

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 235.097 du 15 juin 2016

A. 208.621/XIII-6596

En cause : **THIRY** Martine,
ayant élu domicile chez
Me Christian THEISSEN, avocat,
rue Abbé Peters 21
4960 Malmedy,

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 23 avril 2013 par Martine THIRY qui demande l'annulation de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, prise le 25 février 2013, lui refusant un permis d'urbanisme pour la transformation d'un chalet avec extension, la modification de la toiture et du parement, sur un bien sis à Jalhay (Sart), Neufmarteau 10 A, cadastré section A, n° 873 f;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. JOASSART, 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 30 mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 avril 2016 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me O. PIRARD, loco Me Ch. THEISSEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le 25 février 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jalhay refuse une demande de permis de bâtir introduite par la société privée à responsabilité limitée unipersonnelle (S.P.R.L.U.) BIVOUAC - M^{me} DUPONT-FIEVEZ pour "la construction de 3 cabanons - l'aménagement d'emplacement pour chevaux et extension du chalet existant : régularisation" sur un bien sis à Sart, Neufmarteau, cadastré section A, n° 873 f et situé en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen du 23 janvier 1979.

2. Le 15 mai 2000, le collège des bourgmestre et échevins refuse une demande de permis d'urbanisme introduite par la même personne ayant le même objet.

3. Le 14 décembre 2004, le Tribunal correctionnel de Verviers condamne M^{me} F. FIEVEZ et la S.P.R.L.U. LE BIVOUAC-COUNTRY, en faillite, à procéder à la remise en état des lieux par l'enlèvement des constructions et installations litigieuses, soit :

- les travaux d'extension du chalet préexistant,
- la construction de trois cabanons en bois dispersés sur le terrain,
- l'aménagement d'emplacements pour chevaux.

Les prévenues ainsi que le ministère public interjettent appel de ce jugement.

4. Le 2 juillet 2005, la requérante acquiert, dans le cadre d'une vente publique, la parcelle où sont érigées les constructions litigieuses.

5. Le 6 juin 2006, la Cour d'appel de Liège confirme le jugement du Tribunal correctionnel de Verviers sous réserve que la remise en état des lieux se fera dans un délai d'un an à dater du jour où l'arrêt aura acquis force de chose jugée.

6. Le 13 décembre 2011, la requérante dépose une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la "Transformation d'une résidence de vacances. Modification de volume de toiture, remplacement de parement, démolition et reconstruction d'une annexe à la résidence" sur la parcelle précitée.

7. Le 24 janvier 2012, l'administration communale de Jalhay accuse réception de la demande.

8. Une enquête publique est organisée du 30 janvier 2012 au 15 février 2012. Elle donne lieu à plusieurs réclamations demandant notamment l'exécution du jugement du tribunal correctionnel et de l'arrêt de la cour d'appel.

9. Le 15 février 2012, la direction générale des services techniques provinciaux de la province de Liège émet un avis favorable conditionnel.

Le même jour, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) du Service public de Wallonie (S.P.W.) donne également un avis favorable conditionnel.

10. Le 17 février 2012, la direction du développement rural émet un avis favorable "pour autant qu'il existe une dérogation dans le CWATUPE".

Le même jour, la direction des cours d'eau non navigables donne un avis défavorable à la demande.

11. Le 24 février 2012, la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis défavorable à l'unanimité sur la demande.

12. Le 13 mars 2012, le collège communal de Jalhay refuse la demande de permis d'urbanisme.

13. Le 26 avril 2012, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

14. Le 6 juin 2012, la commission d'avis sur les recours donne un avis défavorable au sujet du recours.

15. Le 25 février 2013, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité prend la décision suivante :

" [...]

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés :

- Service technique provincial : que son avis transmis en date du 15 février 2012 est favorable conditionnel;
- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité : que son avis transmis en date du 24 février 2012 est défavorable;
- Direction du développement rural - département de la ruralité et des cours d'eau - direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement : que son avis transmis en date du 17 février 2012 est favorable conditionnel;
- Département de la nature et des forêts - direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement : que son avis transmis en date du 15 février 2012 est favorable conditionnel;
- Direction des cours d'eau non navigables - direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement - S.P.W. : que son avis transmis en date du 17 février 2012 est défavorable;

Considérant que la demande vise la transformation d'un chalet avec extensions, par la modification de la toiture et du parement;

Considérant que l'article 35 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie précise que : «La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole. [...]»;

Considérant que la demande n'est pas introduite par un agriculteur et ne concerne pas une exploitation agricole; que le projet n'est pas conforme à la destination générale de la zone agricole telle que définie par l'article 35 précité du Code;

Considérant que l'article 111 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie prévoit que : «Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. [...]

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit [...] doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que, suite à deux refus de permis d'urbanisme délivrés par le collège communal le 25 février 1998 et le 18 mai 2000 pour la régularisation de l'extension d'un chalet, l'aménagement d'emplacements pour chevaux et la construction de trois cabanons, la remise en état des lieux a été décrétée par le Tribunal de Première Instance de Verviers le 14 décembre 2004, décision confirmée par la Cour d'Appel de Liège le 6 juin 2006; que la remise en état des lieux concerne les trois cabanons, les emplacements pour chevaux et les deux extensions du chalet; qu'actuellement, seuls les trois cabanons et les emplacements pour chevaux ont été enlevés; que le chalet avec extensions fait l'objet de la présente demande;

Considérant qu'il ne peut être fait fi d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée et autoriser des travaux entrant en totale contradiction avec le dispositif de ladite décision judiciaire; que, comme le mentionne fort justement la commission dans son avis, le projet dont recours ne fait que conforter la situation litigieuse; que la décision de la Cour d'Appel de Liège du 6 juin 2006 doit être respectée;

Considérant par ailleurs que l'avis de la Direction des cours d'eau non navigables de la DGO3 du 17 février 2012 souligne que :

«(...) Enfin, nos services constatent qu'en rive gauche de la Hoëgne, à hauteur de la construction existante sur la parcelle visée par cet avis, des éléments métalliques visent à contenir une avancée de terre (vraisemblablement gagnée sur le lit mineur du cours d'eau). Il apparaît que ces travaux exécutés en mesure conservatoire pour éviter l'effondrement du chalet constituent un obstacle nuisible au bon écoulement des eaux. Au risque d'un effondrement du chalet dans le cours d'eau, leur rectification ne peut être envisagée sans la destruction du chalet ou son démontage allant de pair avec un déplacement de son assise avec un recul suffisant par rapport à la crête de berge.

Pour rappel toute intervention en berge du cours d'eau (remise en état de berge, construction de nouveaux points de rejet,...) doit faire l'objet d'une demande d'autorisation de modification de cours d'eau préalable et séparée à introduire auprès du District de Liège de la Direction des cours d'eau non navigables.

En cas d'impératifs d'entretien au cours d'eau (passages d'engins; abattage ou recépage d'arbres en berge; retraits d'embâcles ou d'atterrissements; pose de protections de berge;...), la Direction des cours d'eau non navigable décline toute responsabilité en cas de dégâts à des installations fixes situées à moins de 6 mètres du cours d'eau»;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de pérenniser ce type de construction par des agrandissements ou transformations;

Considérant qu'il y a lieu, au vu de ce qui précède, de refuser le permis d'urbanisme;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Madame THIRY est refusé.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de "l'excès de pouvoir à cause d'une appréciation manifestement erronée des faits"; qu'elle expose que "tant la Commune de Jalhay que la Région wallonne font manifestement une mauvaise lecture de l'arrêt du 06.06.2006 de la Cour d'Appel de Liège" en ce qu'elles prétendent qu'il "prescrit la démolition des deux extensions au chalet pour ne laisser subsister que la construction originelle précaire de 5,50 m sur 6,20 m de longueur" alors que "ni la Cour d'Appel de Liège ni le Tribunal Correctionnel de Verviers n'ont jamais défini les dimensions de la construction originelle"; qu'elle relève encore que la Cour d'appel de Liège n'a jamais exigé la démolition du chalet entier et qu'exiger "une suppression des extensions du chalet entraînant la destruction entière du chalet serait abusive";

Considérant que la partie requérante réplique encore que "(l')unique moyen est pris de l'excès de pouvoir à cause d'une appréciation manifestement erronée des faits"; qu'elle constate que la partie adverse répond en faisant notamment état de l'avis de la direction des cours d'eau non navigables de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) du 17 février 2012, prétendant que le recours ne serait pas fondé puisque cet avis ne serait pas critiqué; qu'elle fait état de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour conclure qu'elle n'avait aucune obligation de critiquer l'ensemble des motifs invoqués dans l'acte attaqué et que, partant, la partie adverse ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir critiqué l'avis précité de la direction des cours d'eau non navigables; qu'elle affirme, par ailleurs que la teneur de l'arrêt du 6 juin 2006 de la Cour d'appel de Liège était en réalité le motif prépondérant dans l'appréciation, tant de la commune de Jalhay que de la partie adverse et que celle-ci s'est en grande partie fondée sur l'appréciation erronée de la teneur de l'arrêt précité, concernant tout particulièrement une prétendue délimitation de la construction originelle; qu'elle affirme n'avoir pas cessé de répéter que l'arrêt de la Cour d'appel de Liège ne précise pas les dimensions de la construction originelle; qu'elle constate que dans son mémoire en réponse, la partie adverse le reconnaît d'ailleurs de manière expresse; qu'elle considère qu'il est par ailleurs impossible de présumer que la décision aurait été la même en l'absence d'une prétendue détermination des dimensions de la construction originaire et que, s'agissant d'un motif déterminant qui était manifestement vicié, il convient d'annuler la décision attaquée;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante rappelle qu'elle n'était pas partie à la cause devant les juridictions judiciaires et qu'elle ne peut fournir aucun élément quant à la question de savoir si la problématique des dimensions du chalet originel s'y est posée, seules la commune de Jalhay et la partie adverse étant à même de le faire; qu'elle prétend qu'il ne peut en tout cas pas être présumé que cette problématique des dimensions a effectivement été débattue (et encore moins admise) dans le cadre des procédures devant les juridictions judiciaires; qu'elle affirme à nouveau que l'arrêt précité de la Cour d'appel constitue le seul élément prépondérant de la motivation de la décision attaquée; qu'elle constate que la suppression des extensions, telles que définies d'une manière unilatérale par la commune de Jalhay, entraînerait la démolition totale de la construction existante alors qu'il y avait bien un chalet existant dont la régularité n'a jamais été contestée; qu'elle conclut qu'il n'est pas possible de solliciter purement et simplement la suppression de toutes constructions;

Considérant que l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action; que l'article 114 du Code wallon de

l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) fixe en ce sens une condition, portant sur le caractère exceptionnel de la dérogation, qui s'entend de la nécessité de l'accorder pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis; que l'appréciation que l'autorité fait de cette nécessité relève du pouvoir discrétionnaire; que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant, toutefois, que sur l'existence d'une erreur de fait dans les motifs, le contrôle du Conseil d'Etat n'est pas marginal; que l'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire suppose d'abord que les faits aient été établis avec exactitude;

Considérant, par ailleurs, qu'il appartient à celui qui invoque l'erreur dans les motifs de fait d'en apporter la preuve;

Considérant qu'en l'espèce, la partie requérante n'apporte pas d'élément permettant de prouver que l'autorité a commis une erreur dans son appréciation des dimensions du chalet originel; qu'il est exact que ces dimensions n'apparaissent pas dans les décisions du tribunal correctionnel et de la cour d'appel; que si elles figuraient dans la décision prise en première instance par le collège communal de Jalhay, leur problématique n'a pas été évoquée dans le recours administratif introduit par la requérante; qu'enfin, la décision attaquée ne fait que refuser la demande introduite en précisant que "la décision de la Cour d'appel de Liège du 6 juin 2006 doit être respectée" mais sans chiffrer les contours du chalet d'origine;

Considérant, en outre, que lorsque le permis d'urbanisme sollicité est un permis de régularisation, l'autorité ne peut agir sous le poids du fait accompli dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation; que prendre en considération le fait que jusqu'à présent la démolition du chalet litigieux n'a pas encore fait l'objet d'une exécution forcée, malgré la décision coulée en force de chose jugée, ou celui que la démolition des annexes construites irrégulièrement, ordonnée par la justice, impliquerait la démolition de l'ensemble reviendrait indiscutablement à statuer sous le poids du fait accompli; qu'en tout état de cause, cette dernière affirmation de la requérante n'est aucunement étayée;

Considérant, par conséquent, que le moyen unique n'est pas fondé,

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 quinze juin deux mille seize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.