

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.482 du 11 mars 2015

A. 203.633/XIII-6136

En cause :

la Commune d'Ans,

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

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

Parties intervenantes :

1. **KOTYNIAK** Didier,
 2. **CAZAMENTO** Laetitia,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Fatima OMARI, avocat,
rue du Rotheux 39
4100 Seraing.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 février 2012 par la commune d'Ans qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 12 décembre 2011 accordant, sous conditions, un permis d'urbanisme pour la démolition et la transformation d'un garage situé rue des Quatorze Verges 1 à Ans, cadastré section A, n° 372x;

Vu la requête introduite le 19 mars 2012 par laquelle Didier KOTYNIAK et Laetitia CAZAMENTO demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2012 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, 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 et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2015, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 25 février 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. FEYENS, loco Mes J. BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me F. OMARI, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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 9 juin 2010, le collège communal d'Ans refuse à Didier KOTYNIAK et Laetitia CAZAMENTO un permis d'urbanisme en vue de la démolition et de la reconstruction d'un garage sur un bien sis rue des Quatorze Verges 1 à Ans et cadastré section A, n° 372x. Cette décision vise une précédente décision de refus du 24 septembre 2008 pour les motifs suivants :

" Considérant que l'annexe proposée est trop importante par rapport au bâtiment principal;

Considérant que la communication souterraine est peu opportune".

2. Le 8 février 2011, Didier KOTYNIK et Laetitia CAZAMENTO introduisent une nouvelle demande de permis d'urbanisme en vue de la démolition et de la reconstruction d'un garage au même endroit.

3. Le 16 mai 2011, la commune de Ans délivre un accusé de réception du dossier complet.

4. Le 29 juin 2011, le collège communal refuse le permis sollicité au motif que la demande ne rencontre toujours pas les remarques des précédents refus des 24 septembre 2008 et 9 juin 2010.

5. Le 8 août 2011, le conseil des demandeurs de permis introduit un recours contre la décision de refus du permis d'urbanisme auprès du Gouvernement wallon.

6. La Région wallonne réceptionne le recours 11 août 2011.

7. Le 21 septembre 2011, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel. Après avoir estimé que le projet s'inscrit adéquatement dans le tissu bâti, elle indique que le volume envisagé est toutefois trop profond.

Il conviendrait, selon elle, de réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation, de 1 mètre et d'autre part, que la première marche de l'escalier s'inscrive dans l'alignement de la porte de garage ainsi modifiée.

8. Le 8 novembre 2011, les conseils des demandeurs de permis adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon.

Celle-ci est réceptionnée par les services de la Région wallonne le 14 novembre 2011.

9. Le 12 décembre 2011, le Ministre octroie le permis d'urbanisme aux demandeurs aux conditions suivantes :

- réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation de 1 mètre,
- d'inscrire la première marche de l'escalier dans l'alignement de la porte de garage modifiée.

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

" [...]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant qu'un règlement sur les bâtisses et l'hygiène des constructions approuvé par le Conseil communal le 19 mai 1914 et modifié plusieurs fois par la suite est en vigueur sur le territoire de l'entité d'Ans;

Considérant que le bien est repris dans le périmètre de rénovation urbaine dit «Les Coteaux d'Ans» approuvé par le Gouvernement wallon du 3 novembre 2003 et n'est pas repris dans le périmètre de revitalisation urbaine dit «Haut Douy»;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que les services suivants ont été consultés :

- service urbanisme de la ville de Liège (pour avis sur alignement) : que son avis, transmis par e-mail en date du 25 mai 2011, est favorable;
- CILE : que son avis daté du 15 juin 2011 est favorable;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué a été sollicité par le collège communal en date du 20 mai 2011; que le Fonctionnaire délégué a signalé, dans un courrier daté du 9 juin 2011, que son avis n'était pas requis, eu égard à la conformité du projet à l'article 107, 2^o, b du Code;

Considérant que le collège communal a refusé la demande d'initiative en date du 29 juin 2011; que sa décision est motivée par le fait que «l'annexe proposée est trop importante par rapport au bâtiment principal» et que «la communication souterraine est peu opportune»;

Considérant que deux refus de permis d'urbanisme ont été délivrés aux demandeurs par le collège communal, en date des 24 septembre 2008 et 9 juin 2010, pour une demande similaire; que les refus précédemment délivrés étaient motivés par les mêmes motifs que ceux actuellement avancés;

Considérant que la demande dont recours vise la démolition d'un garage existant, situé sur l'alignement du côté gauche de l'habitation et la reconstruction, sur pratiquement toute la largeur de la parcelle, d'un double garage situé quelque peu en retrait par rapport à l'alignement;

Considérant que le projet, de par son objet, est conforme à la destination de la zone d'habitat telle que définie au plan de secteur; que le contexte bâti environnant est caractérisé par la présence de plusieurs garages situés en façade avant; que le principe de la reconstruction d'un garage en façade avant et du réaménagement de l'espace à rue de l'habitation est dès lors acceptable;

Considérant qu'en l'espèce, la conception architecturale retenue peut être avalisée, notamment la toiture plate qui présente l'avantage de réduire la volumétrie de l'ouvrage concerné; que les matériaux utilisés en façades (briques peintes en blanc, identiques au parement de l'habitation) et en toiture (toiture végétalisée présentant l'avantage d'élargir l'espace jardin au niveau de l'habitation) sont également acceptables;

Considérant, néanmoins, ainsi que le relèvent fort justement le collège communal et la commission d'avis, que le gabarit retenu en l'espèce est trop imposant;

Considérant que les motifs de la commission d'avis sur les recours sont notamment libellés comme suit :

« (...) Compte tenu de ce que la fonction de stationnement est existante à l'endroit considéré; que, de surcroît, le projet s'inscrit dans un contexte bâti caractérisé par la présence de nombreux volumes dévolus aux garages en façade avant; que dès lors la commission estime que le projet s'inscrit adéquatement dans le tissu bâti;

Compte tenu néanmoins de ce que la commission estime que le volume envisagé est trop profond; que tel que proposé, le projet est visuellement très impactant à partir de l'espace rue; qu'il est disproportionné par rapport au volume auquel il est associé (maison de type unifamilial semi-mitoyenne); que, selon la commission, l'intégration de l'annexe à son environnement peut être nettement améliorée tout en répondant au programme des demandeurs; que, pour ce faire, il conviendrait d'une part, de réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation de 1 mètre et, d'autre part, que la première marche de l'escalier s'inscrive dans l'alignement de la porte de garage ainsi modifié; que dès lors, la commission estime que l'objet de la demande présentera de meilleurs proportions par rapport à l'espace public et que, ainsi, il ne compromettra pas les caractéristiques urbanistiques et architecturales locales; (...)»; que ceux-ci sont pertinents et qu'il a lieu de s'y rallier;

Considérant que le projet permet d'assainir la situation existante;

[...]".

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle estime que la commune d'Ans n'a pas un intérêt suffisamment individualisé à agir dans la présente cause;

Considérant que la partie requérante rétorque, dans son mémoire en réplique, qu'une commune a intérêt à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire, lorsqu'elle agit pour défendre ses conceptions urbanistiques, et ce quelle que soit l'ampleur du projet autorisé; qu'en l'espèce, elle estime que ce dernier ne correspond pas à la conception qu'a l'autorité communale du bon aménagement des lieux sur son territoire, de sorte que son intérêt à agir est bien établi;

Considérant qu'une commune a intérêt à l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire et ce, quelle que soit l'ampleur du projet litigieux; qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque la commune s'est opposée à la délivrance du permis litigieux dans la phase de l'instruction du dossier ou à l'occasion de refus antérieurs, tel qu'en l'espèce; que l'intérêt à agir de la commune requérante est établi; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen unique du défaut de motivation, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir, qu'elle développe comme suit :

" [...]

En ce que l'acte attaqué délivre le permis sollicité pour le projet litigieux sous réserve, d'une part, de réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation de 1 mètre, et d'autre part d'inscrire la première marche d'escalier dans l'alignement de la porte de garage modifié;

Que le collège communal de la requérante avait refusé le permis sollicité aux motifs que la demande ne rencontrait toujours pas les remarques émises lors des précédents refus, dès lors que l'annexe proposée était trop importante par rapport au bâtiment principal et que la communication souterraine était peu opportune;

Qu'après avoir rappelé que le collège communal et la commission d'avis avaient fort justement relevé que le gabarit retenu était trop imposant, l'acte attaqué délivre le permis en se ralliant à l'avis de la commission d'avis sur les recours qui avait estimé que «le volume envisagé est trop profond; que tel que proposé, le projet est visuellement très impactant à partir de l'espace rue; qu'il est disproportionné par rapport au volume auquel il est associé (maison de type unifamilial semi-mitoyenne); que, selon la commission, l'intégration de l'annexe à son environnement peut être nettement améliorée tout en répondant au programme des demandeurs; que, pour ce faire, il conviendrait d'une part, de réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation de 1 mètre et, d'autre part, que la première marche de l'escalier s'inscrive dans l'alignement de la porte de garage ainsi modifié; que dès lors, la commission estime que l'objet de la demande présentera de meilleures proportions par rapport à l'espace public et que, ainsi, il ne compromettra pas les caractéristiques urbanistiques et architecturales locales»;

Alors que, première branche, si l'article 123 du CWATUPE permet qu'un permis d'urbanisme soit assorti de conditions, celles-ci doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires; que les conditions ne peuvent pas non plus laisser une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées; que les conditions assortissant le permis ici litigieux ne répondent manifestement pas à ces exigences;

Et que, deuxième branche, même en réduisant la profondeur de l'annexe de 1 mètre pour ce qui concerne le "volume référencé en tant que garage" et même en déplaçant la première marche de l'escalier, le projet est manifestement disproportionné par rapport à l'habitation unifamiliale à laquelle il doit être adossé et très impactant à partir de l'espace à rue; que compte tenu de cette disproportion et de cet impact, le permis devait manifestement être refusé au vu des caractéristiques urbanistiques et architecturales locales;

[...]"

qu'elle ajoute encore, en ce qui concerne la première condition, qu'il est impossible, au vu du dossier de la demande, de déterminer si tout le volume annexe à construire doit être réduit ou uniquement la partie identifiée comme un "garage" à côté de la

"remise" reprise au plan de situation projetée; que, selon elle, le permis ne permet pas de déterminer si la réduction doit être opérée à l'avant ou à l'arrière du bâtiment; qu'elle soutient, par ailleurs, en ce qui concerne la seconde condition, que celle-ci est imprécise "puisque l'annexe doit comporter deux portes de garage" et qu'on ne sait donc pas dans l'alignement de quelle porte, la marche devra être déplacée;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante expose, après avoir rappelé les éléments de sa requête, que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas non plus de pallier les insuffisances de la condition libellée au permis; qu'elle indique que l'acte attaqué précise que la demande porte sur la reconstruction sur pratiquement toute la largeur de la parcelle d'un double garage et, pour le surplus, recopie l'avis de la commission d'avis sur les recours qui avait proposé ces conditions après avoir uniquement indiqué que le projet était "disproportionné par rapport au volume auquel il est associé (maison de type unifamiliale semi-mitoyenne)" et ce parce que "le volume envisagé est trop profond" et que le projet était "visuellement très important à partir de l'espace rue"; qu'elle considère que ce n'est qu'à la lecture du mémoire en réponse, que l'on apprend que ce serait un des deux garages qui devrait être reculé d'un mètre par rapport à la voirie; qu'elle rappelle, par ailleurs, avoir fait valoir que l'on ignorait si, vu le déplacement "du garage" et de l'escalier imposé, le mur bordant l'escalier au plan devrait être supprimé; qu'elle indique prendre acte de ce que la partie adverse affirme dans son mémoire en réponse que ce muret doit être donc maintenu, s'agissant d'une construction isolée, l'espace bordant la rue par rapport aux escaliers qui ont été déplacés (c'est-à-dire "reculés vu ce qu'affirme la partie adverse dans son mémoire en réponse") et à un des deux garages devant lui-même être reculé; qu'elle réitère enfin ses arguments, à propos de la seconde branche du moyen;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante soutient que "si un plan du dossier de la demande fait état d'un garage et d'une remise, les autres pièces du dossier de la demande de permis établissent que la demande avait été présentée comme la construction d'un seul et même volume, un garage, devant en réalité comporter deux emplacements de parking avec deux portes sectionnelles"; qu'elle en déduit qu'en imposant de réduire la profondeur du volume référencé en tant que garage au plan d'implantation d'un mètre, la partie adverse a fixé une condition imprécise; qu'en ce qui concerne la seconde branche, elle maintient que le nouveau volume annexe autorisé ayant une superficie au sol identique au volume principal, est disproportionné et trop imposant, le simple recul d'un mètre n'ayant aucune incidence sur l'importance du volume;

Considérant qu'en ce qui concerne la première branche du moyen, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant, par ailleurs, que si aux termes de l'article 123, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions, celles-ci doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires; qu'elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées; qu'elles ne peuvent, par conséquent, pas supposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité; qu'enfin, ces différentes limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives;

Considérant qu'en l'espèce, les conditions qui assortissent le permis délivré sur recours sont compréhensibles à la lecture des plans et du dossier administratif et ne laissent pas de marge de manoeuvre aux bénéficiaires du permis pour l'exécuter; qu'en effet, en ce qui concerne la première condition, il ressort des plans qui sont annexés au permis que le premier volume sis à front de rue est le seul à être identifié comme un "garage" sur le plan d'implantation; que, par conséquent, la condition qui impose de réduire d'un mètre la profondeur du volume référencé en tant que "garage" ne laisse pas de place à une interprétation, et, a fortiori, aux interrogations formulées par la partie requérante; que, par ailleurs, cette condition ne modifie pas fondamentalement le projet; qu'en ce qui concerne la seconde condition selon laquelle "la première marche de l'escalier doit s'inscrire dans l'alignement de la porte de garage ainsi modifié", son exécution ne laisse pas plus de pouvoir d'appréciation aux bénéficiaires du permis, dès lors qu'elle découle de l'exécution de la première condition et du recul de la porte du "garage" qu'elle implique; qu'en conclusion, dans la mesure où elles ne laissent aucune place à une appréciation dans le chef des bénéficiaires du permis et qu'elles sont compréhensibles sans que de nouveaux plans doivent être déposés, les conditions fixées en l'espèce ne violent pas l'article 123 du CWATUPE; qu'enfin, les questionnements de la partie requérante quant au muret ne sont pas compréhensibles dès lors que le permis attaqué ne fait aucune allusion à une modification éventuelle d'un muret; qu'il résulte de ce qui précède que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, en ce qui concerne la seconde branche, que le Conseil d'Etat, 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; que l'appréciation est manifestement erronée lorsqu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances ne l'aurait adoptée;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a motivé sa décision comme suit :

" [...]

Considérant que la demande dont recours vise la démolition d'un garage existant, situé sur l'alignement du côté gauche de l'habitation et la reconstruction, sur pratiquement toute la largeur de la parcelle, d'un double garage situé quelque peu en retrait par rapport à l'alignement;

Considérant que le projet, de par son objet, est conforme à la destination de la zone d'habitat telle que définie au plan de secteur; que le contexte bâti environnant est caractérisé par la présence de plusieurs garages situés en façade avant; que le principe de la reconstruction d'un garage en façade avant et du réaménagement de l'espace à rue de l'habitation est dès lors acceptable;

Considérant qu'en l'espèce, la conception architecturale retenue peut être avalisée, notamment la toiture plate qui présente l'avantage de réduire la volumétrie de l'ouvrage concerné; que les matériaux utilisés en façades (briques peintes en blanc, identiques au parement de l'habitation) et en toiture (toiture végétalisée présentant l'avantage d'élargir l'espace jardin au niveau de l'habitation) sont également acceptables;

Considérant, néanmoins, ainsi que le relèvent fort justement le collège communal et la commission d'avis, que le gabarit retenu en l'espèce est trop imposant;

[...]"

Considérant qu'une telle motivation permet de comprendre les éléments de droit et de fait qui ont guidé l'appréciation du Ministre lors de l'octroi du permis et les raisons pour lesquelles il n'a pas pris la même décision que la commune requérante en première instance; que celui-ci a tenu compte d'une part de la présence, dans l'environnement proche, de plusieurs garages en façade avant, et d'autre part, de l'amélioration de l'intégration du nouveau volume par la réalisation des deux conditions fixées; que le fait que la superficie au sol du nouveau volume annexe serait proche de celle du volume principal ne démontre pas à lui seul une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse quant à la proportion du projet autorisé, le projet ne prévoyant qu'un niveau à la différence du bâtiment principal; que, par ailleurs, la commission d'avis sur recours, a procédé à la même appréciation que celle du Ministre sur recours; que, par conséquent, la seconde branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 425 euros, sont mis à la charge de la requérante.

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

M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

A.-Fr. BOLLY.