

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.806 du 14 janvier 2015

A. 206.184/XIII-6350

En cause : **FRADA** Jean-Marie,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la Ville de Malmedy**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 août 2012 par Jean-Marie FRADA qui demande l'annulation "du permis d'urbanisme délivré par le collège communal de Malmedy le 18 juin 2012 à Monsieur Eric PIRONT, ayant pour objet la régularisation et la construction de murs de soutènement et la construction d'une cave semi-enterrée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la seconde partie adverse et les derniers mémoires de la première partie adverse et de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 novembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 décembre 2014 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me E. ORBAN de XIVRY, loco Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me G. GEORGE, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier 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. Le 6 octobre 2010, Eric PIRONT introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation et la construction de murs de soutènement et la construction d'une cave semi-enterrée sur un bien sis sur les Més, n° 2a à Malmedy, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 293s.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Malmedy-Saint-Vith du 19 novembre 1979.

Il est situé dans le périmètre d'un lotissement SLAVAZZA n° 10-203-3/33 autorisé par le collège des Bourgmestre et échevins le 10 janvier 1974, et non périmé (lot n° 8).

2. Une enquête publique est organisée du 11 au 25 octobre 2010. L'avis d'enquête précise que la demande déroge aux prescriptions du lotissement en ce qui concerne : le non-respect de la zone non aedificandi, la maçonnerie de fondation en briques au lieu de moellons, l'aspect non rustique de la brique, et les clôtures non conformes aux prescriptions. Elle suscite deux lettres de réclamations, dont celle de Jean-Marie FRADA et de son épouse, datée du 18 octobre 2010, qui se lit notamment comme suit :

" [...]

Tout d'abord, je remarque que les constructions érigées, par ailleurs sans permis et pour lesquelles la régularisation est, a posteriori, sollicitée, sont contraires à la destination du lotissement.

En effet, Monsieur PIRONT en construisant tout d'abord deux garages d'une grandeur non négligeable destinés à entreposer son matériel professionnel et par après des murs de soutènement destinés à renforcer ces constructions, a manifestement confondu zone industrielle et zone à caractère résidentiel unifamilial engendrant par ce fait des problèmes de nuisances liés au déchargement et au chargement constant de son matériel par lui-même et son fils.

De plus, il faut constater que ces constructions sont bâties en dehors de la zone de construction imposée par le règlement du lotissement.

A titre purement informatif, je me permets de vous indiquer que si Monsieur PIRONT sollicite à présent la régularisation des murs de soutènement érigés c'est parce que la construction des deux garages a dû être renforcée (également à l'intérieur par la construction de piliers de renforcement) à la suite d'un affaissement de terrain, ce qui n'est guère [sic] pour le moins inquiétant. Vu ces problèmes antérieurs, j'ose espérer que vous prendrez mes craintes en considération.

Ces renforcements ne sont de plus pas esthétiques.

Dès lors, en raison des développements ci-avant, je ne peux qu'en conclure que l'ensemble des constructions de mon voisin (garages et murs de soutènement) ne respectent en rien le règlement du lotissement en ce qu'il impose :

[...];

Concernant la demande de permis relative à la construction d'une cave semi enterrée, il ne peut en aucun cas y être fait droit.

Pour rappel, Monsieur PIRONT possède déjà deux garages d'une grandeur non négligeable, construits en dehors de la zone de construction notamment.

Or, s'il souhaite construire un nouveau garage pour entreposer d'autres effets et matériaux, il lui appartient de le faire dans une zone industrielle mais non dans ce lotissement.

[...]

[...] je m'oppose formellement à la construction de ce 3^{ème} garage, pour les raisons énumérées ci-avant, d'autant plus que cette construction serait à proximité de mon habitation (± 4 m).

[...]".

3. Le 18 octobre 2010, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis défavorable sur la demande.

4. Le 3 novembre 2010, le collège communal émet un avis préalable favorable "suivant l'avis du service".

5. Le 23 novembre 2010, le collège communal décide de "ne pas régulariser sans perception d'une amende de sorte que le demandeur soit conscient

de ce qu'une infraction demande «réparation», "de demander un procès-verbal de police" et "de suspendre le dossier jusqu'à perception de l'amende".

6. Le 10 mars 2011, un procès-verbal d'infraction est dressé à charge d'Eric PIRONT. Il se lit comme suit : "Des murs de soutènement ont été érigés du côté gauche et du côté droit de la propriété, du côté gauche, un mur de brique de $\pm$ 17 m de longueur totale a été érigé, soit 6 mètres en façade et 11 mètres en retrait, le long de l'allée de garage, vers les garages. Du côté droit, c'est un mur en arc de cercle, également en brique qui a été érigé. Ce mur a une longueur de $\pm$ 5,40 m. A l'arrière, un mur d'approximativement 10 m a été construit du côté droit, tandis qu'un autre mur est en construction du côté gauche, sur une longueur approximative de 21 m. Le relief du sol a été modifié en rapport. Les travaux ont été exécutés sans permis d'urbanisme préalable".

7. Le 5 août 2011, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) - direction de Liège 2 -, en possession du procès-verbal dressé à charge d'Eric PIRONT, interroge le collège communal quant à un éventuel accord sur l'application de la procédure transactionnelle prévue à l'article 155, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE).

8. Le 30 août 2011, le service urbanisme de Malmedy signale à la DGO4 - direction de Liège 2 - que le collège communal réuni en séance du 12 août 2011 a marqué son accord sur l'application de la procédure transactionnelle, que l'infraction a été commise après le 23 septembre 2004, et que la somme à réclamer à l'intéressé est estimée à 12.000 euros.

9. Le 4 septembre 2011, le Procureur du Roi de Verviers signale à la DGO4 que le dossier d'Eric PIRONT a été classé sans suite.

10. Le 30 septembre 2011, la DGO4 - direction de Liège 2 - invite Eric PIRONT à payer le montant de la somme transactionnelle, l'avise de la possibilité de lui faire part d'un éventuel désaccord sur le montant proposé dans un délai de 15 jours, et l'informe qu'à défaut de paiement, il ne sera pas possible d'obtenir le permis d'urbanisme, la demande étant irrecevable en vertu de l'article 159bis du CWATUPE.

11. Le 14 octobre 2011, Eric PIRONT signale à la DGO4 - direction de Liège 2 - qu'il conteste le montant de l'amende infligée.

12. Le 14 novembre 2011, la DGO4 - direction de Liège 2 - invite Eric PIRONT à lui fournir des informations précises dans un délai de trois mois afin de lui permettre de revoir le calcul de l'amende.

13. Le 19 mars 2012, le service urbanisme de Malmedy informe la DGO4 - direction de Liège 2 - que suite au nouveau calcul effectué sur base des explications de Eric PIRONT, l'amende peut être réduite à 6.868 euros.

14. Le 24 avril 2012, le service urbanisme de Malmedy informe la DGO4 - direction de Liège 2 - que l'amende proposée a été versée par Eric PIRONT.

15. Le 26 avril 2012, la DGO4 - direction de Liège 2 - informe le Procureur du Roi que "le contrevenant s'est acquitté du montant de l'amende transactionnelle qui lui a été proposée, éteignant ainsi l'action publique, et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation (décret du 24 mai 2007, art. 2, alinéa 4)".

16. Le 30 avril 2012, le collège communal émet un avis préalable favorable conditionnel sur la demande.

17. Le 8 juin 2012, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur la dérogation sollicitée et un avis favorable sur la demande moyennant le respect des conditions reprises dans l'avis du collège communal.

18. Le 18 juin 2012, le collège communal délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est notamment motivé comme suit et assorti des conditions suivantes :

" [...]

Considérant qu'en réponse à l'avis de la C.C.A.T.M., le collège impose les conditions 3 et 4 ci-dessous,

- Que le garage est créé à l'endroit du mur de soutènement existant sur conseil du service urbanisme, pour éviter d'urbaniser encore plus la parcelle;
- Que P.V. a été dressé et que l'amende a été payée le 23.04.2012;

DECIDE :

Article 1^{er} : le permis d'urbanisme sollicité par [...] Eric PIRONT est octroyé.

- Le titulaire du permis devra respecter les conditions suivantes :

1. Le demandeur ne pourra, en aucun cas, exercer son activité d'entrepreneur à cet endroit. Il doit se limiter à de l'entreposage de matériel à l'intérieur du bâtiment (garage/cave);

2. Une fois le garage/cave construit, plus aucun matériau ne sera entreposé sur le terrain ou dans l'entrée devant les garages.
3. Les murs de soutènement devront être végétalisés (plantations d'essences régionales) et entretenus régulièrement, ce qui rendra, visuellement, une parcelle plus «verte» et assurera une intégration dans le «paysage» (ce qui n'est pas le cas avec les nombreuses maçonneries actuellement présentes sur le terrain).
4. Tous les travaux en cours, objets de la régularisation et toutes les plantations devront être réalisés dans les 18 mois de la délivrance du permis d'urbanisme.
5. Respecter toutes les conditions esthétiques et urbanistiques du lotissement, sauf en ce qui concerne les dérogations demandées,
6. Respecter toutes les obligations découlant des dispositions régies par le Code civil et autres législations en vigueur".

19. Le requérant précise, sans être contredit, que le permis lui a été notifié par courrier daté du 2 juillet 2012, et reçu le 3 juillet 2012;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 113 et 114 du CWATUPE et, subsidiairement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle considère, se référant à cet égard à plusieurs décisions jurisprudentielles, que la "dérogation blesse la loi sur quatre points" : la partie adverse n'établit pas que le fait accompli n'a pas infléchi son appréciation, elle n'expose pas la raison pour laquelle la dérogation peut être octroyée au regard de l'impact paysager, elle n'examine pas la compatibilité de la dérogation avec les options urbanistiques et architecturales du permis de lotir ce qui suppose, selon elle, à tout le moins, le rappel des dispositions auxquelles on veut déroger, et enfin, elle ne justifie pas le caractère exceptionnel de la dérogation par rapport au but poursuivi par ces prescriptions; qu'elle soutient que la minéralisation de la zone non bâtable est massive à l'avant du bâtiment, choque dans un lotissement de ce type et dément, par son caractère immodéré, le caractère exceptionnel de la dérogation car la norme principale est vidée de sa substance; qu'elle estime encore que le permis de lotir se voit dénaturé par l'ampleur des constructions autorisées; que, selon elle, le caractère exceptionnel de la dérogation devait être d'autant plus justifié que l'avis de la C.C.A.T.M. était particulièrement négatif et circonstancié;

Considérant que la première partie adverse répond que les articles 113 et 114 du CWATUPE ne sont pas violés en l'espèce; qu'elle prétend que l'acte attaqué se réfère à la demande de permis d'urbanisme qui comporte les motivations relatives aux dérogations, répond à cet égard aux remarques de la C.C.A.T.M., suit l'avis du fonctionnaire délégué et est assorti de conditions qui permettent d'intégrer la construction dans le paysage; qu'elle rappelle en outre les raisons de l'avis

défavorable de la C.C.A.T.M. et fait référence aux demandes de dérogations qui sont accordées dans le but d'éviter d'urbaniser davantage la parcelle, "ce qui correspond à l'objectif poursuivi relativement au caractère architectural de la dérogation"; qu'elle soutient qu'il en va de même en ce qui concerne la dérogation sur les matériaux utilisés pour les murs de soutènement qui seront "végétalisés" et permettront une intégration complète dans le site;

Considérant que la deuxième partie adverse répond ne pas percevoir en quoi l'article 114 du CWATUPE aurait été violé dès lors que le projet a été soumis aux mesures particulières de publicité; qu'elle soutient que, compte tenu de la situation particulière des lieux, tant le fonctionnaire délégué que l'autorité communale ont estimé que les dérogations pouvaient être accordées et étaient nécessaires au projet (les murs de soutènement ne pouvant s'implanter qu'en dehors de la zone constructible puisqu'à défaut, une dérogation n'aurait pas été requise); qu'elle constate que par ailleurs, l'acte attaqué a imposé différentes conditions afin d'assurer l'intégration du projet au cadre urbain environnant et de préserver un bon aménagement des lieux;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la première partie adverse rappelle que les murs de soutènements devant le garage ont été imposés par le fonctionnaire délégué lui-même, dans le cadre du premier permis qui a autorisé la construction de l'habitation et des deux garages et que c'est la raison pour laquelle le collège communal aurait à nouveau imposé cette condition; qu'elle soutient qu'elle a pu accepter 1m83 de murs "végétalisés" en lieu et place de haies vives ou de treillis métalliques de 1m10, en dérogation au permis de lotir, dès lors qu'il y avait intégration au paysage et que c'était justifié par l'acte; qu'elle estime qu'autoriser la construction de la cave semi-enterrée permet d'éviter la construction d'un garage à un autre endroit sur la parcelle, ce qui aurait urbanisé davantage la parcelle; qu'elle constate que cette cave se situe derrière le mur de soutènement imposé dans le permis initial et n'entraîne aucune modification visuelle; qu'elle ajoute qu'il en est de même des autres conditions puisque les matériaux utilisés en dérogation seront "végétalisés"; qu'elle conclut que sa décision n'est pas infléchie par le poids du fait accompli;

Considérant que l'un des buts du permis de lotir est de procurer aux acheteurs des lots une plus grande protection juridique, en déterminant notamment les conditions d'octroi des permis d'urbanisme dans les limites du lotissement;

Considérant que, si l'article 113 du CWATUPE dans sa version applicable au permis litigieux prévoit la possibilité de déroger aux prescriptions réglementaires d'un permis de lotir, la dérogation doit satisfaire à trois exigences

cumulatives : les ouvrages projetés doivent être compatibles avec la destination générale de la zone, s'accorder aux caractéristiques architecturales du bâti et ne pas entrer en conflit avec les options urbanistiques visées par les prescriptions du permis de lotir auquel il est prévu de déroger; que, par ailleurs, l'article 114, alinéa 1^{er}, du même Code ajoute que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; qu'il en résulte, d'une part, que les dérogations ne peuvent être accordées qu'avec parcimonie, et d'autre part, que le permis doit être motivé sur chacune des différentes exigences, y compris sur le caractère exceptionnel de la dérogation, lequel s'entend de la nécessité d'accorder la dérogation pour la réalisation optimale du projet à l'endroit considéré; qu'enfin, lorsqu'il s'agit, de surcroît, d'une demande de permis de régularisation dérogatoire, l'autorité qui ne peut se laisser influencer par les faits accomplis doit motiver sa décision d'une manière particulièrement scrupuleuse et complète;

Considérant qu'en l'espèce, la demande a pour objet :

- la régularisation de deux murs de soutènement sur le côté droit de la parcelle;
- la régularisation d'un volume (cave semi-enterrée) sur l'avant gauche de la parcelle;
- la construction d'un mur de soutènement sur le côté arrière gauche et d'un autre mur en fond de parcelle;

que le projet déroge aux prescriptions urbanistiques suivantes du lotissement :

- article d.1 : "Construction : définition : les constructions devront s'implanter dans les limites des zones de constructions définies au plan de lotissement"; que la demande précise en effet qu'"il est prévu dans le permis déposé que le garage semi-enterré soit construit en dehors de la zone de construction, derrière le mur de soutènement déjà réalisé par le client", que "ce mur fait l'objet de la demande de régularisation du client" et que "ce sera d'ailleurs la seule partie du garage perceptible depuis la voirie communale"; que les murs de soutènement sont également situés en-dehors de la zone de bâtisse;
- article g.1 "Matériaux de façade : les matériaux des maçonneries d'élévation des façades seront : soit des moellons de la région (arkose), soit des briques de campagne à rejointoyer ou à crépir et à peindre. Les briques de campagne rugueuses, d'aspect rustique, pourront rester apparentes. Les peintures seront de ton neutre à choisir dans la gamme «blanc, ivoire, gris clair, ou gris foncé». Ces peintures seront réalisées, au plus tard, un an après occupation. En cas de renouvellement elles seront maintenues dans la gamme des tons neutres fixés", que la demande précise sur ce point que "comme cité dans l'article, les

revêtements de façades devront être soit du moellon soit des briques de campagne rugueuse, d'aspect rustique", qu'or, il s'avère que le permis de la construction de la maison de M. PIRONT, déposé le 5 juillet 2000, a été accepté", que "le parement de celle-ci est en briques de teinte beige clair", et que "pour la construction des murs de soutènement à régulariser, la même brique a été utilisée afin de créer une homogénéité dans la globalité de la construction", qu'il y a donc un respect des matériaux déjà existants";

- article i.1 "Clôtures : les clôtures entre les parcelles seront plantées sur limites mitoyennes et seront constituées soit de haies vives soit de treillis métalliques plastifiés en vert sur potelets métalliques peints en vert. La hauteur ne pourra dépasser 1m10 et la largeur 0m50", la demande précisant que "la hauteur réglementaire des clôtures est de 1m20 et le client désire avoir une hauteur de 1m83" et que "celles-ci seront recouvertes de plantes grimpantes (type : lierre)"; que le projet déroge en réalité à cette prescription non seulement en ce qui concerne la hauteur des clôtures, mais également en ce qui concerne la nature même de celles-ci;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué n'opère aucune distinction entre les murs à construire et les murs à régulariser; qu'elle ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse s'écarte de l'avis de la C.C.A.T.M. qui considère qu'il conviendrait d'autoriser les murs seulement aux endroits où la stabilité du terrain l'exige, soit les seuls murs imposés dans le permis initial, et de faire enlever les autres murs et de recréer des talus;

Considérant, ainsi, que l'auteur de l'acte indique que "les murs de soutènement devront être végétalisés [afin de rendre la] parcelle plus «verte»" et d'assurer "une intégration dans le «paysage» (ce qui n'est pas le cas avec les nombreuses maçonneries actuellement présentes sur le terrain)"; qu'il estime, par conséquent, que les travaux tels qu'ils ont été réalisés sans permis ne s'intègrent pas au paysage; qu'une telle motivation ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle les travaux autorisés (murs de soutènement végétalisés de 1m83), dont certains sont encore à réaliser, s'intégreraient mieux au paysage et constitueraient un meilleur aménagement des lieux que des travaux conformes au permis de lotir (clôtures de haies vives ou de treillis métalliques de 1m10);

que, de même, la motivation du permis attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la construction d'une cave semi-enterrée en dehors de la zone de bâtisse garantirait mieux le bon aménagement des lieux que la stricte application de la règle - qui préconise l'absence de construction à cet endroit -; que la raison avancée par la première partie adverse, en terme de réponse, à savoir éviter la construction d'un

troisième garage et donc une urbanisation excessive de la parcelle ne peut combler cette lacune; qu'en effet, compte tenu de l'urbanisation actuelle de la parcelle, ce troisième garage ne pourrait plus trouver place dans la zone de construction; qu'enfin, il ressort des plans joints à la demande que, contrairement à ce que la première partie adverse indique, cette cave semi-enterrée ne se situe pas derrière le mur de soutènement imposé dans le permis initial, mais derrière un mur prolongeant ce dernier, construit sans permis, et donc à régulariser;

Considérant qu'en outre, la première partie adverse n'expose pas la raison pour laquelle il convient d'accorder la dérogation en ce qui concerne les matériaux, ni pourquoi ils seraient de nature à assurer une meilleure intégration de la construction que les matériaux préconisés par le permis de lotir;

Considérant qu'enfin, outre le fait qu'il ne ressort ni du dossier, ni de la décision attaquée que la compatibilité de chacune des dérogations du projet avec les options urbanistiques ou architecturales aurait été systématiquement vérifiée par la première partie adverse, celle-ci reste en défaut de justifier le caractère exceptionnel de chacune des dérogations accordées en l'espèce, lequel s'entend de la nécessité d'accorder la dérogation pour la réalisation optimale du projet;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen est fondé,

DECIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré par le collège communal de Malmedy le 18 juin 2012 à Monsieur Eric PIRONT, ayant pour objet la régularisation et la construction de murs de soutènement et la construction d'une cave semi-enterrée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 87,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatorze janvier deux mille quinze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.