

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 236.762 du 13 décembre 2016

A. 219.977/XIII-7757

En cause : **SOMENZI Daniel**,
ayant élu domicile chez
Me Marc-Junior DE SAMBLANX, avocat,
avenue Ch. et L. Godin 6
4500 Huy,

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 1^{er} août 2016 par Daniel SOMENZI qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal du 3 juin 2016 lui refusant l'octroi d'un permis d'urbanisme pour l'extension de son garage sur un bien sis rue des Vergiers 3 à Huy, cadastré section B, n° 648 E7;

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

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

Vu l'ordonnance du 17 octobre 2016 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 23 novembre 2016 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. BLAIRON, loco Me M.-J. DE SAMBLANX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BORN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 6 octobre 2015, le requérant dépose une demande de permis à l'administration communale de Huy. Cette demande porte sur un bien sis rue des Vergiers 3 à Huy, et ayant pour objet l'extension d'un garage.

Ce bien est situé dans le périmètre du plan communal d'aménagement "Quartier des 3 arbres" approuvé par l'arrêté royal du 1^{er} avril 1982, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité.

2. Le 12 octobre 2015, la ville de Huy établit l'accusé de réception du dossier complet.

Il y est précisé que la demande est comprise dans un plan communal d'aménagement ou un plan de lotissement, est soumise à l'avis du fonctionnaire délégué et qu'elle nécessite l'octroi d'une dérogation avec la mise en place de mesures particulières de publicité.

3. Le même jour, la ville de Huy établit l'avis d'enquête publique. Celui-ci précise qu'elle se déroulera du 21 octobre au 5 novembre 2015 et qu'elle est mise en place pour la raison suivante :

" Application de l'article 330-11^o du CWATUP : dérogation à la zone du PCA des 3 Arbres approuvée en date du 01/04/1982 (construction en zone de cour et jardin)".

4. Le 4 novembre 2015, le collège communal de Huy clôture l'enquête publique et constate qu'une réclamation a été introduite.

5. Le 23 novembre 2015, il émet un avis défavorable sur la demande.

6. Le 12 janvier 2016, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande et sur les dérogations.

7. Le 1^{er} février 2016, le collège communal de Huy refuse le permis d'urbanisme.

8. Le 11 février 2016, la ville de Huy notifie le refus de permis au requérant.

9. Le 10 mars 2016, le conseil du requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 11 mars 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception du recours et sollicite des documents complémentaires.

12. Le 15 mars 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception de documents complémentaires et invite le requérant à participer à la réunion de la commission d'avis sur les recours.

13. Le 20 avril 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur la demande.

14. Le 18 mai 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse à l'autorité de recours une proposition de refus de la demande.

15. Le 3 juin 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" Le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Monsieur Daniel SOMENZI a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à HUY (Ougrée), rue des Vergiers, 3, cadastré section B, n^o 648 E 7 et ayant pour objet l'extension d'un garage;

Considérant qu'en date du 1^{er} février 2016, le Collège communal de HUY a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été réceptionnée par le demandeur le 19 février 2016;

Considérant que Maître DE SAMBLANX, avocat, agissant au nom et pour le compte du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en

date du 10 mars 2016, réceptionné le 11 mars 2016; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

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

Considérant que cette Commission a émis, en date du 20 avril 2016, un avis défavorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 18 mai 2016, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de HUY-WAREMME approuvé par Arrêté royal du 21 novembre 1981 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre du plan communal d'aménagement "Quartier des 3 arbres" approuvé par Arrêté royal du 1^{er} avril 1982, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que la demande vise la construction d'un garage pour automobile privée, en extension à un garage existant, à l'arrière de la parcelle;

Considérant que le projet n'est pas conforme aux prescriptions du plan communal d'aménagement en ce qui, concerne l'implantation retenue en zone de cours et jardins, non destinée à cet effet; que le plan communal d'aménagement prévoit une zone spécifique - zone de constructions en annexe - pour ce type de volume (articles 3 et 4);

Considérant que l'article 113 alinéa 1 du Code dispose que :

" Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :

1^o aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturales";

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que :

" Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, 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^o.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué";

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité, en vertu de l'article 330, 11^e du Code, du 20 octobre au 4 novembre 2015;

Considérant qu'une réclamation a été introduite; que les remarques peuvent être résumées comme suit :

- l'affectation en garage;
- le rejointoyage du mur côté voisin;
- les éventuels dégâts occasionnés à la clôture mitoyenne;
- la hauteur de la construction;

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué sur la demande de dérogation transmise par le Collège communal du 23 novembre 2015 est défavorable; qu'elle est notamment libellée et motivée comme suit :

" (...) Considérant, comme le dit le Collège, que l'actuel projet aura pour effet d'augmenter le charroi à cet endroit et de ce fait troubler la quiétude des voisins à l'arrière de leurs propriétés, je rappelle que nous sommes ici en zone de cours et jardins telle que définie au PCA, qu'il existe déjà un garage implanté là, qu'il ne faut pas alourdir les nuisances existantes;

Considérant que le caractère exceptionnel de la dérogation ne peut être invoqué, qu'il existe des solutions alternatives conformes au plan communal d'aménagement, qu'il ne peut être question de porter atteinte aux dispositions essentielles du PCA";

Considérant que la Commission a émis l'avis suivant :

" (...) Compte tenu de ce qu'il ressort de l'instruction du dossier que le projet se situe dans le périmètre d'un PCA en vigueur et que le projet n'est pas conforme à la destination de la zone de cours et jardins dans laquelle il se situe; que le fonctionnaire délégué comme le collège communal estiment que le projet est contraire à une disposition essentielle du PCA;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet contrevient à l'option urbanistique du PCA qui admet les volumes annexes dans l'intérieur d'îlot mais qui détermine clairement les zones à l'intérieur desquelles les constructions annexes peuvent être édifiées; que sortir de la zone aedificandi constitue un écart par rapport à une option urbanistique consacrée par la règle; que celle-ci ne peut souffrir de l'octroi d'une dérogation; que le Conseil d'Etat a jugé que «la circonstance qu'un plan communal, approuvé avant le 22 avril 1962, exprime une conception d'aménagement du territoire et d'urbanisme jugée dépassée, avait déjà été prise en considération par le législateur qui permet, à l'article 57ter du CWATUP, l'abrogation d'un tel plan sans révision; que, en revanche, tant que le plan demeure en vigueur, cette situation n'est pas de nature à justifier un permis incompatible avec les options de ce plan auxquelles l'article 113 ne permet pas de déroger; que le fait que la démonstration de cette inadéquation du plan communal aux conceptions contemporaines soit faite à

la lumière des recommandations du schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.) et de l'article 1^{er} du CWATUP, pourrait sans doute aider à justifier une décision d'abroger le plan, mais qu'elle n'habilite pas davantage l'auteur de l'acte individuel à s'écarter de ce plan à valeur réglementaire tant qu'il demeure en vigueur»; qu'il convient, au regard de l'écart qui existe entre la situation de fait (configuration du bâti, occupation de l'intérieur d'îlot, servitude de passage, ...) et la situation de droit (prescriptions graphiques et littérales applicables pour la zone) de procéder soit à une révision complète du PCA, soit à une abrogation de ce dernier (CF. article 19 du Code);

La Commission émet un avis défavorable";

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie entièrement à la position de la Commission d'avis, rejoignant les observations émises tant par le Collège communal que par le Fonctionnaire délégué;

Considérant, en effet, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux constate que le garage existant est situé en zone de constructions en annexes; que l'extension est prévue en zone de cours et jardins et va totalement à l'encontre de l'article 4 des prescriptions du plan communal d'aménagement, relatif à la zone de cours et jardins, lequel ne permet pas l'édification de constructions dans cette zone; que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il s'agit d'une option urbanistique qui ne peut souffrir de l'octroi d'une dérogation; que la demande ne répond dès lors pas aux conditions fixées par l'article 113 précité du Code et ne peut être accordée»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme".

