

## 4. Conseil d'État

**C.E., n° 225.725, 5 décembre 2013, Stassen Franz c/Région wallonne**

Création d'un logement (unique) en Région wallonne – Application du droit en vigueur au moment de l'acte de création (en fait) – Disposition décrétable applicable à la création d'un logement unique et date de référence – Mode de preuve de l'existence du logement avant la date de référence (toutes voies de droit) – Acception (large) de logement et indifférence du contexte familial de la création – Erreur de droit du gouvernement wallon

.....

L'objet du recours porte sur la «régularisation» de la «création» d'un second logement dans l'annexe d'une habitation qui était au départ unifamiliale: les faits démontrent cependant qu'il y a lieu de s'interroger, comme le fait le requérant, quant à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour ce second logement, d'une part, et le cas échéant, quant au bien-fondé du refus du permis, d'autre part.

Le Conseil d'État prend un arrêt d'annulation à l'encontre du refus de permis d'urbanisme décidé par le gouvernement wallon, en prenant appui sur quelques considérants particulièrement limpides et riches d'enseignement qu'il y a lieu de reproduire:

1. Considérant, quant à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour un second logement dans un immeuble, que la réglementation a été fréquemment modifiée depuis 1962; que, s'agissant d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit en principe, quand le changement de réglementation urbanistique est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, *s'opérer au moment où les faits ont été accomplis*; que, par conséquent, il y a lieu de déterminer la date de la création de ce logement pour savoir s'il y a lieu à régularisation et, dans l'affirmative, à quelle réglementation il faut se référer;
2. Considérant qu'à cet égard, la création d'un logement doit être *appréciée in concreto*; qu'en l'espèce, l'historique de l'occupation de l'immeuble litigieux s'établit comme suit:
  - 1950-60: construction de l'annexe litigieuse; les photos produites attestent de cette construction; le dernier mémoire du requérant indique qu'il s'agissait de disposer d'une troisième chambre;
  - 1967-1975: occupation de l'annexe par le requérant et sa famille;
  - 1975-2001: annexe inoccupée;
  - 2001-2009: location du bâtiment principal et annexe inoccupée;
  - 2007: achat de l'immeuble dans sa totalité par le requérant;
  - 2009 – à ce jour: bâtiment principal loué et annexe occupée par le requérant;
3. Considérant que la partie adverse (gouvernement wallon) ne conteste pas que le requérant et sa famille ont *occupé l'annexe litigieuse à partir de son mariage en 1967*; que l'ex-

trait de composition de famille de 1967 à 1975 et les attestations déposées en annexe au dernier mémoire confirment cette occupation; que, comme l'observe le requérant dans ce dernier mémoire, le concept de logement a une *acception large*, allant du kot à l'appartement ou la maison d'habitation; qu'il n'est pas nécessaire que ce logement fasse l'objet d'un bail ou d'une vente; qu'il suffit que ce logement constitue une entité autonome du logement principal; que les plans déposés en annexe à la demande de permis montrent que tel est le cas, aucune communication n'existant au demeurant entre le logement principal et le logement litigieux, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse;

4. Considérant qu'en excluant de la notion de logement la première occupation par le requérant et en réduisant cette notion à la conclusion d'un bail, la partie adverse commet une erreur de droit; que le second logement ayant été régulièrement créé avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, date d'entrée en vigueur de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du CWATUP, imposant un permis d'urbanisme pour la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots dans un immeuble, aucun permis d'urbanisme de régularisation n'est dès lors requis; que le moyen est fondé.

Pierre-Yves ERNEUX

**C.E., n° 226.305, 31 janvier 2014, ASBL Terre wallonne et C.E., n° 227.231, 29 avril 2014, ASBL Ligue royale pour la protection des oiseaux (L.R.P.O.)**

Participation du public – Elaboration des règlements – Art. 8 de la Convention d'Aarhus – Absence d'effet direct

.....

Dans ces deux arrêts, était invoquée la violation, par les règlements attaqués, de l'article 8 de la Convention d'Aarhus. Rappelant, dans l'arrêt n° 227.231, «*qu'une stipulation d'un accord conclu par l'Union Européenne et ses États membres avec des États tiers doit être considérée comme étant d'effet direct lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de cet accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur*», le Conseil d'État considère que l'article 8 de la Convention d'Aarhus n'a pas d'effet direct, dans la mesure où:

- «*la rédaction des termes de l'article 8 ('Chaque Partie s'emploie à promouvoir') ne permet pas d'y voir une 'obligation claire, précise et non subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'un acte ultérieur'*» (arrêt n° 226.305)<sup>1</sup>;
- «*outre la rédaction générale des termes de la première phrase de l'article 8 ('Chaque Partie s'emploie à Promouvoir'), les mots 'il convient de prendre les dispositions sui-*

1. Cette affirmation avait déjà été faite dans l'arrêt n° 220.463 du 14 août 2012, ASBL L.R.P.O., dans un litige identique à celui de l'arrêt n° 227.231.

vantes' de l'alinéa 2 établissent, dans le chef des États signataires, tout au plus une obligation de moyens; qu'ainsi la mise à la disposition du public peut se faire, au choix de l'État membre, par la publication mais également par d'autres moyens; que de même, les parties se voient ouvrir par la Convention le choix du mode de participation du public, cette participation pouvant être directe ou se faire par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs» (arrêt n° 227.231)<sup>2</sup>.

