

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.988 du 29 juin 2023

A. 227.806/XIII-8611

En cause : **BAJ** Jeanine,
ayant élu domicile chez
M^e Alexis HOUSIAUX, avocat,
rue du Marais 1
4500 Huy,

contre :

1. la commune de Verlaine,
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 avril 2019, Jeanine Baj demande, d'une part, l'annulation de la décision du 28 janvier 2019 par laquelle le collège communal de Verlaine délivre à André Boonen et Denise Nijns un permis ayant pour objet la construction de garages et d'une remise sur un bien sis rue de Viemme n° 39 à Verlaine et, d'autre part, une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La première partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 juin 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lauriane Della Faille, *loco* M^e Alexis Housiaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Laurane Feron, *loco* M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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. Le 10 septembre 2018, André Boonen et Denise Nijns introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Verlaine ayant pour objet la construction de deux garages et d'une remise sur un bien sis rue de Viemme n° 39 à Verlaine et cadastré 4^{ème} division, section B, n° 191V.

Le bien figure en zone agricole au plan de secteur.

Selon le formulaire de la demande de permis, l'habitation existante a été érigée avant l'entrée en vigueur du plan de secteur. La construction des garages et de la remise s'explique par le besoin d'abriter les engins nécessaires à l'entretien de cette grande parcelle arborée et d'y stationner des véhicules privés et le matériel d'entretien du jardin.

La requérante est propriétaire et habite la maison mitoyenne sise au n° 37.

De 2001 à 2010, plusieurs procédures administratives et juridictionnelles se sont succédé concernant diverses constructions réalisées sans permis par les demandeurs (atelier, serres, annexes, garage à l'avant de l'habitation, terrasse, véranda, plan d'eau et panneaux photovoltaïques). Certaines d'entre elles ont été régularisées tandis que la Cour d'appel de Liège a ordonné la remise en état des lieux pour le surplus.

2. Au motif que le projet est dérogoire au plan de secteur, le projet fait l'objet d'une enquête publique du 8 au 22 octobre 2018. Celle-ci donne lieu au dépôt d'une réclamation, laquelle émane de la partie requérante.

3. Le 12 octobre 2018, la direction du Développement rural émet un avis favorable sous condition.

4. Le 18 octobre 2018, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) donne un avis favorable.

5. Le 26 novembre 2018, le collège communal de Verlaine transmet un avis favorable conditionnel.

6. Le 7 janvier 2019, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur la demande de permis d'urbanisme et estime que la dérogation au plan de secteur peut être accordée.

7. Le 28 janvier 2019, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Vu l'analyse et l'avis favorable conditionnel émis par le collège communal dans son rapport en séance du 26 novembre 2018 ;

Attendu que ce rapport développe des réponses et réactions pour contre-argumenter les remarques émises par la réclamation et est libellé comme suit :

“ Considérant que la zone agricole n'est pas destinée à l'urbanisation (art. D.II.23 du CoDT) mais qu'un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants 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 lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° (art. D.IV.6 du CoDT) ;

Considérant que le SDT a dans ses objectifs de limiter l'étalement urbain ; que sa valeur est indicative et non réglementaire ; considérant que dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un étalement urbain car la construction du garage se situe sur la même parcelle cadastrale que l'habitation ; que la largeur de ladite parcelle est assez restreinte (35 mètres), que la dimension du garage est tout à fait raisonnable à l'échelle d'une habitation unifamiliale ;
Considérant que la superficie du garage/atelier (113 m²) est nettement inférieure à la superficie de l'habitation (163 m²) ; que la hiérarchie des différents volumes et des fonctions est respectée tant au niveau des superficies qu'au niveau des gabarits (hauteur sous-gouttière et sous-faîte) ;
Considérant que l'alignement n'est pas obligatoire ; considérant que le recul de 3,5 mètres du garage par rapport à la façade de l'habitation ainsi que sa forme en 'L' permettent de réduire l'impact visuel depuis la voirie de desserte tout en refermant la parcelle côté champs ;

[...]