16. L'acte attaqué est notifié le 6 juin 2016 par pli recommandé au requérant, à son conseil, au fonctionnaire délégué et au collège communal de Huy. L'indication des voies de recours figure dans le dispositif de l'acte attaqué;

Considérant, sur la recevabilité, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour "octroyer au requérant son permis d'urbanisme et ce, conformément à sa demande du 12 octobre 2015"; que, pour le surplus, le recours est recevable;

Considérant que l'auditeur-rapporteur dépose un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que l'examen des deux moyens n'appellent que des débats succincts;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il estime qu'"il est symptomatique de constater que la Région Wallonne considère que le projet du requérant va à l'encontre de l'article 4 des prescriptions du plan communal d'aménagement relatif à la zone des cours et

jardins et dès lors qu'une dérogation ne peut être accordée sans pour autant lui expliquer adéquatement la raison";

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; qu'en outre, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande; qu'enfin, l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne se limite pas à renvoyer aux prescriptions de l'article 4 du plan communal d'aménagement applicable; qu'il est ainsi motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué sur la demande de dérogation transmise par le Collège communal du 23 novembre 2015 est défavorable; qu'elle est notamment libellée et motivée comme suit :

« (...) Considérant, comme le dit le Collège, que l'actuel projet aura pour effet d'augmenter le charroi à cet endroit et de ce fait troubler la quiétude des voisins à l'arrière de leurs propriétés, je rappelle que nous sommes ici en zone de cours et jardins telle que définie au PCA, qu'il existe déjà un garage implanté là, qu'il ne faut pas alourdir les nuisances existantes;

Considérant que le caractère exceptionnel de la dérogation ne peut être invoqué, qu'il existe des solutions alternatives conformes au plan communal d'aménagement, qu'il ne peut être question de porter atteinte aux dispositions essentielles du PCA»;

Considérant que la Commission a émis l'avis suivant :

« (...) Compte tenu de ce qu'il ressort de l'instruction du dossier que le projet se situe dans le périmètre d'un PCA en vigueur et que le projet n'est pas conforme à la destination de la zone de cours et jardins dans laquelle il se situe; que le fonctionnaire délégué comme le collège communal estiment que le projet est contraire à une disposition essentielle du PCA;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet contrevient à l'option urbanistique du PCA qui admet les volumes annexes dans l'intérieur d'îlot mais qui détermine clairement les zones à l'intérieur desquelles les constructions annexes peuvent être édifiées; que sortir de la zone aedificandi

constitue un écart par rapport à une option urbanistique consacrée par la règle; que celle-ci ne peut souffrir de l'octroi d'une dérogation; que le Conseil d'Etat a jugé que "la circonstance qu'un plan communal, approuvé avant le 22 avril 1962, exprime une conception d'aménagement du territoire et d'urbanisme jugée dépassée, avait déjà été prise en considération par le législateur qui permet, à l'article 57ter du CWATUP, l'abrogation d'un tel plan sans révision; que, en revanche, tant que le plan demeure en vigueur, cette situation n'est pas de nature à justifier un permis incompatible avec les options de ce plan auxquelles l'article 113 ne permet pas de déroger; que le fait que la démonstration de cette inadaptation du plan communal aux conceptions contemporaines soit faite à la lumière des recommandations du schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.) et de l'article 1^{er} du CWATUP, pourrait sans doute aider à justifier une décision d'abroger le plan, mais qu'elle n'habilite pas davantage l'auteur de l'acte individuel à s'écarter de ce plan à valeur réglementaire tant qu'il demeure en vigueur"; qu'il convient, au regard de l'écart qui existe entre la situation de fait (configuration du bâti, occupation de l'intérieur d'îlot, servitude de passage, ...) et la situation de droit (prescriptions graphiques et littérales applicables pour la zone) de procéder soit à une révision complète du PCA, soit à une abrogation de ce dernier (CF. article 19 du Code);

La Commission émet un avis défavorable»;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie entièrement à la position de la Commission d'avis, rejoignant les observations émises tant par le Collège communal que par le Fonctionnaire délégué;

Considérant, en effet, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux constate que le garage existant est situé en zone de constructions en annexes; que l'extension est prévue en zone de cours et jardins et va totalement à l'encontre de l'article 4 des prescriptions du plan communal d'aménagement, relatif à la zone de cours et jardins, lequel ne permet pas l'édification de constructions dans cette zone; que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il s'agit d'une option urbanistique qui ne peut souffrir de l'octroi d'une dérogation; que la demande ne répond dès lors pas aux conditions fixées par l'article 113 précité du Code et ne peut être accordée;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme";

Considérant que, d'une part, il est rappelé dans l'acte précité que l'extension est prévue en zone de cours et jardins qui ne peut admettre de construction en cette zone et qu'"il s'agit d'une option urbanistique qui ne peut souffrir de l'octroi d'une dérogation"; que cette observation permet de comprendre que la demande ne répond pas aux conditions fixées à l'article 113 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que, d'autre part, les motifs précités permettent au requérant de comprendre que les dérogations, et par conséquent le permis d'urbanisme, lui sont refusés pour éviter "d'augmenter le charroi à cet endroit et de ce fait troubler la quiétude des voisins à l'arrière de leurs propriétés" et pour ne pas "alourdir les nuisances existantes" liées à la présence d'un garage en cette zone de cour et jardin, alors qu'"il existe des

solutions alternatives conformes au plan communal d'aménagement"; qu'il est encore fait référence à "l'option urbanistique du PCA qui admet les volumes annexes dans l'intérieur d'îlot mais qui détermine clairement les zones à l'intérieur desquelles les constructions annexes peuvent être édifiées; que sortir de la zone aedificandi constitue un écart par rapport à une option urbanistique consacrée par la règle"; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'il conteste que son projet puisse engendrer une nuisance pour le voisinage, l'extension litigieuse n'ayant "absolument aucune influence sur le charroi et sur la quiétude des voisins"; qu'il fait valoir que ce projet ne donne pas sur la rue mais à l'arrière de son jardin, l'accès se faisant par le biais "d'une servitude latérale" et qu'il sera caché par le garage existant et par un immeuble sis sur la parcelle voisine; qu'il constate que le projet évitera le stationnement d'un véhicule dans la rue des Vergiers, au demeurant déjà fort encombrée; qu'il expose que le charroi ne s'en trouvera pas augmenté et que la servitude est régulièrement empruntée tant par des voitures que des camions devant se rendre à des entrepôts situés au fond de la rue des Vergiers; qu'il soutient qu'il convient en l'espèce de déroger au plan communal d'aménagement (P.C.A.); qu'il invoque encore le caractère obsolète de ce plan communal d'aménagement qui date de 1982 et ne correspond plus à la réalité;

Considérant que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative; qu'il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et la partie requérante; que tout doute doit être exclu;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité compétente décide, s'appuyant sur les avis unanimes du collège communal de Huy, du fonctionnaire délégué, de la commission d'avis sur les recours et de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), que la présence d'un nouveau garage en zone de cour et jardins sera de nature à augmenter le charroi dans cette zone et à perturber la quiétude des voisins; que le requérant reste en défaut de démontrer que, ce faisant, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation; que le requérant tente de faire prévaloir son appréciation du bon aménagement des lieux sur celle de la partie adverse; qu'il ne démontre pas davantage que la partie adverse a estimé à tort que le projet litigieux remet en cause une option urbanistique essentielle du plan communal d'aménagement applicable;

qu'enfin, à supposer que ce plan soit devenu obsolète, comme le requérant le prétend, le mécanisme de la dérogation prévu aux articles 113 et 114 n'est pas prévu pour y remédier; que seule une modification du plan concerné le pourrait; que le second moyen n'est pas fondé;

Considérant que les conclusions du rapport de l'auditeur-rapporteur peuvent être suivies;

Considérant que, par une lettre du 4 novembre 2016, la partie adverse demande à ce qu'une indemnité de procédure de 700 euros lui soit accordée à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize décembre deux mille seize par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

A.-Fr. BOLLY.