CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 179.863 du 19 février 2008

G/A. 185.289/XIII-4716

En cause : 1. **BAUWENS** Véronique,

2. **SCHNACKERS** Joseph,

3. **ALLARD** Véronique,

4. **JONES** Richard,

5. **JONES-BONHOMME** Pascale,

ayant tous élu domicile chez
Mes Louis DEHIN et
Christine BRÜLS, avocats,
rue Saint-Laurent 64
4000 Liège,

contre :

1. **la Ville de Verviers**,

ayant élu domicile chez
Me Michel DELNOY, avocat,
rue Simonon 13
4000 Liège,

2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

JORTAY-NOEL Isabelle,

ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 28 septembre 2007 par Véronique BAUWENS, Joseph SCHNACKERS, Véronique ALLARD, Richard JONES et Pascale JONES-BONHOMME qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du collège communal de Verviers du 18 juillet 2007 accordant à Isabelle JORTAY-NOEL un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles à appartements sur un terrain sis à Verviers, avenue Peltzer, cadastré 1ère division, section D, n° 373V5;

Vu la requête introduite le 23 octobre 2007 par laquelle Isabelle JORTAY-NOEL demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

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

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 28 janvier 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 15 février 2008 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me F. CULOT, loco Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

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

1. Isabelle JORTAY-NOEL introduit, le 27 mai 2005, une première demande de permis d*urbanisme en vue de la construction, sur un terrain sis à Verviers, rue Peltzer, cadastré 1ère division, section D, no 373V5, d*un immeuble contenant 18 appartements, situé en zone d*habitat avec intérêt paysager au plan de secteur de Verviers-Eupen.

Le projet présente les caractéristiques suivantes :

- un bâtiment,
- 5 niveaux,
- emprise au sol du bâtiment : 32 mètres x 21 mètres,
- 18 appartements,
- pas de parking en sous-sol,
- 4 emplacements de parking en surface,
- abattage de 5 arbres,
- pas de plantation d*arbres supplémentaires.

La demande est refusée par une délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 26 octobre 2005, motivée comme suit :

" 1) L'enquête publique (justifiée par le recul de l*implantation vis-à-vis de l*avenue Peltzer et des constructions voisines) a donné lieu à de nombreuses réclamations. Ces dernières remettent principalement en cause cette implantation en recul, ainsi que la non intégration du projet dans son environnement.
2) Le recul (déjà réduit suite à une rencontre de l*auteur du projet avec le Fonctionnaire Délégué) est de 24 mètres depuis la limite de la propriété à front de voirie. Une telle implantation implique des conséquences non négligeables sur l*environnement proche, vu :
- la proximité du projet à l*arrière des habitations existantes (perte d'intimité des habitants);
- la suppression de la végétation (dominante en fond de parcelle);
- le non-respect de l*alignement en voirie".

2. L*intervenante introduit, le 10 mars 2006, une deuxième demande de permis d*urbanisme en vue de la construction, sur le même terrain, de deux immeubles de 20 appartements.

Le projet présente les caractéristiques suivantes :

- deux bâtiments, mais un bâtiment abritant des garages servant de liaison entre les deux blocs d'appartements,

- 6 niveaux,
- emprise au sol des bâtiments : 2 x (16,40 mètres x 17 mètres),
- 20 appartements,
- 13 emplacements de parking en sous-sol,
- 13 emplacements de parking en surface,
- abattage de 14 arbres,
- plantation de 13 arbres à hautes tiges et de 7 arbres à basses tiges.

La demande est refusée par une délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 4 juillet 2006, motivée comme suit :

" Considérant que le Guide d'Urbanisme pour la Wallonie (...) (point 6.2) préconise, en aire des Premières Extensions de la Ville en bâti semi-continu, une densité assez forte de plus ou moins 20 logements par hectare;
Considérant dès lors que, vu la surface de la parcelle et en choisissant de suivre l'orientation du Guide susmentionné, le nombre de logements devrait se limiter à 7 appartements;
Vu la mauvaise intégration du projet dans l'environnement, ayant pour cause une volumétrie et une occupation du sol trop importantes;
Considérant que l'arrière de la parcelle, poumon vert de l'îlot, doit être préservé pour sa richesse végétale et pour maintenir une distance suffisante par rapport aux parcelles voisines;
Considérant que les emplacements de stationnement devraient idéalement se situer en sous-sol;
Qu'un maximum de 10 emplacements pourraient toutefois être prévus à l'extérieur, pour autant qu'ils n'entraînent ni modifications importantes du sol ni abattage d'arbres à hautes tiges et qu'ils soient réalisés en matériaux perméables".

L' intervenante introduit un recours administratif contre la décision de refus.

Le 15 janvier 2007, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial rejette le recours et refuse la délivrance du permis.

3. Sans attendre la décision de l'autorité de recours à propos de sa deuxième demande de permis, l'intervenante introduit, le 10 janvier 2007, une troisième demande de permis d'urbanisme en vue de la construction, sur le même terrain, de deux immeubles de 20 appartements, de 20 emplacements de parking en surface et de deux bassins d'orage.

La ville de Verviers écrit à l'intervenante, le 23 janvier 2007, que le dossier de la demande est incomplet et que des plans modifiés doivent être introduits tenant compte :

- de la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 4 juillet 2006 : le projet ne peut présenter que deux bâtiments de niveaux "rez + 4" maximum;
- de la décision de refus du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 15 janvier 2007, ce qui implique, essentiellement, de revoir "les élévations Nord du bâtiment A et Sud-Est du bâtiment B (...) dans un même esprit que l*ensemble des autres façades (jeu de matériaux et de profondeur), avec une attention particulière portée aux entrées des deux bâtiments".

L*intervenante dépose des plans modifiés les 9 et 14 février 2007.

Une enquête publique est réalisée du 26 février au 12 mars 2007, pour les motifs suivants :

" 1° bâtiments dont la hauteur est d'au moins 4 niveaux ou 12 mètres sous corniche et dépasse de 3 mètres ou plus la moyenne des hauteurs sous corniche des bâtiments situés dans la même rue jusqu'à 50 mètres de part et d*autre de la construction projetée;
2° bâtiments dont la profondeur est supérieure à 15 mètres et dépasse de plus de 4 mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës".

L*enquête suscite 41 réclamations.

Le 10 mai 2007, la ville de Verviers demande à l*intervenante de déposer des plans modifiés réduisant la hauteur de chaque bâtiment d*un étage type.

Les plans modifiés sont déposés le 23 mai 2007. Le projet présente dès lors les caractéristiques suivantes :

- deux bâtiments isolés,
- 5 niveaux,
- emprise au sol des bâtiments : 2 x (18,37 mètres x 14,30 mètres) pour une superficie de terrain identique à celle du deuxième projet,
- 16 appartements,
- 6 emplacements de parking en sous-sol,
- 20 emplacements de parking en surface,
- abattage de 14 arbres,
- plantation de 8 arbres à hautes tiges et de 5 arbres à basses tiges.

Le collège communal de Verviers donne, le 29 mai 2007, un avis favorable conditionnel sur le projet modifié.

Le fonctionnaire délégué émet, le 27 juin 2007, un avis favorable conditionnel.

Le collège communal de Verviers délivre le permis sollicité par une délibération du 18 juillet 2007.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, par requête introduite le 23 octobre 2007, Isabelle JORTAY-NOEL demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que la ville de Verviers, première partie adverse, soulève une exception d'irrecevabilité de la requête en ce que les requérants n*auraient pas d*intérêt au recours aux motifs qu*ils n'apporteraient pas la preuve de l*altération de leur environnement ou d*une modification de leur cadre de vie, même en terme de vue directe;

Considérant que les requérants sont tous des voisins du terrain visé par l*acte attaqué; que cette circonstance suffit à fonder leur intérêt à demander l*annulation de l*acte attaqué; qu'en toute hypothèse, la modification de la vue dont les requérants disposent actuellement, depuis leurs propriétés, sur le parc arboré dans lequel les constructions autorisées par le permis attaqué seront érigées, fonde également leur intérêt; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 40, 3° et 108 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des principes généraux de bonne administration "dont celui qui impose de motiver tout changement de ligne de conduite", de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l*erreur manifeste d*appréciation; qu'ils exposent que l*acte attaqué ne justifie pas le revirement d*attitude de l'autorité par rapport aux deux premiers projets refusés par les deux parties adverses; qu'en effet, selon eux, par rapport aux projets précédents, l*acte attaqué autorise des bâtiments de même ampleur (dimensions, nombre d*appartements, nombre de niveaux), un nombre d*appartements supérieur à 7, l*absence de parkings en sous-sol, l*abattage de 11 arbres, une emprise au sol identique;

Considérant que la ville de Verviers expose que "le projet a nettement évolué entre la première demande et la dernière", que "les trois projets présentent des caractéristiques fondamentalement différentes les uns des autres et ce qui est écrit dans

le permis attaqué est motivé par les améliorations apportées par la demanderesse dans les trois projets consécutifs", à savoir :

