

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.690 du 6 février 2024

A. 227.502/XIII-8591

En cause : 1. Cédric **DE BLAERE**,
2. Marie-Claire **BOUHY**,
ayant tous deux élu domicile
rue des Moyettes 17
6870 Vesqueville,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 février 2019 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation du « refus d'un permis d'urbanisme sur recours par le Gouvernement wallon, pris en date du 27 décembre 2018 ».

II. Procédure

L'arrêt n° 255.624 du 27 janvier 2023 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 janvier 2024.

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

Le premier requérant et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 255.624 du 27 janvier 2023. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen visant les motifs de l'acte attaqué qui critiquent le manque de précision des plans joints à la demande de permis.

Elles font grief à l'auteur de la décision de refus d'avoir considéré que les documents fournis étaient lacunaires quant aux modifications du relief du sol et à l'implantation des cinq containers alors que les plans fournis comprennent les profils demandés et l'implantation des containers et que, sur la base de ces plans dressés à l'échelle, il est aisé de déterminer l'importance des déblais et remblais ainsi que les distances par rapport aux limites parcellaires.

Elles ajoutent qu'une visite sur place aurait permis de pallier les imprécisions des plans joints et que l'agent du service de l'urbanisme de la commune a estimé que les nouveaux plans fournis étaient suffisamment précis et complets à ses yeux.

À leur estime, dès lors que l'objet de leur demande de permis est dispensé du recours à un architecte, une trop grande exigence de précision est contraire à l'esprit du Code du développement territorial (CoDT).

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent qu'à partir du moment où l'autorité communale et le fonctionnaire délégué ont considéré que le dossier de demande de permis était complet, l'autorité de recours ne peut plus se prévaloir du caractère lacunaire des plans. Selon elles, « un principe de bonne administration aurait au moins justifié que, décidant de statuer au stade du recours sur un point qui ne figurait pas dans la décision attaquée, les requérants soient mis dans la possibilité de répondre à cette problématique, le cas échéant en complétant leur demande sur ce point ».

Dans leur dernier mémoire, elles insistent sur le fait que les containers maritimes sont mobiles et simplement posés sur le sol. Elles s'étonnent que sur les trois autorités amenées à évaluer le caractère complet des plans, seul l'auteur de l'acte attaqué a considéré que ceux-ci étaient lacunaires.

IV.2. Examen

Le recours administratif visé à l'article D.IV.63 du CoDT est un recours en réformation, de sorte qu'il aboutit à une décision qui se substitue à celle rendue en première instance. Faisant œuvre d'administration active et en l'absence de disposition contraire, l'autorité qui se prononce sur le recours doit en raison de l'effet dévolutif du recours, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est formé. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité, ni partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position n'a pas été retenue.

Par ailleurs, les éléments composant un dossier de demande de permis d'urbanisme doivent permettre à l'autorité de se faire une représentation exacte des lieux. Il appartient à l'autorité chargée de se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme d'apprécier la complétude du dossier qui lui est soumis, cette appréciation ne pouvant être censurée par le Conseil d'État que dans l'hypothèse où elle est erronée ou constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, sur le caractère lacunaire du dossier de demande, l'acte attaqué comprend la motivation suivante :

« Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 6 décembre 2018, réceptionnée en date du 7 décembre 2018; que cette proposition de refus du permis d'urbanisme repose sur les motifs suivants :

“[...]”

Considérant qu'une première demande similaire a été refusée par le Collège communal en date du 30 avril 2018 sur [la] base de l'avis défavorable émis par le Fonctionnaire délégué eu égard au caractère succinct des documents graphiques transmis et vu le fait que les containers ne contribuent pas à la qualité paysagère du site;

Considérant que des documents graphiques peu revus et complétés ont été joints à la présente demande; que néanmoins ces documents sont toujours totalement lacunaires tant au niveau des modifications du relief du sol – absence de profils indiquant à la fois la situation initiale et la situation modifiée afin d'apprécier l'importance des déblais et/ou remblais à régulariser – qu'au niveau de l'implantation future des cinq containers sur le terrain – distances exactes et précises par rapport aux limites parcellaires, par rapport à la voirie, par rapport aux constructions existantes, ...;

Considérant que ces informations sont essentielles et indispensables pour pouvoir apprécier l'intégration des actes et travaux réalisés ou projetés au profil du terrain, au cadre bâti et non bâti environnant ainsi que leur impact dans le paysage local;

Considérant, à ce propos, que la Commission mentionne notamment dans son avis :

□(...) Compte tenu de ce qu'en l'espèce, la Commission estime que les plans sont à ce point lacunaires qu'ils ne permettent pas de vérifier la modification du relief naturel, la disposition des containers, leur impact paysager; que l'autorité de recours ne peut statuer en toute connaissance de cause et garantir la parfaite exécution du permis;

En l'état, la Commission émet un avis défavorable’;

Considérant que cet avis rejoint les objections formulées ci-avant; qu'il est totalement partagé par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux; que le permis d'urbanisme ne peut dès lors être délivré en l'état ni pour les modifications du relief du sol ni pour l'implantation des cinq containers maritimes;

[...]”

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 la Commission d'avis sur les recours ».

Il ressort de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que le dossier de demande de permis était lacunaire et ne lui permettait pas se faire une représentation exacte des lieux. Si cette position ne rejoint pas celle de l'autorité communale ni celle du fonctionnaire délégué, une telle motivation permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité de recours s'est départie de leur point de vue, dès lors qu'elle énumère concrètement les éléments faisant défaut.

Pour le surplus, les parties requérantes n'avancent aucun élément concret permettant de conclure que l'appréciation émise sur ce point par le ministre est erronée, d'autant que celle-ci est partagée tant par la commission d'avis sur les recours que par la direction juridique, des recours et du contentieux.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen par lequel elles reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de poser des exigences « qui n'ont pas lieu d'être et qui ne sont pas compatibles avec les éléments du dossier », en ce qu'il considère que le projet n'est pas suffisamment végétalisé.

Elles soutiennent que l'autorité communale a souhaité qu'un volume d'appel soit créé entre l'habitation et la voirie, et non que cet espace soit végétalisé. Elles en déduisent que la commune a formulé un accord de principe sur la base d'une esquisse reprenant un aménagement en cour intérieure entre l'habitation et la voirie comprenant moins de végétation que le projet ayant fait l'objet du refus litigieux.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent qu'il aurait été de bonne administration d'interroger la commune au sujet de l'aménagement de l'espace entre l'habitation et la voirie. Selon elles, le motif de l'acte attaqué à cet égard est à ce point opposé à celui formulé par l'autorité communale qu'il constitue un « revirement manifeste de l'administration auquel les requérants ne pouvaient s'attendre ». En ce qui concerne la minéralisation du sol, elles soutiennent que l'aménagement de chemins d'accès et d'aires de manœuvres ou de stationnement est dispensé de permis d'urbanisme. Elles en déduisent que le motif que l'acte attaqué comporte à ce sujet ne peut fonder une décision de refus. Elles ajoutent que la rue des Moyettes connaît une circulation importante et que l'aménagement de chemins et d'aires de jeux privés est essentiel pour le bien-être et la sécurité de leurs enfants.

Dans leur dernier mémoire, elles font valoir qu'avant la réalisation de leurs travaux, l'espace entre la rue et leur habitation était déjà un espace de circulation et de parking. Elles soutiennent encore que la seule condition émise par le CoDT pour permettre l'aménagement de chemins d'accès et d'aires de manœuvres ou de stationnement est que ceux-ci soient en lien direct avec la voirie.

Dès lors que cette condition est rencontrée à leurs yeux, elles estiment que l’auteur de l’acte attaqué commet un abus de pouvoir manifeste en ajoutant une condition non prévue par la loi.

V.2. Examen

Le Conseil d’État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l’autorité administrative et ne peut que sanctionner l’erreur manifeste d’appréciation. L’appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu’au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s’agit de l’attitude qu’aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n’aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l’espèce, l’acte attaqué comprend notamment les motifs suivants :

« Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 6 décembre 2018, réceptionnée en date du 7 décembre 2018 ; que cette proposition de refus du permis d’urbanisme repose sur les motifs suivants :

[...]

“Considérant, par ailleurs, que l’importante zone de recul entre le front de bâtisse de l’habitation et l’alignement à rue – limite entre le domaine public et le domaine privé – n’est pas destinée à recevoir des containers maritimes de grandes dimensions même habillés de bois tels que projetés; que cette zone doit assurer une liaison cohérente et harmonieuse entre la résidence et l’espace-rue notamment par la présence abondante de végétations et la limitation au strict nécessaire des aires d’accès, de manœuvres et de stationnement – dans le cas présent stationnement à demeure de cinq grands containers en plus des véhicules automobiles; que tel n’est manifestement pas le cas en l’espèce;

Considérant que les infrastructures projetées engendrent une minéralisation excessive de la devanture du logement ; que les photos jointes au dossier par le demandeur comme les photos complémentaires transmises à la Commission lors de l’audition sont très parlantes à cet égard” ».

Ces motifs permettent à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l’autorité de recours a considéré que le projet qui lui était soumis ne pouvait pas être autorisé, quand bien même l’autorité communale avait adopté une position sensiblement différente. Ces motifs sont par ailleurs pertinents et légalement admissibles, étant entendu que le placement de containers à demeure et le fait de modifier sensiblement le relief du sol constituent des actes soumis à permis d’urbanisme.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que certains actes et travaux sont dispensés de permis dans une zone déterminée que l'autorité en charge de la police de l'urbanisme ne peut pas favoriser le maintien de son caractère verdoyant lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis relative à des actes et travaux qui, soumis à autorisation préalable, ont vocation à être réalisés dans cette zone.

Les parties requérantes tentent en réalité de faire prévaloir leur propre conception du bon aménagement de la zone située entre l'habitation et la voirie. Or, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes portées par les requérants et l'auteur de l'acte attaqué.

Pour le surplus, celles-ci n'établissent pas que ces motifs sont erronés ou qu'en les formulant, leur auteur a adopté une attitude qu'aucune autre autorité, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait adoptée.

Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen par lequel elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de considérer que « le projet donnerait la part belle à la création de chemins et de parkings ».

Elles soulignent que leur demande consiste en l'installation à perpétuelle demeure de containers et non en leur stationnement. Elles réitèrent leur thèse suivant laquelle l'aménagement de chemins d'accès et d'aires de manœuvres ou de stationnement est dispensé de permis d'urbanisme, pour autant que ces aménagements soient en matériaux perméables et discontinus et que les espaces de parking et de manœuvre soient installés en lien direct avec la voirie.

Dans leur mémoire en réplique, elles se demandent où les chemins d'accès et les parkings doivent être créés sur une propriété, s'ils ne peuvent l'être entre la rue et une habitation située en large retrait de celle-ci.

Dans leur dernier mémoire, elles font valoir que le CoDT prévoit expressément que le placement d'installations mobiles est possible. Elles en déduisent qu'en refusant catégoriquement l'implantation de containers, « comme s'il s'agissait d'un principe de droit » et « comme s'il ne pouvait jamais être autorisé

d'installer des containers maritimes », l'acte attaqué est contraire au CoDT. Elles ajoutent que si « la commune a exigé une régularisation administrative de la situation », c'est qu'il est possible de l'obtenir.

VI.2. Examen

Il appartient à l'autorité de motiver sa décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme au regard, notamment, du bon aménagement des lieux. L'autorité compétente doit examiner pour chaque demande de permis la compatibilité de la construction envisagée avec l'aménagement local bâti et non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait.

En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué critiqués par les parties requérantes ont été reproduits à l'occasion de l'examen du deuxième moyen.

Dès lors que la demande de régularisation porte notamment sur le placement à demeure de plusieurs containers maritimes sur la zone de recul entre le front de bâtisse de l'habitation et l'alignement à rue, l'autorité pouvait – et même devait – examiner leur intégration dans le cadre bâti et non bâti environnant.

Si l'auteur de l'acte attaqué estime, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, que les infrastructures projetées engendrent une minéralisation excessive de la devanture du logement, les parties requérantes n'apportent aucun élément concret permettant de conclure à l'existence d'une erreur manifeste sur ce point.

Pour le surplus, ce n'est pas parce que le CoDT n'interdit pas d'introduire une demande de régularisation et que la commune invite les auteurs d'actes et travaux réalisés sans autorisation préalable à se conformer à leurs obligations en la matière que l'autorité en charge de la police de l'urbanisme doit leur accorder le permis d'urbanisme sollicité, celle-ci étant tenue de procéder à un examen concret des circonstances de la cause.

Il s'ensuit que le quatrième moyen n'est pas fondé.

VII. Cinquième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation du principe de légitime confiance.

Elles affirment que chaque décision ou avis adopté au cours de la procédure d'instruction de la demande a ajouté des exigences nouvelles, auxquelles elles ont toujours tenté de répondre. Elles estiment qu'elles se heurtent à des administrations qui cherchent à tout prix à refuser leur projet au motif que les travaux ont été effectués sans autorisation préalable.

VII.2. Examen

Le principe de confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret.

La circonstance que les diverses instances amenées à examiner la demande de permis ont émis différentes recommandations ou porté des appréciations qui n'étaient pas similaires n'énerve en rien le pouvoir de l'autorité de recours de statuer en fonction de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Par ailleurs, les parties requérantes ne font état d'aucune ligne de conduite, promesse ou concession dans le chef de l'autorité de recours elle-même.

Pour le surplus, il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur a considéré que les plans joints à la demande de permis étaient lacunaires, de sorte que le grief manque en fait en tant qu'il soutient que l'autorité a adopté une décision de refus pour la seule raison que les travaux ont été effectués sans autorisation préalable.

Il s'ensuit que le cinquième moyen n'est pas fondé.

VIII. Demandes subsidiaires

Les parties requérantes formulent deux « demandes subsidiaires » dans l'hypothèse où leur requête est rejetée, à savoir, d'une part, bénéficier d'un délai raisonnable, qu'elles estiment à cinq ans, pour l'évacuation des containers et, d'autre part, être dispensées de la remise de leur terrain dans son pristin état, s'agissant de la modification du relief du sol qui y a été apportée.

Lorsqu'il est saisi, comme en l'espèce, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973, le Conseil d'État n'a d'autre pouvoir que celui d'annuler les actes d'une autorité administrative entachés d'illégalité.

Partant, les demandes formulées à titre subsidiaire par les parties requérantes excèdent la compétence du Conseil d'État et sont, partant, irrecevables.

IX. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Les parties requérantes demandent toutefois « à être déchargées de toute indemnité de procédure » compte tenu des incohérences ayant jalonné la procédure administrative. Dès lors qu'elles n'avancent aucun élément de nature à établir le caractère manifestement déraisonnable visé par l'article 30/1/, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées, il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse dans sa totalité.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux