

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.921 du 12 mars 2019

A. 219.047/XIII-7642

En cause : **la Commune de Libramont-Chevigny,**
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **CILDIR** Arif,
 2. **KOCA** Sukriye,
- ayant tous deux élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 avril 2016, la commune de Libramont-Chevigny demande l'annulation "de la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 18 février 2016 octroyant un permis d'urbanisme à Monsieur et Madame CILDIR-KOCA relatif à un bien sis à [...] Libramont-Chevigny, rue des Alliés, 42/B, cadastré Libramont, 1^e division, section A, n° 584/C3 et ayant pour objet la régularisation d'un garage transformé en maison d'habitation".

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 mai 2016, Arif CILDIR et Sukriye KOCA demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 juillet 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2019 à 9.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Laurane FERON, *loco* M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Natacha DIERCKX, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Lionel-Albert BAUM, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les parties intervenantes ont introduit, le 20 août 2015, une demande de permis de régularisation de la transformation en habitation d'un garage, autorisé par un permis de bâtir du 18 novembre 1994.

Le bien est sis rue des Alliés 42B à Libramont, parcelle cadastrée section A, n° 584c3. Il est situé, selon l'acte attaqué, en zone d'habitat.

Le rapport urbanistique décrit la voirie comme suit :

" Accès au terrain via un chemin communal empierré, non équipé d'un réseau de distribution d'eau, de distribution d'électricité et d'un égout public".

La notice d'évaluation des incidences précise, par contre, ce qui suit :

- " Rejet des eaux de récolte de la toiture dans le réseau d'égouttage public existant";
- " Accès à un chemin communal de desserte, situé à l'arrière, équipé d'un égout public, relié à une station d'épuration existante. Accès à la voirie communale principale (rue des Alliés) par un passage latéral (servitude) à l'habitation cadastrée 584 W4. Raccordement d'eau, d'électricité, de téléphone et télédistribution, à partir des réseaux principaux, situés rue des Alliés".

2. Le collège communal de Libramont-Chevigny refuse, le 28 août 2015, le permis d'urbanisme au motif que "un dossier identique a été introduit en date du 5 novembre 2009, [...] que le permis d'urbanisme a été refusé en date du 27 novembre 2009, que ce permis a fait l'objet d'un recours au Gouvernement wallon par le demandeur, [...] que le permis a été refusé sur recours par le Ministre HENRY en date du 19 avril 2010 [...] qu'il n'y a pas d'élément nouveau dans le dossier".

3. Le 29 septembre 2015, l'architecte des parties intervenantes introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. Il invoque notamment que :

- l'avis défavorable initial reposait sur la considération erronée que le projet ne dispose pas d'un accès direct au domaine public puisqu'un chemin communal existe bel et bien à cet endroit;
- le bâtiment initial a fait l'objet d'un permis et aucune remarque n'a été formulée quant à l'accès et à l'implantation en zone arrière et le garage voisin a également reçu un permis en bonne et due forme;
- l'avis initial a considéré que le projet n'était pas compatible avec la destination générale de la zone qui n'est pas destinée à la résidence alors que le bâtiment est situé en zone d'habitat en plein centre ville de Libramont et qu'il répond aux critères du Guide d'urbanisme pour la Wallonie qui expose qu'il convient d'établir en aire de centre ville en bâti continu une forte densité de logement;
- l'avis initial relevait le caractère incomplet des plans, ce qui n'a pas été relevé dans la décision de refus;
- il y a eu trois dossiers similaires :

- le premier refus a fait l'objet d'un recours introduit auprès du Gouvernement wallon, qui a été déclaré irrecevable parce qu'il aurait dû l'être auprès du fonctionnaire délégué,
 - le second refus a fait l'objet d'un recours auprès du fonctionnaire délégué qui a été déclaré irrecevable; la législation ayant changé, il aurait dû être introduit auprès du Gouvernement de sorte qu'il a fallu introduire une troisième demande;
- il n'est plus fait état des réclamations émises lors de la première demande ce qui prouve qu'elles étaient infondées.

4. Le 9 novembre 2015, se tient l'audition devant la commission d'avis sur les recours. Un courrier daté du même jour de l'avocat des parties intervenantes développe les arguments du recours, notamment en ce qui concerne l'implantation en seconde zone de construction en relevant un très grand nombre de cas similaires dans le contexte urbanistique local.

5. La commission d'avis sur les recours expose qu'elle est "favorable au maintien du logement à cet endroit en terme urbanistique", mais émet un avis défavorable en raison de l'organisation interne du logement qu'elle estime ne pas être de grande qualité et en raison "du rejet des eaux du voisin sur le mur mitoyen".

6. Le conseil des parties intervenantes a communiqué des photographies démontrant que le garage voisin dispose de corniches récupérant les eaux de pluie et relève que le logement comporte un hall d'entrée qui dessert l'ensemble des pièces, à savoir un W.C. indépendant, une douche, la chambre à coucher ainsi que le séjour et la cuisine.

7. Le 3 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose d'octroyer le permis sollicité.

8. Le 18 février 2016, le permis est octroyé. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Monsieur et Madame Arif CILDIR-KOCA ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à [...] LIBRAMONT-CHEVIGNY, rue des Alliés, 42/B, cadastré LIBRAMONT 1^{ère} division, section A, n° 584 C3 et ayant pour objet la régularisation d'un garage transformé en maison d'habitation;

Considérant qu'en date du 28 août 2015, le Collège communal de LIBRAMONT-CHEVIGNY a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée au demandeur le 4 septembre 2015;

Considérant que Monsieur Philippe JOURDAN, architecte, agissant au nom et pour compte des demandeurs, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 30 septembre 2015, réceptionné le 1^{er} octobre 2015; que le recours a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable;

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

Considérant qu'une audition a eu lieu le 9 novembre 2015;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 9 novembre 2015, un avis défavorable (cf. annexe 1);

Considérant qu'en date du 3 février 2016, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition de décision concluant à l'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition de décision repose sur les motifs repris ci-après :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT-NEUFCHATEAU adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984;

Considérant que la demande vise la régularisation de l'aménagement d'un logement dans un bâtiment abritant deux emplacements de garage;

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

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné 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 l'article 26 du Code dispose que :

' [...];

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone considérée telle qu'elle résulte de l'article 26 précité du Code;

Considérant dès lors qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, de son impact dans le paysage et de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que le bien a fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré en date du 18 novembre 1995 ayant pour objet la transformation et l'extension d'une habitation existante; que la construction comportant un niveau de garage et un niveau de remise a été octroyé;

Considérant que, par rapport au permis d'urbanisme susmentionné, les demandeurs ont modifié une baie et en [ont] créé deux autres; qu'ils n'ont pas remblayé le terrain de sorte qu'un escalier extérieur a dû être construit pour

donner accès à l'étage du bâtiment; que des travaux d'aménagement en vue de transformer la remise autorisée en logement ont été réalisés;

Considérant que la première domiciliation au n° 42/B remonte à 1996 (cfr information transmise par la commune dans le cadre du dossier du voisin, sur la parcelle n° 584 B5);

Considérant qu'à cette époque, la création d'un logement entraînant des transformations nécessitait un permis d'urbanisme;

Considérant par ailleurs que la régularisation des travaux réalisés sans respecter le permis d'urbanisme suffit à elle seule à fonder la nécessité d'un permis de régularisation;

Considérant que, depuis lors, les demandeurs ont scindé la propriété pour n'en garder que la partie comportant le garage; que les impétrants passent par la parcelle n° 584 B5 située à front de la rue des Alliés;

Considérant qu'en 2008 et 2009, les demandeurs ont introduit deux demandes de régularisation, toutes deux irrecevables;

Considérant qu'en date du 19 avril 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité a refusé le permis d'urbanisme de régularisation sollicité;

Considérant que, par rapport à ce refus, la situation du bien n'a pas évolué;

Considérant que, dans le recours, au cours de l'audition et suite à l'avis de la Commission, l'architecte et Maître Lionel-Albert BAUM, conseil des demandeurs, ont justifié les éléments ayant conduit à la décision ministérielle susvisée et ont répondu aux remarques de la Commission;

Considérant que le bien n'est pas desservi par une voirie publique équipée mais par une parcelle communale donnant accès aux fonds des parcelles situées le long de la rue des Alliés; que la situation est comparable à un lot de fond; que le bien est équipé depuis la rue des Alliés, où est également placée la boîte aux lettres du n° 42/B; que l'existence d'une servitude est reconnue par le voisin (document fourni lors de l'audition); que les implantations, anciennes et récentes, en lot de fond sont courantes dans le centre de Libramont (voir courrier de l'avocat du 9 novembre 2015); que les dégagements existants ne sont pas de nature à créer une situation conflictuelle;