Dans les deux arrêts, le Conseil d'État souligne par ailleurs que «la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) dans l'arrêt C-240/09 du 8 mars 2011 rendu dans le cadre d'une question préjudicielle relative à l'effet direct de la Convention d'Aarhus en son article 9 a dénié à cet article 9 de ladite convention, rédigé de la même manière ('Chaque Partie veille'), un effet direct»<sup>3</sup>.

Michel DELNOY

## C.E., n° 226.563, 26 février 2014, Gobert

Permis de régularisation – Force de chose jugée s'opposant au maintien partiel d'une situation dont la suppression a été définitivement ordonnée

Madame Gobert demande l'annulation d'un permis d'urbanisme de régularisation d'une modification du relief du sol. Dans un jugement coulé en force de chose jugée du Tribunal de première instance de Marche-en-Famenne du 10 mars 1983, est ordonnée la remise en état des lieux, savoir la suppression totale de la modification sensible du relief du sol.

Le permis attaqué visait à autoriser une modification du relief du sol limitée en sorte que la Région wallonne estimait que les situations n'étaient pas comparables, le jugement du 10 mars 1983 ayant trait à une situation particulière.

Le Conseil d'État juge, sans surprise «que la commune et la Région wallonne étaient parties au procès; que, partant, la force de chose jugée du jugement précité s'oppose à ce que la seconde partie adverse émette un avis favorable conditionnel, intégralement repris dans l'acte attaqué, portant sur le maintien partiel de la modification du relief du sol litigieuse, dont la suppression a été définitivement ordonnée par le tribunal de première instance de Marche-en-Famenne et s'oppose à ce que soit délivré un permis de régularisation de la modification précitée».

Etienne ORBAN de XIVRY

## C.E., n° 226.814, 19 mars 2014, Konings et De Wachter

Permis d'urbanisme – Activités autorisées en ZAEI – Notion d'activité de logistique – Parking – Ne peut être autorisé que s'il constitue un accessoire d'une ou de plusieurs activités admises ou à autoriser dans la zone – Absence d'examen sérieux du dossier – Annulation du permis attaqué

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis d'urbanisme qui avait été délivré pour l'aménagement, en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur, d'un parking à ciel ouvert comprenant dix-neuf emplacements pour voitures et véhicules utilitaires sur un terrain situé dans un zoning industriel. Ils alléguaient «qu'en l'espèce, l'acte attaqué n'a pas vérifié la compatibilité du projet avec l'article 30bis du CWATUPE; que la motivation formelle ne laisse apparaître aucun examen concret à cet égard; qu'un tel examen s'imposait, un parking n'étant pas, comme tel, «éligible» dans une zone industrielle; que l'autorité aurait donc dû identifier l'activité industrielle dont ce parking était l'accessoire, ce qu'elle ne fait pas, se limitant à énoncer que «ce parking est un accessoire indispensable de cette zone d'activité économique industrielle»».

Assez curieusement, la partie adverse et la partie intervenante, qui ne s'étaient de toute évidence pas concertées, soutenaient deux thèses différentes. Pour la partie adverse, le parking litigieux était l'accessoire de l'activité de la partie intervenante bénéficiaire du permis et pouvait donc, à ce titre, être autorisé dans la zone. De son côté, la partie intervenante soutenait que comme un parking est une installation logistique compatible avec la zone d'activité économique industrielle sur la base de l'article 30bis du CWATUPE et que le parking litigieux était nécessaire au fonctionnement de la zone industrielle en question, «rien n'empêchait le propriétaire de la parcelle de demander un permis pour organiser un parking au bénéfice de l'ensemble des exploitants du zoning».

Dans leur mémoire en réplique, les requérants excluaient «qu'un parking puisse être industriel et s'identifier à une activité de logistique; à leurs yeux, un parking ne pourrait être autorisé que comme un accessoire d'une activité déterminée admissible dans la zone». D'autre part, mettant en évidence la contradiction entre les thèses soutenues par les parties adverse et intervenante, les requérants soutenaient qu'en tout état de cause, la partie adverse n'avait pas pu statuer en connaissance de cause vu qu'elle «ne connaissait pas la nature des activités principales dont le parking est l'accessoire».

Par son arrêt recensé, le Conseil d'État a commencé par juger «que la conformité d'un projet à l'affectation prévue au plan

2. L'ajout, dans ce second arrêt, du constat d'imprécision des modalités de participation et du choix laissé aux États à cet égard est judicieux. Les auteurs du Guide d'application de la Convention d'Aarhus considèrent en effet que «l'article 8 doit(...) être interprété comme faisant obligation aux Parties de prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs de la Convention» (U1NECE, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), 2014, p. 181); il y a obligation de moyens, certes, mais obligation quand même; obligation, en quelque sorte, de «faire quelque chose».

3. Dans l'arrêt n° 227.231, le Conseil d'État ajoute «après avoir également constaté que la détermination des titulaires du droit prévu par cette disposition supposait l'intervention d'un acte ultérieur». Il faut par ailleurs rappeler que, dans son arrêt du 8 mars 2011, la Cour de justice a également affirmé qu'«il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus».