

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.870 du 18 février 2016

A. 211.068/XIII-6836

En cause : **la Commune de Stoumont,**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

Partie intervenante :

ETIENNE Alexandre,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 décembre 2013 par la commune de Stoumont qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 21 octobre 2013, qui délivre à Alexandre ETIENNE et son épouse un permis d'urbanisme pour la construction d'une "maison unifamiliale passive avec 2 cabinets d'ostéopathie" à Stoumont, sur un bien sis à Cheneux, section G, n° 731b;

Vu la requête introduite le 4 février 2014 par laquelle Alexandre ETIENNE demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 février 2014 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section 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 les demandes de poursuite de la procédure des parties adverse et intervenante ainsi que le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 janvier 2016 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que l'acte qui fait l'objet du recours en excès de pouvoir, où sont relatés les antécédents de la procédure administrative, se présente comme suit :

" [...] Considérant que M. et M^{me} ETIENNE ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Stoumont, Cheneux, 81 cadastré section G n° 731b, et ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale passive avec 2 cabinets d'ostéopathie;

Considérant qu'en date du 24 mai 2013 le collège communal de Stoumont a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du collège communal de Stoumont a été réceptionnée par les demandeurs le 12 juin 2013;

Considérant que les demandeurs ont introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 2 juillet 2013, réceptionné le 3 juillet 2013; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 7 août 2013;

Considérant que cette commission a émis un avis favorable en date du 7 août 2013 (voir annexe);

Considérant que les demandeurs ont envoyé en date du 25 septembre 2013 une lettre de rappel, réceptionnée par le Gouvernement le 26 septembre 2013;

Considérant que le bien concerné est repris pour partie en zone d'habitat à caractère rural et pour partie en zone agricole et en zone forestière couvertes par un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Stavelot adopté par arrêté royal du 27 mai 1977, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité; que le projet est repris en zone d'habitat à caractère rural;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise; que la demande, de par son objet qui vise à construire une habitation unifamiliale passive, et l'environnement bâti existant, n'est pas susceptible de générer des nuisances telles qu'une étude d'incidences serait utile; que la notice d'évaluation est suffisante pour appréhender tous les paramètres environnementaux du projet;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 330, 2°, du Code précité [soit, en l'espèce, la construction d'un bâtiment dont la profondeur, mesurée à partir du front de bâtisse, est supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës];

Considérant qu'une réclamation a été introduite par les propriétaires de la parcelle voisine portant sur la nécessité de prendre des mesures visant à éviter tout glissement de terrain et à tenir compte de la conduite d'eau existante;

Considérant que les services ou commission visés ci-après ont été consultés :

- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité; que son avis daté du 30 octobre 2012 est défavorable [Pour l'essentiel, l'avis sanctionne un parti architectural contraire aux caractéristiques du bâti local];
- S.P.W. - DGO3 - direction du développement rural; que son avis sollicité en date du 5 avril 2013 et transmis en date du 25 avril [lire : 2013] est favorable conditionnel;
- S.P.W. - DGO3 - département de la nature et des forêts; que son avis sollicité en date du 5 avril 2013 et transmis en date du 18 avril 2013 est favorable;
- Service régional d'incendie; que son avis sollicité en date du 5 avril 2013 et transmis en date du 10 avril 2013 est favorable conditionnel;
- A.S.B.L. CHENEUX PRATIQUE ET MODERNE (gestion du réseau d'eau privé); que son avis sollicité en date du 8 octobre 2012 et transmis en date du 16 octobre 2012 est favorable;

Considérant que la demande porte sur la construction d'une habitation unifamiliale passive avec 2 cabinets d'ostéopathie;

Considérant que l'autorité communale a d'emblée refusé le permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

«[...] Considérant que le village de Cheneux a conservé son caractère typique;

Considérant que la commune a entamé les démarches en vue de désigner certains villages pour lesquels le R.G.B.S.R. serait d'application; que le village de Cheneux est repris dans cette liste;

Considérant que le projet se situe en face d'un lotissement autorisé en date du 29.01.2010 dont les prescriptions sont conformes à la ligne de conduite que la commune s'est fixée depuis de nombreuses années s'inspirant des règles urbanistiques applicables aux bâtisses en site rural et des caractéristiques de l'Ardenne, à savoir volume traditionnel simple, toiture à deux pans, utilisation du moellon en majeure partie et d'un second matériau de manière accessoire, ton sobre, hauteur minimale sous corniche de 3m60, ensemble de baies caractérisées par une dominante verticale,...;

Considérant que la commune, de par cette ligne de conduite, tente de préserver et de sauvegarder le caractère architectural des villages composés en majorité de constructions traditionnelles;

Que le projet tel qu'envisagé ne s'intègre dès lors pas dans le bâti existant et à venir ne respectant aucune des prescriptions urbanistiques appliquées sur le territoire de la commune pourtant largement expliquées à l'architecte lors d'une première entrevue (toiture à un pan, baies horizontales, quelques châssis colorés, volumétrie complexe, nombre de matériaux utilisés, cheminée non bardée,...);

Attendu qu'il y a donc lieu d'éviter toute mauvaise jurisprudence pouvant causer préjudice à l'expression du bâti traditionnel et à sa typologie architecturale locale;

Considérant que l'autorisation d'un tel projet ne peut être admissible, même dissimulé par la végétation [...];»;

Considérant que le projet a été élaboré pour épouser les lignes de force du paysage, tenant compte du fait que la parcelle est fortement accidentée;

Considérant que le projet présente une grande qualité architecturale et ne contrarie ni ne déroge à aucun document à valeur réglementaire;

Considérant que le projet s'inscrit dans une interprétation contemporaine de l'habitat, laquelle prend place harmonieusement dans le contexte environnant, bâti ou non bâti;

Considérant que les matériaux utilisés tant en toiture qu'en façades sont de qualité et ne compromettent nullement les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Considérant que la commission d'avis estime que :

«[...] Compte tenu de ce que le projet s'implante en dehors du centre du village protégé; que le contexte paysager est de très grande qualité et très peu urbanisé; que les constructions avoisinantes ne présentent pas de qualité particulière; que la parcelle est fortement accidentée;

Compte tenu de ce que le projet a été étudié dans le but de se fondre dans le paysage par le respect du relief du sol, les chromatiques et la forme douce et équilibrée du bâtiment; qu'en cela, le projet s'inscrit dans le respect des lignes directrices communales (jointes au dossier administratif);

Compte tenu de ce que le projet est étudié également de manière à limiter les dépenses énergétiques de l'habitat;

Compte tenu de ce que le projet présente une architecture de grande qualité; qu'il ne contrarie aucun document à valeur réglementaire;

Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une interprétation contemporaine de l'habitat laquelle s'inscrit harmonieusement dans le paysage bâti et non bâti; que le projet ne saurait être de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

La Commission émet un avis favorable»;

que cet avis est pertinent et qu'il convient de s'y rallier;

Considérant cependant que le service régional d'incendie a émis un avis favorable conditionnel; qu'il précise notamment que «à l'examen des plans présentés, la distance entre la voie publique et l'entrée du bâtiment a été mesurée à approximativement 63 mètres. Il y a dès lors lieu d'aménager l'entrée de la voie d'accès pour permettre le stationnement d'un véhicule du service d'incendie notamment en ce qui concerne la capacité portante qui doit être suffisante pour qu'un véhicule lourd puisse y stationner sans s'enliser»; que de plus une partie de la voirie publique présente un empiérement; qu'il y aurait lieu de réaliser un revêtement hydrocarboné sur 10 mètres de longueur sur la voirie publique et de respecter l'avis du service régional d'incendie pour l'accès privé;

Considérant de plus que les aménagements des abords sont repris, sur les montages 3D, avec des murs en pierre; que contact pris avec l'architecte, les matériaux à utiliser n'ont pas encore été définitivement choisis; que ces aménagements sont importants et participent grandement à l'intégration du projet dans son environnement; qu'il convient dès lors de veiller à une homogénéité chromatique dans le choix de ceux-ci;

D E C I D E

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par M. et M^{me} ETIENNE est octroyé aux conditions suivantes :

- la voirie sera asphaltée sur 10 mètres de longueur sur base des spécifications techniques données par la commune;
- l'avis du service régional d'incendie sera respecté;
- tous les raccordements sont à charge des demandeurs.

[...]"

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 84, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir;

qu'elle fait grief à l'acte attaqué de n'imposer aucune condition particulière quant au matériau à utiliser pour permettre l'intégration des murs des abords dans l'environnement, alors que l'auteur de l'acte attaqué avait, dans les motifs, considéré ce qui suit :

- " Considérant, de plus, que les aménagements des abords sont repris, sur les montages 3D, avec des murs en pierre; que contact pris avec l'architecte, les matériaux à utiliser n'ont pas encore été définitivement choisis; que ces aménagements sont importants et participent grandement à l'intégration du projet dans son environnement; qu'il convient dès lors de veiller à une homogénéité chromatique dans le choix de ceux-ci";

qu'elle observe que l'auteur de l'acte attaqué a ainsi accordé une importance déterminante au choix des matériaux des abords, mais en laissant cet élément essentiel à la libre appréciation de son bénéficiaire;

que, par ailleurs, elle estime que l'autorité ne peut pas non plus, sans se contredire, relever qu'il subsiste une incertitude et considérer "que le projet présente une grande qualité architecturale" et qu'il "s'inscrit dans une interprétation contemporaine de l'habitat, laquelle prend place harmonieusement dans le contexte environnant";

Considérant que la partie adverse répond que le moyen n'est pas pris de la violation de l'article 86 ni de l'article 123 du CWATUPE et qu'il ne peut être considéré que l'acte attaqué violerait l'article 84 ou la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs dès lors qu'il ne contient aucune contradiction; que, selon elle, l'homogénéité chromatique requise par l'acte attaqué ne laisse place à aucune interprétation dans le chef des bénéficiaires du permis;

Considérant que la partie intervenante affirme que l'acte impose de manière claire et définitive de respecter une homogénéité chromatique dans le choix des matériaux et que, dès lors, aucune latitude n'est laissée au bénéficiaire du permis qui doit choisir une pierre qui présente une homogénéité chromatique, laquelle est par ailleurs définie sur les plans (des gabions); qu'elle précise encore que les matériaux sont repris aux photos 3 et 4 comme l'indiquent la notice et le rapport urbanistique; qu'elle estime enfin que le considérant litigieux est surabondant et n'est pas de nature à lui seul à entacher d'illégalité l'acte attaqué;

Considérant qu'en réplique, la requérante fait valoir qu'"il est évident que dans un environnement tel que celui dans lequel le projet s'insère, il est essentiel de savoir quelle sera la teinte des matériaux utilisés"; que, selon elle, "si les matériaux sont de teinte rose, grise ou si les matériaux sont peints en violet ou en rose, il est clair que la qualité architecturale et son intégration dans l'environnement sont tout à fait différentes même s'il y a une homogénéité chromatique"; que, selon elle, il est patent que la motivation est insuffisante sur ce point; qu'elle précise que "la contradiction provient quant à elle du fait que l'on laisse cette grande liberté au demandeur de permis lui-même alors qu'on considère que le projet présente une grande qualité architecturale", ce qu'il n'est pas possible d'affirmer sans connaître le choix des matériaux et particulièrement de leur couleur;

Considérant, sur le premier moyen, que celui-ci est pris notamment de la violation de l'article 84, § 1^{er}, du CWATUPE; que la partie requérante n'indique pas toutefois en quoi cette disposition, qui énumère les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, est violée; que, toutefois, même s'il n'invoque pas la violation de

l'article 123 du CWATUPE, le développement du moyen consiste principalement à dénoncer l'absence de condition quant au choix du matériau et de sa teinte pour les aménagements des abords de la maison en projet alors que ceux-ci ont été expressément considérés comme "importants" et "particip[ant] grandement à l'intégration du projet dans son environnement"; que le moyen dénonce ainsi la latitude laissée au bénéficiaire du permis quant au choix du matériau et de sa teinte pour l'aménagement des abords;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes du motif sus-rappelé que celui-ci ne peut être qualifié de surabondant; que, toutefois, alors que ce motif indique que le bénéficiaire du permis doit veiller à l'harmonie chromatique dans l'aménagement des abords, le permis ne comporte aucune condition expresse sur ce point;

Considérant qu'un permis d'urbanisme doit porter sur un projet précis et ne peut laisser à son bénéficiaire des éléments essentiels à son appréciation dans l'exécution de l'autorisation urbanistique;

Considérant que le dossier de la demande laisse apparaître que les murs des abords seront réalisés en gabions; que le motif critiqué précise que "les aménagements des abords sont repris, sur les montages 3D, avec des murs en pierre", mais que "les matériaux à utiliser n'ont pas encore été définitivement choisis"; qu'il en résulte que seul le type de pierre n'a pas encore été choisi pour réaliser ces gabions; que le Ministre laisse au demandeur de permis le choix du type de pierre tout en précisant qu'"il convient de veiller à une homogénéité chromatique" dans ce choix;

Considérant qu'en l'espèce, le brun et le gris, en différentes nuances, sont les couleurs dominantes du projet litigieux; que, sur un élément jugé déterminant, le Ministre laisse au bénéficiaire de l'autorisation le choix des matériaux des murs accessoires et de leur teinte, sous réserve d'une "homogénéité chromatique" non autrement définie; qu'une telle considération éminemment subjective accorde une latitude excessive au titulaire du permis;

Considérant, pour le surplus, que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas de contradiction dans le motif critiqué, la grande qualité architecturale reconnue au projet portant à l'évidence sur l'habitation elle-même;

Considérant que, dans la mesure exposée ci-dessus, le premier moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient que les motifs de la commission d'avis sur les recours et, à sa suite, de l'auteur de l'acte attaqué, sont tautologiques; qu'elle estime que le refus qu'elle a opposé en première instance commandait une démonstration plus élaborée; qu'elle précise qu'elle n'a jamais mis en cause la qualité architecturale du projet, la question étant son intégration à son environnement en tenant compte des lignes directrices locales adoptées dès 1978; que, selon elle, il est d'ailleurs inexact d'affirmer que le projet s'y conformerait alors qu'elle a indiqué, dans sa décision de refus, être d'opinion contraire; qu'elle rappelle que la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) était d'un avis similaire; qu'elle estime que, dans ces conditions, la motivation de l'acte attaqué est tout à fait insuffisante et contradictoire;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante soutient que la grande qualité architecturale et la qualité des matériaux ne sont pas suffisantes pour apprécier le projet au regard des lignes de force du paysage et à l'intégration du bâtiment dans celui-ci; qu'elle affirme qu'"il y a lieu de décrire le bâti existant, d'expliquer pourquoi l'architecture, les matériaux et les couleurs utilisées sont en harmonie avec les autres éléments tant du paysage que des immeubles à proximité"; qu'elle soutient que "la motivation n'est pas envisagée in concreto";

Considérant, sur le second moyen, que le permis d'urbanisme attaqué est adopté sur recours en réformation et n'est pas de nature juridictionnelle; que son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme demandé; que lorsque l'arrêté attaqué permet de comprendre les raisons concrètes pour lesquelles elle s'est départie de l'appréciation du collège communal en ce qui concerne l'intégration au site bâti et non-bâti du projet litigieux, l'arrêté attaqué est suffisamment motivé;

Considérant qu'en l'espèce, en précisant que le projet s'implante en dehors du centre du village et que les constructions avoisinantes ne présentent pas de qualité particulière, en soulignant que le projet, d'une grande qualité architecturale, a été élaboré pour épouser les lignes de force du paysage, le terrain étant fortement accidenté, et en concluant que cette interprétation contemporaine de l'habitat s'inscrit harmonieusement dans le paysage bâti et non-bâti, l'arrêté attaqué donne une motivation qui permet à la partie requérante qui, en l'espèce, est l'autorité dont la décision a été réformée, de comprendre pourquoi son appréciation n'a pas été suivie;

qu'il ressort ainsi des motifs de l'acte attaqué, ci-avant rappelés, que celui-ci est adéquatement motivé, en sorte qu'il n'y a pas méconnaissance de la loi du 29 juillet 1991, seule visée au moyen;

Considérant, pour le surplus, que, le projet s'implantant dans une zone d'habitat à caractère rural, l'intégration au cadre bâti ou aux lignes de force du paysage relève assurément du bon aménagement mais son appréciation n'est expressément requise par aucune disposition particulière; qu'en l'absence de violation d'une prescription réglementaire ou d'erreur manifeste, il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de départager deux conceptions opposées du bon aménagement des lieux; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 21 octobre 2013, qui délivre à Alexandre ETIENNE et son épouse un permis d'urbanisme pour la construction d'une maison unifamiliale passive avec 2 cabinets d'ostéopathie à Stoumont, sur un bien sis à Cheneux, section G, n° 731b.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit février deux mille seize par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.