Considérant qu'il est effectivement important de conserver le maillage écologique ; considérant que la parcelle de Madame Baj est fortement boisée ; considérant que la parcelle de Monsieur Boonen présente un couvert végétal important le long de la voirie de dessert qui atténue l'impact visuel ; considérant que ce couvert devra être maintenu et renforcé sur la partie droite de la parcelle afin de réduire également l'impact visuel depuis les campagnes ;
Considérant que l'impact de l'éclairage du parking sur l'environnement et sur la faune n'est pas clairement défini ni motivé ni développé ; Considérant que cet impact semble minime à l'échelle d'une habitation ;
Considérant qu'il n'est pas de la compétence de l'Administration communale de juger si un permis d'urbanisme pour la construction d'un garage/remise doit être délivré ou refusé sur la base de critères socio-économiques ; que les critères de l'Administration communale sont basés sur l'intégration urbanistique du projet dans le cadre bâti et l'impact sur environnement ;
Considérant qu'il n'y a aucun abus de procédure ; qu'il ne s'agit pas d'un permis en régularisation en cours ;
Considérant que les panneaux photovoltaïques ont fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré le 19/11/2018 ;
Considérant que suite aux jugements du 20.06.2006 et du 25.06.2007, Monsieur Boonen a remis le terrain dans son pristin état" ;

Vu les arguments développés ci-dessus ;
Considérant que le parement sera constitué d'une brique rouge-brun non nuancé et d'une toiture anthracite, ton similaire à l'habitation ;
Considérant que le chemin d'accès ainsi que les plantations existantes seront conservés ;
Attendu que les travaux projetés seront en liaison franche avec le bâtiment existant ; que le nouveau, en recul, sera peu perceptible depuis le domaine public ;
Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué a été sollicité en vertu de l'article D.IV.17 du Code en date du 04/12/2018 ;
Vu l'avis favorable du Fonctionnaire délégué en date du 07/01/2019 ; considérant que son avis est conforme, que celui-ci est joint en annexe ;
Considérant que la dérogation au plan de secteur peut être accordée ».

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen qui est intitulé « violation de la légalité ».

En un premier grief, elle déduit de l'article D.II.36 du Code du développement territorial (CoDT) que le demandeur de permis, qui n'est pas agriculteur, ne peut bénéficier d'une dérogation au plan de secteur dans une zone agricole.

En un deuxième grief, elle soutient que l'article D.IV.6 du CoDT ne permet pas davantage l'octroi d'une dérogation dès lors que, d'une part, les constructions existantes ne sont pas antérieures au plan de secteur et n'ont pas été autorisées et que, d'autre part, il ne s'agit pas de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction accessoires ou complémentaires à celles-ci.

En un troisième grief, elle estime que la procédure administrative ayant mené à l'acte attaqué est illégale au motif qu'en violation de l'article D.VIII.20 du même code, une séance de clôture aurait dû être organisée le dernier jour de l'enquête publique, ce qui n'a pas été le cas.

En un quatrième grief, elle reproche à la CCATM d'avoir émis son avis sans avoir connaissance de la réclamation qu'elle a introduite au cours de l'enquête publique.

En un cinquième grief, elle soutient que la délivrance de l'acte attaqué emporte la régularisation de la rampe d'accès qui jouxte l'immeuble des bénéficiaires du permis.

En un sixième grief, elle affirme que l'article D.II.2, § 2, 3°, du CoDT a été violé en ce que cet article promeut une utilisation rationnelle des espaces. Elle ajoute que « dans le cadre dérogatoire de l'article D.IV.6 du CoDT, l'administration devait être d'autant plus stricte et veiller au respect de ce principe ». Selon elle, tel n'a pas été le cas en l'espèce dès lors que l'autorité a accepté de nouvelles constructions dont la surface au sol est pratiquement celle d'une nouvelle habitation.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse répond qu'il ne faut pas être agriculteur pour bénéficier d'une dérogation sur la base de l'article D.IV.6. du CoDT, que l'habitation principale des demandeurs de permis est antérieure à l'entrée en vigueur

du plan de secteur et régulière, et que la légalité de la rampe d'accès n'a jamais été contestée.

Elle déduit de la pièce I.8 de son dossier administratif que le bourgmestre a bien procédé à la clôture de l'enquête en séance publique le 22 octobre 2018.

Elle considère qu'aucune disposition du CoDT n'impose que les services et commissions ne soient consultés qu'après la réalisation des mesures de publicité.

Elle soutient que la requérante, en prétendant que l'acte attaqué ne procède pas d'une utilisation rationnelle des sols, tente de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente. Elle considère qu'en tout état de cause, la critique est sans pertinence dans la mesure où le permis mentionne bien que la dimension du garage est tout à fait raisonnable à l'échelle d'une habitation unifamiliale, que la superficie du garage/atelier est nettement inférieure à celle de l'habitation et que la hiérarchie des différents volumes et des fonctions est respectée, tant au niveau des superficies que des gabarits.

C. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse fait valoir en substance des arguments identiques à ceux de la première partie adverse. Elle ajoute que le fonctionnaire délégué a considéré que les travaux projetés sont en liaison franche avec le bâtiment existant et que la dérogation au plan de secteur pouvait dès lors être accordée.

Elle insiste également sur le fait que, comme le relève l'auteur de l'acte attaqué, le projet contesté ne constitue pas un étalement urbain car la construction du garage se situe sur la même parcelle cadastrale que l'habitation.

D. Les mémoires en réplique

À propos du respect des conditions posées par l'article D.IV.6 du CoDT, la partie requérante maintient qu'en aucun cas, l'existence de la maison familiale ne justifie l'autorisation donnée puisque les travaux envisagés concernent de nouvelles constructions qui ne sont ni des travaux de transformation, ni des travaux d'agrandissement, ni des travaux de reconstruction de cette habitation.

Elle affirme également que le fonctionnaire délégué n'explique pas ce qu'il entend par « liaison franche » entre le bâti existant et les constructions

projetées, alors qu'il y a une distance d'au moins 5 mètres entre ces constructions, lesquelles sont au demeurant séparées par une rampe d'accès.

Elle ajoute que l'utilisation rationnelle d'un champ n'est pas d'y construire un bâtiment mais bien d'y cultiver et de récolter.

Enfin, elle n'aperçoit pas la raison de construire deux garages alors qu'un garage à rue existe déjà et considère que le « garage/remise » n'est pas raisonnable (113 m²) par rapport à l'habitation de 163 m², soit 70 % de la surface de celle-ci, ce qui ne peut être considéré comme « nettement inférieur », contrairement à ce qu'affirme l'auteur de l'acte attaqué.

E. Le dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse soutient qu'il ressort de l'acte attaqué que la dérogation a bien été adoptée sur le fondement de l'article D.IV.6 du CoDT. Selon elle, l'autorité a également précisé que c'était la maison actuelle qui était agrandie dans la mesure où elle indique que « les travaux projetés seront en liaison franche avec le bâtiment existant ».

Elle affirme qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur les liens réels entre le projet et la maison existante dès lors que ceux-ci ressortent clairement des plans. Elle indique à cet égard que le projet vient s'accoler sur le mur latéral de l'habitation. À son estime, le volume de jonction entre les deux parties du projet « remplit bel et bien un rôle » qui n'est pas factice, à savoir permettre une circulation intérieure.

Enfin, elle insiste sur le fait que le moyen est pris de la violation de l'article D.II.2, § 2, 3°, du CoDT et non pas de l'article D.II.2, § 2, alinéa 2, 1°, du code.

IV.2. Examen

S'agissant du premier grief, l'autorité n'a pas délivré le permis d'urbanisme sur la base de l'article D.II.36, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT qui prévoit que la zone agricole ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Le fait que les demandeurs de permis ne disposent pas de la qualité d'agriculteur n'est dès lors pas pertinent en l'espèce. Il s'ensuit que ce grief n'est pas fondé.

S'agissant du troisième grief, l'article D.VIII.20 du code dispose notamment que « [l]e dernier jour de l'enquête publique, un membre du collège communal ou un agent communal désigné à cette fin organise une séance de clôture au cours de laquelle sont entendus tous ceux qui le désirent ». En l'espèce, le dossier administratif de la première partie adverse comprend une pièce numérotée I.8 qui est intitulée « PV d'enquête publique ». Ce document indique que le collège communal de Verlaine a procédé en séance publique à la clôture de l'enquête et qu'une réclamation, en l'occurrence celle de la partie requérante, a été déposée. Celle-ci ne mentionne aucune critique dont elle n'aurait pas eu l'occasion de saisir l'autorité, de sorte que le grief est irrecevable à défaut d'intérêt.

S'agissant du quatrième grief, la partie requérante ne précise pas quelle disposition empêche que la CCATM émette son avis avant d'avoir connaissance des résultats de l'enquête publique. À l'inverse, l'article D.IV.36 du CoDT impose à l'autorité compétente d'adresser les demandes d'avis aux services et commissions « simultanément à l'envoi de l'accusé de réception de la demande complète », ces instances ne disposant au demeurant que de 30 jours pour émettre leur avis en application de l'article D.IV.37 du code. Cette disposition permet que les instances consultées, dont la CCATM, puissent émettre leur avis à un moment où l'enquête publique ou l'annonce de projet n'est pas encore terminée. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

S'agissant du cinquième grief, celui-ci manque en fait dans la mesure où ni l'objet de la demande, tel qu'il est défini par les demandeurs, ni l'acte attaqué n'évoquent la rampe d'accès ou sa régularisation, de telle sorte que celle-ci ne relève pas du projet litigieux.

S'agissant des deuxième et sixième griefs, l'acte attaqué reproduit l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT qui est rédigé comme suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants 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 lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° ».

C'est à l'autorité qu'il appartient d'établir, dans l'acte attaqué, que les conditions permettant d'octroyer la dérogation sont rencontrées. Cette motivation doit également faire ressortir qu'il a été fait un usage modéré de la dérogation, ce mécanisme étant de stricte interprétation.