Considérant que les demandeurs ont implanté le bâtiment au niveau prévu par le permis d'urbanisme, que seul le remblai arrière n'a pas été réalisé, modifiant de la sorte l'accès à la remise autorisée;

Considérant que, dans son avis, la Commission indique notamment :

' Compte tenu de ce que le garage a été autorisé par permis; que l'accès par le domaine communal est déjà consacré par ce permis; que par ailleurs plusieurs bâtiments n'ont pour seul accès que ce domaine communal;

Compte tenu de ce que le logement est modeste et situé à +/- 750 mètres de la gare; que soutenir le développement de logement à cet endroit est en phase avec la politique menée par le Gouvernement wallon;

Compte tenu de ce que la Commission est favorable au maintien de ce logement à cet endroit en terme urbanistique;

Compte tenu de ce qu'elle s'interroge par contre sur des éléments techniques d'ordre architectural; qu'en effet, l'organisation interne de ce logement n'est pas de grande qualité; qu'il y aurait lieu de créer un sas d'entrée afin d'améliorer les connections ou circulations entre les espaces de vie; que par ailleurs d'autres éléments interpellent les membres comme par exemple le rejet des eaux du voisin sur le mur mitoyen';

Considérant que, bien que la Commission conclut par un avis défavorable, le développement de celui-ci ne l'est point; qu'en ce qui concerne l'organisation du logement, la création d'un sas n'est pas nécessaire dans la mesure où un hall fermé dessert les pièces d'habitation; que des photos fournies suite à l'audition démontrent par ailleurs que le bâtiment du voisin dispose de corniches récupérant les eaux de pluie;

Considérant que les demandeurs sont en droit de maintenir des logements à faible loyer, rencontrant ainsi les besoins sociaux et économiques de la collectivité, visés à l'article 1^{er} du Code, dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec les exigences de qualité de vie; qu'à cet égard, le logement présente un aménagement cohérent, quoique réduit;

Considérant, au vu des motifs développés ci-avant, que le permis peut être accordé»;

Considérant que, sur base de l'examen des pièces versées au dossier qui lui est soumis, l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme".

9. Le 22 novembre 2016, l'arrêté précité du 18 février 2016 octroyant le permis est retiré. La demande de permis est déclarée irrecevable et la décision du collège communal du 28 août 2015 est annulée. Cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 241.325 du 26 avril 2018.

IV. Recevabilité

Les parties intervenantes s'interrogent sur le mandat du conseil de la partie requérante et elles sollicitent la production de la délibération du conseil communal décidant d'agir en annulation.

Par un courrier du 14 mars 2017, la partie requérante a produit la délibération de son conseil communal du 8 mars 2017 l'autorisant à introduire un recours en annulation à l'encontre de l'acte attaqué.

Dès lors, indépendamment de l'application de l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui instaure une présomption réfragable de la régularité de la décision d'agir des personnes morales lorsqu'elles sont représentées par un avocat, il y a lieu de constater que la requête est recevable.

L'exception d'irrecevabilité du recours est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.67 du Code de l'environnement, de l'erreur dans les motifs de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante fait grief à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement de ne pas présenter des alternatives telles que le retour à la destination de remise et à l'acte attaqué de ne démontrer aucun examen des alternatives au projet et de ne pas établir en quoi la régularisation était préférable aux alternatives. Elle estime qu'un tel examen était d'autant plus nécessaire au vu du passif du projet.

Par ailleurs, elle relève que, si la notice d'évaluation des incidences précise que le bien a un accès à un chemin communal de desserte équipé d'un égout public, le bien se situe en réalité à proximité de deux voiries distinctes, soit un chemin communal "privé" qui n'est pas équipé d'un égout auquel il a un accès direct et une voirie communale équipée mais à laquelle il n'a accès que grâce à une tolérance du propriétaire du fonds voisin mais en l'absence d'un titre authentique constatant une servitude en bonne et due forme. Elle en conclut que rien ne garantit la pérennité de la situation et que la notice est ainsi inexacte ou à tout le moins incomplète lorsqu'elle affirme, sans autre précision, que le bien est équipé d'un égout public. Elle estime qu'en considérant sans réserve que le bien est équipé depuis la voirie communale, l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen.

En réplique, elle soutient que le moyen démontre bien l'incidence des vices dénoncés tant en ce que concerne l'absence d'examen des alternatives qu'en ce qui concerne le problème d'égout qui pourrait ne pas être pérennisé.

Elle estime que le fait que l'autorité disposait d'un dossier de demande comprenant les éléments repris à l'article 285 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) ne suffit pas à démontrer que l'autorité a statué en connaissance de cause.

Elle répète qu'il ressort du dossier que l'accès à la voirie communale, qui ne s'opère que grâce à une tolérance, n'est pas consacré d'une manière durable et

que, de l'autre côté, le chemin communal n'est pas équipé d'un égout public. Elle conclut que l'acte attaqué contient bien une erreur sur les motifs de fait ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il considère que "le bien est équipé".

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Examen

La partie requérante a elle-même délivré un accusé de réception indiquant que le dossier était complet. Si elle avait estimé le contraire, elle était légalement en mesure de le faire compléter et ne peut, à ce stade, se prévaloir de sa propre carence pour en tirer des moyens d'annulation du permis d'urbanisme délivré par une autorité supérieure.

Par ailleurs, les carences ou inexactitudes dans le dossier introduit à l'appui d'une demande de permis d'urbanisme ne vicie la décision consécutive que s'il est raisonnablement permis de supposer qu'elles ont pu induire l'administration en erreur sur un élément déterminant de la demande d'autorisation ou l'ont empêchée de statuer en connaissance de cause. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de permis de rendre vraisemblable que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

La partie requérante fait valoir à cet égard deux éléments : l'absence d'esquisse des principales solutions de substitution envisagées et une erreur sur le caractère équipé du bien, notamment, son raccordement à un égout public.

D'une part, l'absence d'une esquisse des principales solutions de substitution envisagées doit être traitée comme une lacune du dossier de demande. Selon la partie requérante, il aurait dû être fait mention à titre de solution de substitution du maintien de l'affectation actuelle. Or, le maintien de l'affectation actuelle ne peut être considéré comme une solution de substitution et l'autorité en tient nécessairement compte puisqu'en cas de refus du changement d'affectation, celle-ci est maintenue. La requérante ne démontre ainsi pas en quoi l'absence d'une esquisse des principales solutions de substitution a empêché la partie adverse d'apprécier convenablement la demande et en quoi elle aurait été infléchie par le poids du fait accompli.

D'autre part, selon la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis que la partie requérante a estimé complète, le projet a "accès à un chemin communal de desserte, situé à l'arrière, équipé d'un égout public, relié à une station d'épuration existante". Les plans joints à la demande indiquent un raccordement en oblique à cet égout. La notice précise

aussi que "l'accès à la voirie communale principale (rue des Alliés)" se fait "par un passage latéral (servitude) à l'habitation cadastrée 584 w4" et que les "raccordements d'eau, d'électricité, de téléphone et de télédistribution, se font à partir des réseaux principaux, situés rue des Alliés".

Si l'acte attaqué mentionne que le bien est équipé depuis la rue des Alliés, il n'aborde pas précisément l'égouttage. La critique de la partie requérante sur le raccordement aux égouts n'est dès lors pas fondée puisqu'il ressort des éléments versés au dossier administratif que le bien sera ou est relié à un égout public. L'affirmation selon laquelle le chemin n'est pas équipé d'un égout public de sorte que le bien ne pourra y être relié, n'est étayée par aucun élément concret.

En ce qui concerne la servitude de passage, l'existence de celle-ci n'a pas été contestée lors de la procédure administrative de délivrance du permis et elle est confirmée par l'attestation du voisin remise lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours. Cette attestation précise qu'est autorisé le passage des équipements permettant d'alimenter le logement litigieux à cet endroit. Par ailleurs, il s'agit d'une demande de régularisation et le logement est déjà équipé.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de "l'erreur sur les motifs de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la violation du principe de confiance légitime".

Première branche

La partie requérante estime que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les implantations en fond de lot, soit des situations similaires à celle du projet contesté, sont courantes dans les environs. Elle soutient que la partie adverse ne justifie pas à suffisance les raisons pour lesquelles elle se départit de sa position dans la décision du 19 avril 2010, selon laquelle "la présence d'un logement en arrière zone ne constitue pas un bon aménagement des lieux" et que "l'habitation n'est accessible que par un chemin non asphalté". Elle suppose que le changement d'attitude est justifié par le courrier des parties intervenantes qui expose que les constructions en seconde zone de construction sont autorisées par la commune et sont courantes. Elle soutient que cela est inexact car, sur les 32 bâtiments présentés, certains n'ont pas de permis, 26 ont un accès direct au domaine public via une voirie communale asphaltée et équipée, et 6 n'ont qu'un

accès via un chemin privé. Elle affirme qu'aucun de ces bâtiments ne se trouve dans une situation comparable, à savoir n'être desservi que par un chemin communal empierré.

En réplique, elle fait valoir qu'elle n'a autorisé le bâtiment qu'en tant que garage. Selon elle, il y a ainsi lieu de se prononcer sur l'implantation d'un logement à cet endroit précis. Elle constate qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse se fonde sur la note des demandeurs de permis pour estimer que les implantations en lot de fond sont fréquentes dans le centre de Libramont et rappelle que son moyen développe que le projet ne peut pas être comparé à une implantation en lot de fond. Elle maintient que la partie adverse n'expose pas *in concreto* les raisons pour lesquelles elle est revenue sur son appréciation de 2010.

Dans son dernier mémoire, elle estime que la comparaison des 32 biens identifiés par les demandeurs de permis doit porter non seulement sur la circonstance que de telles implantations en fond de parcelle sont courantes sur le territoire communal et sur l'accessibilité aux bâtiments, mais aussi sur leur équipement. Elle répète que seuls 6 des 32 bâtiments identifiés n'ont d'accès au domaine public que via un chemin privé et se trouvent donc dans une situation comparable au bâtiment autorisé. Dès lors, selon elle, ces 6 cas ne suffisent pas à rendre raisonnable l'appréciation de la partie adverse selon laquelle "les implantations, anciennes et récentes, en lot de fond sont courantes dans le centre de Libramont". Elle rappelle encore qu'aucun de ces bâtiments n'est desservi que par un chemin communal empierré. Après avoir procédé à un historique de ces 6 biens, elle fait valoir que ceux-ci ont été autorisés par un permis d'urbanisme ou sont antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la loi organique de 1962. Par conséquent, à son estime, il ne peut être raisonnablement soutenu que le territoire de la commune comprend de nombreux cas similaires à celui du projet contesté.

Seconde branche

Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir examiné concrètement l'intégration du projet au cadre bâti, d'une part, en ce qu'elle n'a pas tenu compte que le projet fait partie d'une ancienne habitation unifamiliale qui abrite actuellement 11 logements et, d'autre part, en ce que le projet n'est pas semblable à un lot de fond puisque l'accès se fait par un passage communal privé qui ne peut aucunement devenir une voirie constituant l'accès unique à l'habitation dans la mesure où il va se détériorer et où la sécurité des piétons qui l'empruntent sera mise en péril.

En réplique, elle rappelle que la partie adverse ne peut se laisser infléchir par le poids du fait accompli et affirme que l'autorisation implicite d'utiliser le sentier communal pour l'utilisation d'un garage ne signifie pas *ipso facto* l'autorisation d'utiliser le même sentier pour un usage d'habitation.

Dans son dernier mémoire, elle observe que l'article 128 du CWATUP, applicable en l'espèce, précise qu'un permis est refusé ou assorti de conditions si le terrain n'a pas d'accès à une voie qui, notamment, est pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante. Elle déduit de cette disposition et de l'article D.IV.55 du Code du développement territorial (CoDT) que la question de l'accès à une voirie pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante est donc essentielle aux yeux du législateur.

Elle constate qu'en l'espèce, le projet n'est accessible que via un chemin communal privé, composé d'une part, d'un sentier piétonnier, étroit et asphalté où les voitures ne peuvent passer et, d'autre part, d'un passage empierré, non asphalté et non équipé où le passage des voitures est toléré pour atteindre des emplacements de stationnement.

Elle conclut qu'"en estimant que le projet disposait d'un accès suffisant, la partie adverse n'a manifestement pas procédé à un examen minutieux de son intégration dans le cadre bâti et non bâti".

VI.2. Examen

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. 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.

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. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et la partie requérante.

Sur la première branche

Le revirement d'attitude dans le chef de l'autorité n'est pas interdit pour autant qu'il repose sur des motifs adéquats et suffisants. Raisonner autrement reviendrait à rendre l'autorité prisonnière de sa première appréciation, dont il n'est pas exclu qu'elle ait été inopportune voire irrégulière.

En l'espèce, la précédente décision de la partie adverse, à savoir la décision de refus du 19 avril 2010, est motivée en substance par la considération que l'aménagement d'un logement en arrière zone ne constitue pas un bon aménagement des lieux, met en péril l'urbanisation cohérente et harmonieuse du quartier, une destination de garage privé ou de logement différant en termes de nuisances. Si cette décision relève aussi que le bien n'est accessible que par un chemin non asphalté appartenant à la commune et desservant la zone arrière des différentes habitations situées le long de la rue des Alliés ou un accès piéton par la rue des alliés, ce motif est introduit par les mots "en outre" et n'est pas ainsi le motif principal de cette décision.

L'acte attaqué énonce notamment que la situation du bien est comparable à un lot de fond, que les implantations anciennes et récentes en lot de fond sont courantes dans le centre de Libramont et que les dégagements existants ne sont pas de nature à créer une situation conflictuelle. Il expose ainsi les raisons du revirement d'attitude de la partie adverse, à savoir une analyse plus concrète de l'environnement du projet litigieux. L'acte attaqué expose aussi que si la situation du bien n'a pas évolué, les demandeurs ont justifié les éléments ayant conduit à sa précédente décision.

La partie requérante ne conteste pas l'appréciation des dégagements mais l'appréciation selon laquelle des implantations semblables seraient courantes, et estime que parmi les 32 biens présentant une implantation comparable avec le bien litigieux, seuls 6 de ceux-ci n'ont pas un accès direct au domaine public.

Sur ce point, il y a lieu d'avoir égard à un autre motif avancé dans l'acte attaqué et relatif à l'accès au bien. Il y est relevé à juste titre que l'accès par le domaine communal est déjà consacré par le permis délivré pour la construction du garage.

Il y a ainsi lieu de tenir compte des 32 biens pour l'appréciation du premier motif, de sorte que l'appréciation de la partie adverse n'est pas déraisonnable.

En tout état de cause, même si l'on ne retient que les 6 biens qui, en outre, n'ont pas un accès direct au domaine public, il reste que ces 6 biens sont dans une situation semblable en ce qui concerne tant la situation en arrière zone que l'accès public via un autre fonds. En effet, un accès via un chemin privé situé sur un terrain dont le propriétaire a marqué son accord sur le passage ou un chemin communal donnant accès à des garages ou des emplacements de stationnement

autorisés sont dans des situations qui peuvent être considérées comme comparables. Cela suffit à rendre raisonnable l'appréciation de la partie adverse.

Par conséquent, la première branche n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

La demande porte essentiellement sur un changement d'affectation en logement. La partie adverse a ainsi adéquatement relevé que la création d'un tel logement est en phase avec la politique menée par le Gouvernement wallon et que les demandeurs sont en droit de maintenir des logements à faibles loyers compatibles avec les exigences de la qualité de vie et sis à proximité de la gare.

Cette appréciation ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation et n'est pas valablement critiquée. Il ne suffit pas en effet de relever, comme le fait la partie requérante, que le bien ne formait précédemment que le garage et la remise d'une habitation unifamiliale dont il est aujourd'hui séparé et que cette dernière a été également scindée en plusieurs logements. En effet, ces logements ont été créés dans un bâtiment distinct de sorte que le nombre de ceux-ci n'affecte pas directement la qualité de vie du logement dans le bien litigieux et la partie requérante ne démontre pas que le nombre de logements autorisés dans les deux bâtiments serait tel qu'en régularisant le logement des parties intervenantes, l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, il est renvoyé à l'examen de la première branche en ce que l'implantation du bien litigieux est similaire à celle d'un lot de fond. La modification de l'affectation du bien litigieux ne modifie pas en soi la nature du chemin sur lequel il s'implante.

Enfin, la partie requérante se fonde pour la première fois sur l'article 128 du CWATUP pour affirmer que le projet n'a pas accès à une voirie pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, et en déduire que la partie adverse n'a pas procédé à un examen minutieux de l'intégration du projet dans le cadre bâti et non bâti. Elle développe ainsi une nouvelle argumentation, laquelle est tardive et partant irrecevable.

Par conséquent, le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Troisième et nouveau moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son mémoire en réplique, un nouveau moyen de "la violation de l'article 159bis du CWATUP, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Elle expose qu'un procès-verbal a été établi le 28 septembre 2012 qui constate l'infraction consistant à avoir transformé le garage en logement, qu'à la suite de ce procès-verbal, il n'y a eu ni jugement coulé en force de chose jugée ni versement d'un montant transactionnel de sorte que la demande était irrecevable et devait être refusée.

VII.2. Examen

L'arrêt n° 241.325 du 26 avril 2018 a jugé comme suit :

" L'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP était rédigé comme suit :

« Indépendamment des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes désignés par le gouverneur de province ainsi que les fonctionnaires et agents de la Région désignés à cette fin par le Gouvernement ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions déterminées à l'article 153, à l'article 154, au présent article, alinéa 4, et à l'article 158, alinéa 5. Le procès-verbal de constat est notifié, par envoi, dans les plus brefs délais, au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage du bien immobilier, au collège communal, au fonctionnaire délégué et au Procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal».

L'article 159bis du CWATUP était rédigé comme suit :

« 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^o ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1^{er}, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1^{er}, est irrecevable à défaut :

1^o soit du jugement coulé en force de chose jugée, visé à l'article 155, § 2;

2^o soit du versement du montant de la transaction».

Il résulte ainsi de l'article 159bis précité, qui, établissant une sanction, est d'interprétation restrictive, que l'introduction d'une demande de permis de régularisation est recevable tant qu'un procès-verbal de constat d'infraction n'a pas été dûment notifié. Une demande de régularisation est donc recevable si elle introduite après la rédaction du procès-verbal mais avant sa notification.

[...]

Il ressort de la motivation de l'arrêté que, selon son auteur, la notification est établie par la mention des destinataires figurant sur le procès-verbal litigieux et que l'audition du 14 juillet 2015 permet d'affirmer que la notification dont elle reconnaît ignorer la date exacte est antérieure à l'introduction de la demande de régularisation.

Toutefois, ce faisant, l'autorité administrative semble confondre prise de connaissance du procès-verbal de constat d'infraction et notification au sens de l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP.

Cette notification [au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage du bien immobilier] qui s'ajoute à la notification au fonctionnaire délégué, au collègue communal et au parquet, l'avertit officiellement qu'une procédure pénale est initiée. C'est bien là l'objectif poursuivi par le décret du 27 mai 2007 relatif aux infractions urbanistiques, à savoir celle d'éviter l'interférence d'une procédure administrative dans la procédure pénale, et non celle de porter à la connaissance du contrevenant qu'il est en infraction. La Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose dans l'arrêt n° 180/2014 du 10 décembre 2014, quand elle expose que la partie contrevenante «sait, par la notification du procès-verbal, que l'existence de l'infraction qu'elle a commise a déjà été communiquée aux autorités judiciaires et administratives compétentes» et qu'en «introduisant une demande de permis après cette notification, elle invite donc l'autorité administrative saisie à prendre une décision - l'octroi d'un permis régularisant une situation illégale - qui pourrait s'avérer incompatible avec un jugement du tribunal correctionnel ordonnant une remise en état des lieux» (point B.6).

Compte tenu de la notification formelle imposée par l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP, une connaissance du procès-verbal de constat d'infraction par tout ou partie des destinataires n'est pas de nature à lever l'obstacle que l'article 159bis établit à l'irrecevabilité de la demande. Il s'agit donc d'établir de manière certaine qu'il y a eu une notification du procès-verbal de constat d'infraction par un envoi permettant de donner une date certaine à ladite notification.

À cet égard, tant la partie intervenante que la partie adverse restent en défaut de le prouver.

Les éléments qui sont, selon la partie intervenante, autant d'indices d'une telle notification, ne permettent pas d'établir l'existence d'une notification répondant aux exigences de l'article 156, alinéa 1^{er}, précité.

[...]

Pour le surplus, il n'appartient pas aux parties requérantes d'apporter la preuve d'un fait négatif.

[...]".

Le troisième moyen reposant uniquement sur le constat qu'un procès-verbal a été dressé n'est pas fondé, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner sa recevabilité.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze mars deux mille dix-neuf par :

Simone GUFFENS,
Imre KOVALOVSKY,
Anne-Françoise BOLLY,
Céline MOREL,

président de chambre,
président de chambre,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.