

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.228 du 11 décembre 2015

A. 206.067/XIII-6344

En cause : **TACK** Michèle,
 ayant élu domicile chez
 Mes Michel DELNOY et
 Renaud SMAL, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

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 20 août 2012 par Michèle TACK qui demande l'annulation de l'arrêté du 20 juin 2012 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité qui annule le permis d'urbanisme qui lui a été délivré, sous conditions, le 16 avril 2012 par le collège communal de Grâce-Hollogne, en application de l'article 108 du CWATUPE;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, 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 28 septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 novembre 2015 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me R. SMAL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J.-Fr. CARTUYVELS, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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 27 février 2007, la zone de police Grâce-Hollogne/Awans 5285, dresse procès-verbal à charge de la partie requérante du chef d'infractions à la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Le même jour, la partie requérante est entendue.

L'infraction a pour objet l'extension du volume existant pour une superficie au sol d'environ 20 m².

Le procès-verbal a été notifié à la requérante à une date indéterminée (comprise entre mars et mai 2007)

2. Une demande de permis d'urbanisme de régularisation est introduite par la partie requérante le 3 mai 2007.

3. Le 7 mai 2008, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

4. Le 16 mai 2011, le collège communal de Grâce-Hollogne refuse le permis d'urbanisme.

5. Le 5 septembre 2011, la requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme, sollicitant, d'une part, la régularisation de la construction en annexe refusée par le collège en mai 2011 et, d'autre part, la création d'une seconde annexe (garage + cuisine).

La demande comporte une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ainsi qu'un rapport urbanistique.

6. Le 19 octobre 2011, la commune de Grâce-Hollogne délivre l'accusé de réception en précisant qu'en application des articles 330, 1^o à 13^o et 331 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), la demande est soumise aux mesures particulières de publicité. Le collège communal précise également que la demande est soumise à la consultation de la compagnie intercommunale liégeoise des eaux (C.I.L.E.).

7. Le 9 décembre 2011, le collège communal de Grâce-Hollogne émet un avis favorable conditionnel motivé entre autres par la circonstance qu'aucune opposition écrite n'est parvenue à l'administration durant l'enquête publique.

8. Le fonctionnaire délégué émet le 18 janvier 2012 un avis défavorable. Il indique que "sur le plan de la légalité, le projet est admissible" mais que l'examen du projet suscite des remarques, et vise l'avis défavorable qu'il a donné le 7 mai 2008 relatif à la régularisation pour l'extension d'une habitation située en zone de cours et jardins. Celui-ci est motivé comme suit :

" « Dans le cadre d'une procédure antérieure, ces extensions avaient été proposées mais avaient fait l'objet d'un avis défavorable. Pour rappel, en date du 21.05.2002, le fonctionnaire délégué s'était exprimé en ces termes : 'Les actes et travaux compromettent la destination générale de la zone et son caractère architectural, pour les raisons suivantes : l'extension des bâtiments existants, en zone de cours et jardins, est excessive, étant donné que cette zone est destinée à être préservée de toutes constructions. Dès lors, je ne peux que remettre un avis défavorable';

Suite à ce dernier, des plans modifiés avaient été apportés. Ils proposaient une extension parallèle au bâtiment principal.

Les travaux avaient été acceptés pour autant qu'ils soient réalisés conformément aux plans 3/4 et 4/4 modifiés en date du 30.05.2002;

Considérant que les constructions ont été réalisées sans tenir compte de ce qui avait été permis, la régularisation ne peut être envisagée.

En tout état de cause, il s'agit de mauvaise foi. Le demandeur était parfaitement au courant que ces travaux étaient inadmissibles»;

Vu que la demande actuelle vise toujours à régulariser cette extension en lui donnant une affectation de lieu de vie pour un nouveau logement que de plus ce nouveau logement implique une autre nouvelle extension;

Considérant que cela conforte ma position précédente, que les extensions projetées pour la création d'un nouveau logement sont excessives de par leurs emprises au sol et le solde résiduel de la parcelle. Tout ceci reflète d'un aménagement non qualitatif.

[...]".

9. Le 16 avril 2012, le collège communal de Grâce-Hollogne délivre le permis d'urbanisme. Le permis est notamment motivé par les considérants suivants :

" [...]

Considérant qu'une procédure transactionnelle doit être d'application pour le dossier de régularisation;

[...]

Considérant que l'extension faisant l'objet de la présente régularisation ne perturbe pas la lisibilité de la zone de cours et jardin;

Considérant que cette zone est déjà fortement encombrée dans cette partie de la rue Forsvache;

Considérant que le second logement ne met pas en péril l'affectation de la zone concernée;

[...]".

10. Le fonctionnaire délégué, le 10 mai 2012, suspend ledit permis en considérant en substance "que les actes et travaux réalisés en infraction, à savoir l'extension, en zone de cours et jardins, de l'habitation concernée ont été jugés non régularisables par le fonctionnaire délégué".

11. Le 20 juin 2012, l'acte attaqué, qui annule la décision du collège communal de Grâce-Hollogne du 16 avril 2012, est adopté par le Ministre;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 159bis et 155, § 6, alinéas 1^{er} et 6 du CWATUPE, de l'article 7 du décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions d'urbanisme, du principe d'égalité et de non discrimination tel que notamment consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, du droit de propriété tel que notamment garanti par l'article 16 de la Constitution, du principe de sécurité juridique et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose qu'en application des dispositions visées au moyen, l'existence d'un procès-verbal de constat d'infraction dressé préalablement à l'entrée en vigueur du décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions d'urbanisme n'entraîne pas l'obligation, dans le chef de l'autorité compétente, de refuser un permis d'urbanisme dont l'objet comprend les actes et travaux visés dans ledit procès-verbal;

Considérant que la partie adverse répond dans les termes suivants :

" Le décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme a profondément modifié le régime de la transaction administrative et a par ailleurs articulé la procédure judiciaire et la procédure administrative en prévoyant à l'article 159bis que lorsque les actes et travaux exécutés et maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable, visés à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4^o, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, font l'objet d'un procès-verbal de constat, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification du procès-verbal est irrecevable, à

défaut, soit du jugement coulé en force de chose jugée, soit du versement du montant de la transaction.

Par cette articulation, la voie administrative ne croise pas de manière malencontreuse la voie judiciaire et elle constitue le «cœur du projet» selon les travaux préparatoires du décret de 2007 (Doc. Parl. wal. 594 (2006-2007) n° 8, rapport, p. 4. Voir aussi Doc. Parl. wal. 594 (2006-2007) n° 8, rapport, p. 3).

Le décret prévoit toutefois à l'article 7 que l'article 6 - celui qui insère l'article 159bis - n'est pas applicable pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visé à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui ont fait l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1^{er}, et notifié avant l'entrée en vigueur du présent décret.

Il faut toutefois prendre également en considération la circulaire ministérielle du 5 juillet 2007 relative aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme publiée au Moniteur belge du 26 septembre 2007 qui, sous le point VI, «Entrée en application des nouvelles mesures», comporte le passage suivant :

« En cas de demande de régularisation en cours d'instruction au moment de l'entrée en vigueur du décret et pour autant qu'un procès-verbal ait été dressé, il est conseillé d'interroger le Procureur du Roi afin qu'il se prononce sur l'opportunité de poursuivre dans les nonante jours. Dans l'attente, l'instruction de la demande de régularisation est suspendue.

Si le Procureur du Roi marque son intention de poursuivre, la demande de régularisation est refusée.

Si le Tribunal correctionnel est saisi de l'affaire, la demande de régularisation est refusée.

Si l'infraction qui fait l'objet de la demande de régularisation n'est manifestement pas régularisable, il est conseillé de refuser directement le permis d'urbanisme et d'en informer le Procureur du Roi».

En l'espèce, un procès-verbal d'infraction a été notifié avant l'entrée en vigueur du nouveau décret et le fonctionnaire délégué n'a pas proposé le recours à la procédure transactionnelle, alors qu'en vertu de l'article 155, § 6, alinéa 1^{er}, c'est le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué qui propose une transaction au contrevenant, de commun accord avec le collège communal.

L'interprétation par voie de circulaire qui a également été celle de l'auteur de l'acte attaqué est la seule qui est susceptible de correspondre à l'article 157, alinéa 2, nouveau, du CWATUPE, faisant obligation au fonctionnaire délégué de poursuivre devant le tribunal civil l'un des modes de réparation, à défaut pour le procureur du Roi d'avoir marqué son intention de poursuivre dans les nonante jours de la demande qui lui est faite.

Enfin, le cas d'espèce est différent de celui qui a été jugé par Votre Conseil dans l'arrêt n° 219.770 du 15 juin 2012 KOHL-BEMELMANS : dans ce cas d'espèce, le procès-verbal avait été notifié après le dépôt de la demande de permis de régularisation.

[...]" ;

Considérant que la partie requérante réplique que les éléments rapportés par la partie adverse ne permettent pas de comprendre en quoi l'hypothèse du permis de régularisation sans transaction préalable ne subsisterait pas à la suite de l'entrée

en vigueur du décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et aux sanctions en matière d'urbanisme; qu'elle rappelle que l'article 7 dudit décret va clairement en ce sens, puisqu'il vise des "causes de recevabilité nouvellement établies" et qu'en tout état de cause, dans la mesure où l'article 156, § 6, du CWATUPE ne prévoit ni l'irrecevabilité de la demande de permis déposée, ni l'obligation expresse pour l'autorité de refuser le permis avant le paiement d'une transaction, ce sixième paragraphe ne pourrait, sans méconnaître les dispositions visées au moyen, entraîner l'obligation de refuser le permis de régularisation dont la demande a été déposée avant le paiement d'une transaction, lorsqu'un procès-verbal de constat d'infraction a, comme en l'espèce, été notifié avant l'entrée en vigueur du décret précité du 24 mai 2007;

qu'elle expose que l'article 157, alinéa 2, du CWATUPE n'est pas de nature à altérer ce constat, d'autant que l'hypothèse envisagée par la circulaire, qui vise à préserver la possibilité d'envisager des poursuites lorsque tant le procès-verbal de constat d'infraction que la demande de permis de régularisation seraient intervenus avant l'entrée en vigueur du décret précité du 24 mai 2007, n'est pas celle du cas d'espèce;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse expose qu'il est excessif de considérer que le caractère régularisable ou non de l'infraction dépend uniquement de l'admissibilité légale des travaux eu égard à la destination générale de la zone et à son caractère architectural; qu'elle soutient, par ailleurs, que l'avis défavorable du fonctionnaire délégué était justifié par la destination générale de la zone et son caractère architectural et qu'en conséquence, il n'a pas violé l'article 155, § 6, du CWATUPE; qu'en outre, elle mentionne que l'interprétation selon laquelle la demande de permis de régularisation doit être refusée lorsqu'un procès-verbal d'infraction a été notifié avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mai 2007, si elle ne résulte pas directement du texte, est cohérente par rapport à la ratio legis et peut être déduite de l'alinéa 2 de l'article 157 faisant obligation au fonctionnaire délégué de saisir le tribunal civil si le procureur du Roi ne manifeste pas son intention de poursuivre; qu'elle rappelle que cette ratio legis est clairement indiquée dans les travaux préparatoires du décret;

Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, ainsi que du principe de sécurité juridique, à défaut de développer concrètement en quoi ces dispositions auraient été violées par l'arrêté ministériel attaqué;

Considérant que le fonctionnaire délégué a motivé la suspension du permis octroyé par la commune au motif que celle-ci n'avait pas suivi une procédure régulière, les actes et travaux réalisés en infraction ayant été "jugés non

régularisables par le fonctionnaire délégué"; que la décision ministérielle attaquée cite la décision de suspension du fonctionnaire délégué, le contenu de l'article 155, § 6, du CWATUPE, tel que modifié par le décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme et conclut simplement que "le collège communal a délivré le permis d'urbanisme sollicité sans respecter la procédure visée par l'article 155, § 6, précité";

Considérant qu'il ressort de l'article 159bis du Code, introduit par l'article 6 du décret du 24 mai 2007, précité, que la demande de permis est irrecevable à défaut de versement du montant de la transaction; que cet article 159bis n'est cependant pas applicable en l'espèce, dans la mesure où le procès-verbal d'infraction a été notifié à la requérante avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mai 2007; qu'en effet, la nouvelle cause d'irrecevabilité des demandes de permis de régularisation prévue à l'article 159bis du CWATUPE ne se rapporte qu'aux demandes de permis qui font suite à un procès-verbal d'infraction notifié après le 28 juin 2007, le décret du 24 mai 2007, précité, contenant, en son article 7, une disposition transitoire rédigée comme suit :

- " L'article 6 du présent décret n'est pas applicable pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui ont fait l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1^{er}, et notifié avant l'entrée en vigueur du présent décret";

Considérant qu'aucune disposition légale ne prévoit un refus de délivrance du permis en l'absence de procédure transactionnelle;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse annule la décision communale pour non-respect de la "procédure" : que la lecture de l'acte révèle que le non-respect de la procédure réside en l'espèce en un non-respect de l'avis du fonctionnaire délégué relatif à l'opportunité d'un permis de régularisation; que le code ne prévoit pas que cet avis est un avis conforme; qu'en reprochant seulement à l'administration communale de s'être écartée de cet avis sans critiquer la motivation adéquate de cette décision, l'auteur de l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 20 juin 2012 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité qui annule le permis d'urbanisme délivré à Michèle TACK, sous conditions, le 16 avril 2012 par le collège communal de la commune de Grâce-Hollogne.

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 onze décembre 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.