- "la limite fixée par le collège dans son deuxième refus à sept appartements pour la surface de la parcelle, limite préconisée par le Guide d*urbanisme pour la Wallonie de la Région wallonne a été mise en balance avec la nécessité économique et sociale de créer des logements à proximité du centre par le biais de la densification des noyaux d*habitat dans la décision du 18 juillet 2007 (point 62 du Guide d*urbanisme de la Région wallonne)";
- le dernier projet, qui supprime un étage, "répond aux objections des réclamants qui dénonçaient le gabarit et le nombre d*étages des immeubles"; en outre, le bâtiment servant de liaison entre les deux blocs d*appartements, qui apparaissait dans le deuxième projet, a été supprimé du troisième;
- le dernier projet consiste en deux bâtiments de 17 mètres x 13 mètres, alors que le deuxième projet consistait en deux bâtiments de 16,40 mètres x 17 mètres;
- "la volonté de maintenir une zone de «cours et jardins» en fond de parcelle s'est manifestée dès le premier refus", de sorte qu*il a "été prévu de préserver un espace de 450 m^2 afin de respecter la végétation et de se tenir à distance du voisinage";
- "la superficie totale de la parcelle est de 3.080 m^2 alors que la superficie construite est de 1.340 m^2", et "plus de la moitié de cette superficie totale sera consacrée à la végétation (1.740 m^2) ce qui représente une nette évolution par rapport au projet précédent";
- dans le dernier projet, "seule la coupe de 14 arbres sur 24 dont un seul à haute tige est prévue, les autres étant essentiellement des bouleaux et autres arbres à basses tiges non classés"; le dernier projet "prévoit, en outre, la plantation de 15 arbres, dont 10 à hautes tiges et 5 à basses tiges ainsi que de nombreux arbustes";

que, quant à l*absence de parkings en sous-sol, la ville estime qu'elle se justifie par l*impossibilité qu*il y avait "de s'y conformer sans dévaster l*avant de la parcelle" (coupe des arbres pour permettre aux engins de creuser dans le sol); qu'elle ajoute ce qui suit :

" (...) concernant le motif selon lequel le projet ne cadre pas avec le bâti existant, relevé dans les trois refus et au cours des trois enquêtes publiques, il semble que les autorités n'aient pas été pleinement informées des particularités architecturales du quartier. En effet, la réalité environnante montre que le bâti existant n'est certainement plus homogène le long de l*avenue Peltzer",

mais est plutôt hétéroclite (maisons du style des années trente, immeubles cubiques en béton, maisons de maîtres); qu'elle constate que, malgré cela, la demanderesse de

permis "a fait modifier les plans afin de veiller à ce que le projet s'intègre mieux et cadre plus avec son environnement";

Considérant que la Région wallonne, seconde partie adverse, reproduit l*extrait de l*avis du fonctionnaire délégué qui motive son changement d*attitude, à savoir :

" Attendu que la demande de permis d*urbanisme a déjà fait l*objet de deux demandes préalables (...);
Considérant que le présent dossier (troisième demande) vise à rencontrer les adaptations nécessaires pour une meilleure intégration du projet au sein de la propriété (implantation, articulation et gabarit des volumes, circulation intérieure des véhicules, ...);
Attendu que le projet déposé initialement (récépissé du 10/01/2007) renseignait la conception de vingt appartements, attendu que le projet a été révisé en date du 10/05/2007 (indice B) en diminuant le gabarit des deux immeubles d*un étage-type (...)";

Considérant que la partie intervenante précise d*abord que "ni le fonctionnaire délégué ni la ville de Verviers ne sont liés par les considérations émises par le Ministre dans le cadre du refus de la deuxième demande" de permis; qu'en effet, selon elle, "une ligne de conduite ne lie que l'autorité qui la constitue au fil de ses décisions"; que par ailleurs, elle explique pourquoi aucune erreur manifeste d*appréciation ne peut être imputée aux parties adverses;

Considérant qu'en vertu des articles 1er et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l*acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d*une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l*égard d*un ou de plusieurs administrés ou d*une autre autorité administrative, doit faire l*objet d*une motivation en la forme; que l'article 3 de la même loi précise que cette motivation consiste en l*indication, dans l*acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et exige qu*elle soit adéquate: que la décision accordant un permis d*urbanisme doit dès lors être motivée formellement au sens de la loi du 29 juillet 1991; que ces motifs doivent figurer dans l*acte querellé et ne peuvent apparaître pour la première fois dans un acte de procédure ultérieur;

Considérant que, s*agissant plus particulièrement de la question de la motivation d*un revirement d*attitude, si une autorité administrative peut toujours changer d*avis, l*acte administratif doit être spécialement motivé en la forme; qu'au surplus, il y a lieu de n*avoir égard qu*aux appréciations émises par la même autorité administrative et pour des projets identiques sur le plan urbanistique; que dès lors, en

l*espèce, il n*y a pas lieu de prendre en considération l*arrêté du 15 janvier 2007 du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial, qui rejette le recours introduit par la demanderesse de permis relatif à la deuxième demande de permis; que de même, il n*y a pas lieu de prendre en compte les appréciations émises dans la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 26 octobre 2005, qui rejette la première demande de permis, ce projet présentant avec les deux suivants des différences importantes : un seul bâtiment, une emprise au sol moins importante, moins d*abattage d*arbres et pas de plantation de nouveaux arbres;

Considérant que la comparaison entre le deuxième projet et le troisième projet tel qu*il a été accepté par l*acte attaqué amène à conclure que la première partie adverse a changé son appréciation en ce qui concerne le nombre d'appartements admissibles et les emplacements de stationnement en sous-sol; qu'en effet,

- la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 4 juillet 2006, qui rejette la deuxième demande de permis, considère que "vu la surface de la parcelle et en choisissant de suivre l*orientation du Guide (d'Urbanisme pour la Wallonie), le nombre de logements devrait se limiter à 7 appartements", alors que l*acte attaqué autorise la construction de 16 appartements;
- la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 4 juillet 2006, qui rejette la deuxième demande de permis, considère que "les emplacements de stationnement devraient idéalement se situer en sous-sol" et qu'"un maximum de 10 emplacements pourraient toutefois être prévus à l'extérieur, pour autant qu'ils n'entraînent ni modifications importantes du sol ni abattage d'arbres à hautes tiges et qu'ils soient réalisés en matériaux perméables", alors que l*acte attaqué autorise la construction de six emplacements de parking en sous-sol et de vingt emplacements de parking en surface;

Considérant qu'en ce qui concerne le premier revirement d*attitude, l*acte attaqué est motivé comme suit :

" Attendu que le schéma de développement de l*espace régional stipule que : «pour éviter la dispersion de l'habitat et renforcer les villes et villages, il est nécessaire d*accroître la densité de l'urbanisation»;
Que le même SDER précise que les quartiers d*habitation «sont trop souvent de simples zones de résidence. Il faut au contraire susciter des formes d*habitat et d*urbanisme où peut se tisser un réseau de relations sociales... Il faut veiller à l*intégration des logements dans le tissu de l'habitat... La réponse aux besoins en logements appelle des mesures adaptées aux différents besoins de la population...Les personnes âgées et handicapées ont, en matière de logement, des besoins particuliers qui doivent être rencontrés»;
Attendu que le Collège communal a, en sa séance du 29 mai 2007, émis un avis favorable en ce qui concerne la densité du projet en termes de logement;

Que le projet envisagé présente une composition architecturale propre à une densité soutenue, laquelle voit ses façades enrichies par des jeux de volumes et des éléments en retrait, l*ensemble étant mis en valeur par des matériaux bien diversifiés, donnant au projet une certaine qualité architecturale";

Considérant que cette motivation n*explique pas pourquoi la première partie adverse autorise la construction de seize appartements; que la référence à l'avis du 29 mai 2007 du collège communal est sans pertinence, son contenu étant identique aux motifs de l*acte attaqué lui-même; que, par ailleurs, on ne retrouve pas dans les motifs de l*acte attaqué, comme le prétend la première partie adverse dans sa note d*observations, une justification particulière relative à "la nécessité économique et sociale de créer des logements à proximité du centre par le biais de la densification des noyaux d*habitat", mais uniquement la référence à une disposition générale du Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER);

Considérant qu'en ce qui concerne le second revirement d*attitude, l*acte attaqué ne contient aucune motivation; qu'on n*y lit en tout cas pas, comme l*explique la première partie adverse dans sa note d*observations, que l*absence de parkings en sous-sol se justifie par le souci de ne pas "dévaster l*avant de la parcelle", problème qui, au demeurant, se posait dans les mêmes termes dans les projets précédents;

Considérant que le premier moyen, en ce qu*il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, est fondé;

Considérant que le collège communal de Verviers a fait parvenir au Conseil d'Etat une décision de retrait du permis attaqué, décision prise le 1er février 2008; que, toutefois, au jour de l'audience, selon la partie intervenante, cette décision ne lui avait pas encore été notifiée alors qu'elle est la bénéficiaire du permis attaqué, de sorte qu'à l'égard de celle-ci, ledit permis était encore exécutoire,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par Isabelle JORTAY-NOEL est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du collège communal de Verviers du 18 juillet 2007 accordant à Isabelle JORTAY-NOEL un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles à appartements sur un terrain sis à Verviers, avenue Peltzer, cadastré 1ère division, section D, no 373V5.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 1000 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 437,50 euros chacune et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix-neuf février deux mille huit par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M. QUINTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN. M. HANOTIAU.