rixensart décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée aux requérants par courrier reçu le 14 mai 2012.

5. Les requérants introduisent un recours administratif le 12 juin 2012. Ils y indiquent notamment que la construction dont la régularisation est sollicitée date approximativement de 1980 et estiment que le plan communal d'aménagement (P.C.A.) applicable est celui de 1986.

6. Le 9 juillet 2012, la commission d'avis sur les recours donne un avis favorable au projet. Elle y mentionne, notamment, ce qui suit :

- " Compte tenu de ce qu'il ressort du dossier administratif et de l'audition que l'abri de jardin a été réalisé en début des années 1980; que ces informations sont confirmées par des photographies aériennes prises par l'institut géographique national datant de 1985;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne les dérogations constatées par la DGO4 [lire : la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie] par rapport au plan communal d'aménagement, le conseil des demandeurs souligne, lors de l'audition, que la demande est concernée par un plan particulier d'aménagement approuvé par arrêté royal en date du 10 juin 1964 et par le plan communal d'aménagement mentionné par la DGO4, approuvé en 1986; que le conseil rappelle, lors de cette audition, l'article 155, § 6, du CWATUPE et le décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme et mentionne qu'il y a lieu d'appliquer, dans le cadre de

permis d'urbanisme en régularisation, la réglementation la plus favorable au demandeur de permis; qu'en l'espèce, il s'agit de celle applicable au moment de l'accomplissement des actes et travaux et qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction du plan particulier d'aménagement approuvé en 1964; que la commission constate, à ce propos, que le projet n'a été examiné par la DGO4 qu'au vu des prescriptions du plan communal d'aménagement approuvé en 1986".

7. Le 4 février 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est essentiellement motivé comme suit :

" Considérant que la demande porte sur la régularisation d'un volume secondaire à usage d'abri de jardin;

Considérant qu'il convient au préalable de déplorer le fait accompli; que cela ne peut infléchir la décision de l'autorité appelée à statuer;

Considérant que de l'examen des photos figurant au dossier il apparaît que l'abri de jardin préexistant ne correspond nullement au volume que l'on souhaite régulariser; que le premier était réalisé en planches brutes pour la façade arrière, tôles ondulées pour la toiture et présentait des baies rudimentaires, que sa profondeur était nettement moindre (à peine plus profond que le mur avant du volume principal) et sa hauteur moins importante (sous le mur de clôture); que le volume existant actuellement est réalisé avec une volumétrie et des matériaux différents (toiture plate pourvue d'une membrane d'étanchéité noire avec prises de jour, façade en bois peint, porte-fenêtre et fenêtre avec châssis,...) - profondeur et hauteur plus importantes; qu'il n'y a vraisemblablement que le mur à rue qui a été conservé;

Considérant que la photo aérienne transmise par le conseil du demandeur tend à prouver qu'il existait bien un volume mais ne prouve pas qu'il s'agit du bâtiment actuel;

Considérant que le bâtiment initial n'aurait pas été autorisé si un permis avait été sollicité car le plan communal prévoyait un espace libre de 3 mètres minimum de largeur entre façades et limite latérales de propriété;

Considérant qu'il convient dès lors d'appliquer les prescriptions du plan communal d'aménagement approuvé par arrêté ministériel du 24 janvier 1986; que sur base de ce plan, le bâtiment est situé en zone de construction en ordre semi-contigu;

Considérant que le bâtiment déroge à ces prescriptions sur les points suivants :

«Art. 7

L'article 4 est d'application. Sauf situation juridique engagée, l'implantation des constructions se conforme au front de bâtisse obligatoire ou au front de bâtisse obligatoire sur alignement figurant au plan. Les constructions peuvent être érigées jointivement entre pignons mitoyens, ou contre un pignon mitoyen, contre une limite mitoyenne non encore bâtie ou isolément, auquel cas toute zone de recul latéral à observer sera de 3.00 [m] minimum sur toute la profondeur de la zone de construction.

La mitoyenneté peut être réalisée par un ou deux bâtiments secondaires respectant les mêmes prescriptions que les bâtiments principaux.

Tout ce qui touche à la mitoyenneté ne peut être exécuté que de l'accord des propriétaires concernés.

Art. 9

1. Le gabarit comprend une hauteur maximum sous gouttière de deux niveaux (rez-de-chaussée et un étage) et une toiture à deux versants.
2. Le faîtage est parallèle à la façade principale à rue; les versants ont une pente de 35° à 45° en partant de la gouttière et se rejoignent au faîtage. Dans le cas de voirie en pente, la bâtisse principale peut implanter son pignon sur le front de bâtisse obligatoire, le faîtage principal devenant perpendiculaire à la voirie.
3. Les rives de toiture, à rue, ne dépasseront pas le plan des murs.
4. Dans la toiture, les seules lucarnes autorisées, soit se situeront dans le plan du versant, soit comporteront deux ou trois pans avec un faîtage perpendiculaire au faîtage principal.
5. La couverture sera en tuiles; le type et la teinte seront soumis à l'accord de la commune préalablement à l'introduction de la demande de permis de bâtir.
6. Contre un pignon existant, la pente de toiture de toute nouvelle construction et l'implantation de son faîtage principal ne peuvent entraîner le sectionnement d'une héberge entre son faîte et le bas du versant»;

Considérant que l'on peut relever les dérogations suivantes :

- non-respect du front de bâtisse obligatoire,
- la construction jointive contre un mur mitoyen ne constituant pas un mur pignon,
- absence de l'accord des propriétaires voisins,
- réalisation d'une toiture plate,
- utilisation d'un matériau de couverture non admis en toiture,
- réalisation de baies en toiture non autorisées;

Considérant le prescrit de l'article 113 du Code précité selon lequel : «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, al. 1, dispose 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°»;

Considérant que l'octroi de dérogation est une mesure exceptionnelle que l'autorité appelée à statuer est tenue de justifier;

Considérant que, dans le cas présent, plusieurs dérogations vont à l'encontre d'options urbanistiques et architecturales visées par les prescriptions du plan communal d'aménagement; qu'il en est ainsi en ce qui concerne l'implantation contre une façade et non un pignon et la volumétrie de l'ouvrage concerné (toiture plate); que les bâtiments existants de part et d'autre ne sont pas destinés à recevoir un volume de liaison; que l'habitation du demandeur est l'archétype de la construction isolée et doit le rester;

Considérant que l'extension projetée engendre avec les volumes existants un ensemble bâti peu homogène; qu'une telle composition ne participe pas à la qualité de l'espace bâti local;

Considérant au vu de ces éléments que les conditions d'application de l'article 113 du Code précité ne sont pas remplies; que les dérogations et le permis d'urbanisme ne peuvent être octroyés".

L'acte attaqué est notifié par un courrier recommandé du 6 février 2013;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de "la violation de l'article 155, § 6, du CWATUPE, des articles 1 et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation interne de l'acte, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs";

Considérant que, dans une première branche, les requérants font valoir que le P.C.A. applicable en l'espèce est celui du 10 juin 1964 et non celui du 24 janvier 1986; qu'ils expliquent que, dans le cadre d'une demande de régularisation, il faut appliquer la réglementation la plus favorable entre celle en vigueur au moment de l'accomplissement des actes et travaux et celle en vigueur au moment de la demande; qu'ils rappellent que le collège communal estime que la construction a été érigée approximativement en 1980; qu'ils prétendent apporter "la preuve de ce que la construction est effectivement antérieure à 1986" et rappellent avoir produit à l'appui de leur recours administratif des photographies prises par l'institut géographique national de 1985 figurant déjà la construction; qu'ils en infèrent que la partie adverse a décidé à tort que le plan applicable est celui de 1986; qu'ils notent que la commission d'avis sur les recours s'est prononcée en ce sens;

qu'ils soutiennent aussi que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les conditions d'application de l'article 113 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) ne sont pas remplies; qu'ils estiment que c'est à tort que l'autorité a décidé que la demande contrevenait à l'option urbanistique du plan d'aménagement de 1964 et spécialement au recul de 3 mètres entre façade et limites latérales de propriété;

qu'ils dénoncent enfin un défaut de réponse aux arguments présentés par eux lors de leur recours au Gouvernement;

Considérant que, dans une seconde branche, les requérants exposent, en premier lieu, que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité communale est restée passive face à la situation pendant plus de trente ans; qu'ils concluent que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé;

que les requérants font valoir, en second lieu, que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments contenus dans le recours administratif sur le fait de savoir en quoi la demande des requérants serait incompatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visés par les prescriptions du P.C.A. du 10 juin 1964;

qu'ils indiquent que l'acte attaqué ne contient qu'une motivation stéréotypée qui fait référence au P.C.A. de 1986 qui n'est pas applicable en l'espèce;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants ajoutent, en ce qui concerne la première branche, qu'il peut être admis que l'annexe ait été endommagée à la suite d'une tempête ou un autre événement similaire qui l'a fortement dégradée même si elle a été construite en 1980 et que la photographie IGN établit que l'annexe existait en 1985;

que, en ce qui concerne la seconde branche, ils soutiennent que le Ministre devait justifier sa passivité au même titre que l'autorité communale et que le fonctionnaire délégué disposait également du pouvoir de contrôler et sanctionner les infractions urbanistiques; qu'ils ajoutent que la partie adverse ne fournit aucune réponse au sujet de ladite passivité, alors que les requérants ont précisément fait état de cette problématique;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants estiment que l'article 155, § 6, du CWATUPE, permet au demandeur de choisir l'application de la réglementation nouvelle ou ancienne en vigueur au moment des travaux; qu'ils maintiennent que le plan d'aménagement de 1964 était applicable lors de l'exécution des travaux à régulariser et qu'ils font le choix de son application;

qu'ils soutiennent aussi que l'article 113 était bien applicable et permettait la délivrance d'un permis dérogatoire au plan d'aménagement de 1964; qu'ils répètent que l'option du recul de trois mètres, destinée à éviter les vues, n'était pas méconnue en l'espèce et maintiennent qu'en refusant la dérogation, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation et n'a pas motivé sa décision;

qu'ils insistent sur les conclusions favorables au projet auxquelles avait abouti la commission d'avis sur les recours et font valoir que l'auteur de l'acte attaqué s'en écarte sans motivation;

Considérant, sur la première critique contenue dans la première branche, que, l'article 155, § 6, du CWATUPE dispose comme suit :

" § 6. Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles 110 à 113 ou 127, § 3, et eu égard à la destination générale de la zone ou de son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant";

que s'agissant d'une demande de permis de régularisation, c'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis;

que l'article 155, § 6, du CWATUPE ne permet l'application du règlement ancien plus favorable que lorsqu'il est établi que les travaux à régulariser ont été accomplis sous l'empire de celui-ci;

que, en l'espèce, il ressort de la "note explicative" déposée avec la demande de permis que "la maison de Monsieur et Madame DECKX présentait déjà un petit abri de jardin attenant à la maison et aux limites du terrain, du côté du n° 45 rue des Bergères"; qu'une photographie de cet ancien abri en bois est déposée au dossier; que l'auteur de la note poursuit en indiquant que "dans un esprit de bon père de famille, Monsieur et Madame DECKX ont modifié cette annexe, l'ont agrandie et rénoverée alors que l'ancienne tombait en ruines" et que "La demande introduite auprès de votre service concerne la régularisation de cette nouvelle annexe"; qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que le projet concerne la régularisation d'une nouvelle annexe qui n'est pas similaire à la première; que seule la date de construction de cette nouvelle annexe est contestée;

que les demandeurs de permis ont déposé, avec leur demande de permis, une photographie prise par l'institut géographique national en 1985 et sur laquelle figure un abri de jardin à l'arrière de leur propriété; qu'il résulte de l'instruction du dossier que cette photographie a été déposée dans une version noir et blanc, et qu'il n'en existe pas de version en couleurs;

que, à cet égard, la partie adverse motive l'acte attaqué comme suit :

" Considérant que de l'examen des photos figurant au dossier il apparaît que l'abri de jardin préexistant ne correspond nullement au volume que l'on souhaite régulariser; que le premier était réalisé en planches brutes pour la façade arrière, tôles ondulées pour la toiture et présentait des baies rudimentaires, que sa profondeur était nettement moindre (à peine plus profond que le mur avant du

volume principal) et sa hauteur moins importante (sous le mur de clôture); que le volume existant actuellement est réalisé avec une volumétrie et des matériaux différents (toiture plate pourvue d'une membrane d'étanchéité noire avec prises de jour, façade en bois peint, porte-fenêtre et fenêtre avec châssis,...) - profondeur et hauteur plus importantes; qu'il n'y a vraisemblablement que le mur à rue qui a été conservé;

Considérant que la photo aérienne transmise par le conseil du demandeur tend à prouver qu'il existait bien un volume mais ne prouve pas qu'il s'agit du bâtiment actuel";

que, en outre, il ressort effectivement de l'examen de la photographie que son échelle et sa résolution ne permettent pas de distinguer la construction qui se trouvait en 1985 à la place de l'actuelle nouvelle annexe;

que la partie adverse ne commet pas d'erreur et ne viole pas les dispositions visées au moyen en estimant qu'il n'est pas prouvé que le bâtiment à régulariser tel qu'il se présente aujourd'hui avait été construit avant 1986 et en appliquant à la demande les dispositions du plan communal d'aménagement approuvé le 24 janvier 1986; que le premier argument de la première branche du moyen unique n'est pas fondé;

Considérant, sur le second grief contenu dans la première branche, que les requérants critiquent uniquement l'acte attaqué en ce que la partie adverse n'aurait pas correctement apprécié la possibilité d'octroyer la dérogation au regard du plan d'aménagement de 1964;

que, dans la mesure où ce plan n'était pas applicable aux travaux litigieux, le moyen est inopérant, partant, irrecevable quant à cet argument;

Considérant que la première branche du moyen unique est pour partie irrecevable et non fondée pour le surplus;

Considérant, sur la première critique contenue dans la seconde branche, que l'administration ne doit pas avoir connaissance de toute infraction commise sur le territoire pour lequel elle est compétente;

que, en l'espèce, il n'est pas établi que le Ministre ou le fonctionnaire délégué - ou même le collège communal - avait connaissance de l'existence de la construction litigieuse ni, a fortiori, de son caractère infractionnel, qui établirait "sa passivité pendant plus de trente années";

que la critique manque donc en fait;

que la présente espèce n'est pas comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt LEROY, n° 39.546, du 2 juin 1992, cité par les requérants; qu'en cette affaire le Conseil d'Etat avait pu établir que les constructions avaient été réalisées avant l'affectation des biens en zone agricole par le plan de secteur; que, en outre, dans l'affaire LEROY, il était établi qu'un pro justitia avait été dressé sept années auparavant, afin de constater la réalisation infractionnelle des travaux dont la régularisation était ensuite demandée, ce qui n'est pas le cas dans la présente espèce;

Considérant, sur le second grief contenu dans la seconde branche, que les requérants critiquent uniquement l'acte attaqué en ce que la partie adverse n'aurait pas correctement apprécié la possibilité d'octroyer la dérogation au regard du plan d'aménagement de 1964;

que, dans la mesure où le plan de 1964 n'était pas applicable en l'espèce, le second argument de la seconde branche est inopérant et, partant, irrecevable;

Considérant que la seconde branche du moyen unique est pour partie non fondée et irrecevable pour le surplus;

Considérant que le moyen ne peut être accueilli,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit juin deux mille quinze 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.