En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué, reproduits ci-avant, ne permettent ni d'établir que l'habitation existante est antérieure au plan de secteur ou a été autorisée, ni de déterminer en quoi le projet est une transformation, un agrandissement ou une reconstruction au sens l'article D.IV.6 du CoDT, l'autorité se contentant de reproduire le libellé du premier alinéa de cette disposition.

De plus, si l'article D.II.2 du CoDT, relatif au schéma de développement du territoire et évoquant l'utilisation rationnelle des territoires, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, il reste que l'usage de la dérogation doit être modéré. À cet égard, la motivation de l'acte attaqué est insuffisante dans la mesure où elle se contente d'avaliser le programme de construction des demandeurs de permis (soit un double garage, un simple garage et une remise) alors qu'il ressort du reportage photographique joint à la demande que ceux-ci jouissent déjà d'un garage du côté de la façade avant du bâtiment existant. Les motifs selon lesquels la largeur de la parcelle (35 mètres) « est assez restreinte », « la dimension du garage est tout à fait raisonnable à l'échelle d'une habitation familiale » et « la superficie du garage/atelier (113 m²) est nettement inférieure à la superficie de l'habitation (163 m²) » ne permettent pas d'établir que l'usage de la dérogation a été modéré.

Dans la mesure qui précède les deuxième et sixième griefs sont fondés, de sorte que le deuxième moyen est partiellement fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. La demande d'indemnité réparatrice

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante indique subir un dommage du fait des infractions qui ont été commises dans le passé par les titulaires du permis. Elle met en avant le « combat juridique » qu'elle doit mener « puisqu'elle est systématiquement mise devant le fait accompli ». Elle dénonce la privation d'une vue dégagée vers la campagne et l'« urbanisation progressive et insidieuse de la zone ». Elle évoque également les frais d'avocat qu'elle a exposés ainsi que les tracasseries et angoisses que ces multiples recours lui occasionnent. Elle sollicite l'octroi d'une indemnité de 10.000 euros, augmentés des intérêts à compter du premier jour du début de l'enquête publique.

Dans ses mémoires en réplique, elle indique « qu'au niveau sonore, les pépiements des oiseaux seront remplacés par le bruit de claquement de portes de voiture roulant sur le gravier ». Elle affirme également que l'annulation du permis ne réparera pas totalement l'anxiété générée par quatre années de procédure.

VI.2. Examen

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit en son alinéa 1^{er} :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

Il ressort de cette disposition que l'indemnité réparatrice ne peut couvrir que le préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, de sorte que ne peuvent être pris en considération les inconvénients qui ne concernent pas le projet en cause, en particulier ceux qui découlent de procédures administratives et juridictionnelles antérieures.

Du reste, il ressort des écrits des parties que les travaux autorisés par l'acte attaqué n'ont pas encore été réalisés, de sorte qu'ils n'ont pu être la source d'inconvénients pour la partie requérante.

Par ailleurs, un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal. Les tracas, soucis et angoisses évoqués par la partie requérante ne constituent pas en l'espèce des circonstances particulières justifiant une réparation supplémentaire à l'annulation de l'acte irrégulier.

Enfin, permettre à la partie requérante d'obtenir, par le biais d'une demande d'indemnité réparatrice, une indemnisation intégrale des frais et honoraires d'avocat serait contraire à la volonté du législateur qui, par l'adoption de l'article 30/1 des lois coordonnées, a voulu une indemnisation forfaitaire pour les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause en établissant, à cet égard, une identité de traitement entre la requérante et la partie adverse.

En conclusion, la demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. La première partie adverse demande également une indemnité de procédure pour un montant de 770 euros, tandis que la seconde partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

La partie requérante doit être considéré comme la partie ayant obtenu gain de cause en ce qui concerne le recours en annulation. Il y a lieu, par conséquent, de lui accorder une indemnité de procédure, à concurrence de la moitié du montant de base, soit 385 euros, à la charge des deux parties adverses.

La première partie adverse, auteur de l'acte attaqué, doit être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice. Il y a lieu, par conséquent, de lui accorder une indemnité de procédure, à concurrence de la moitié du montant de base, soit 385 euros, à la charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 28 janvier 2019 par laquelle le collège communal de Verlaine délivre à André Boonen et Denise Nijns un permis ayant pour objet la construction de garages et d'une remise sur un bien sis rue de Viemme n° 39 à Verlaine.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 385 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des deux parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

Une indemnité de procédure de 385 euros est accordée à la première partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution due pour le recours en annulation, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution due pour la demande d'indemnité réparatrice, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 100 euros chacune, et à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 29 juin 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux