CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.363 du 14 février 2017

A. 216.430/XIII-7367

En cause : **LECHIEN** Didier,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

1. **la Commune de Courcelles,**
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juillet 2015, Didier LECHIEN demande l'annulation de la délibération du collège communal de la commune de Courcelles du 13 mai 2015 accordant à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) BAIJOT un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Courcelles, rue des Bouleaux, cadastré section A, n° 185n3 et ayant pour objet la construction d'un immeuble de 10 appartements.

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverses ont déposé un dernier mémoire, la partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'Etat, a fait rapport.

M^e^ Lise DE CONINCK, loco M^e^ Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Genthsy GEORGE, loco M^e^ Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Gabriele WEISGERBER, loco M^e^ Martin ORBAN, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 30 décembre 2013, la S.P.R.L. BAIJOT introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble de quatorze appartements rue des Bouleaux à Courcelles, sur une parcelle cadastrée 2^ème^ division, section A, n° 185n3.

Il est accusé réception de la demande le 23 janvier 2014.

2. La parcelle visée par la demande est classée en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Charleroi.

Elle est située dans le périmètre d'un lotissement, appelé "Clos du Pèlerin" (permis de lotir du 30 juin 2004). La construction litigieuse occupe les lots 36 et 37 du lotissement. Les prescriptions urbanistiques (et plus particulièrement l'addendum du 15 mai 2003) précisent que ces deux lots pourront accueillir des

villas à appartements composées d'"un rez-de-chaussée + deux étages habitables + combles", et que chaque logement devra disposer d'un emplacement de parking hors voirie ou éventuellement d'un garage.

3. Une première enquête publique se tient du 5 au 19 février 2014 et recueille 21 réclamations.

4. Le 11 février 2014, le service régional d'incendie de la ville de Charleroi remet un avis.

5. Le 7 mars 2014, le collège communal de Courcelles émet un avis défavorable. Le collège estime que le nombre de quatorze appartements est trop important et invite la S.P.R.L. BAIJOT à réduire le nombre de logements à dix.

6. Une deuxième enquête publique se tient du 18 août au 1er septembre 2014. Elle concerne la construction d'un immeuble de quatorze appartements, mais le projet ne reprend plus de balcons et de terrasses dans les zones de dégagement latéral, et les parkings en zone de recul avant n'occupent pas toute la largeur de la parcelle. Seize réclamations sont déposées.

7. Le 19 novembre 2014, la S.P.R.L. BAIJOT modifie sa demande de permis d'urbanisme : le projet concerne désormais un immeuble de dix appartements, sans balcon ni terrasse dans les zones de dégagement latéral et prévoit au rez-de-chaussée gauche de l'immeuble cinq places de parking ainsi qu'un même nombre d'emplacements à l'extérieur dans la zone de recul, soit au total dix parkings. La demande prévoit également six places de parking supplémentaires "en cours d'acquisition un peu plus loin sur la voirie entre le lot 19 et 20".

8. Une nouvelle enquête publique se tient du 15 au 29 décembre 2014. Dix-neuf réclamations sont déposées.

9. Le 13 février 2015, le collège communal décide de réserver son avis sur le projet.

10. Le 7 avril 2015, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable à condition d'avancer le bâtiment de 2 mètres.

11. Le 13 mai 2015, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Le deuxième moyen

IV.1. Thèse des parties

A. La requête

Le deuxième moyen est pris "de la violation des articles 113, 114 et 330, 11° du CWATUPE, des prescriptions réglementaires du permis de lotir délivré par arrêté ministériel du 30 juin 2004 et spécialement de l'article IX Zones de recul, et XI Divers, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de l'erreur de fait".

Le requérant soutient que le projet déroge aux points IX.1 "Zones de recul", et XI "Divers" du permis de lotir du 30 juin 2004.

Le point IX.1 "Zones de recul" prévoit qu'en zone de recul, "sont seuls autorisés les plantations, les clôtures, les ouvrages nécessaires aux accès, les revêtements d'accès". Cette disposition exclut donc les emplacements de parking.

Quant au point XI "Divers", il y est prévu que "le relief du sol ne sera pas modifié".

Le permis attaqué autorise cinq emplacements de parking en zone de recul et "les plans joints à la demande et notamment le plan de la façade avant PU 8/11 et le plan de la façade arrière PU 11/11 révèlent l'existence de remblais modifiant le niveau naturel du sol". Pourtant, le permis est délivré sans accorder de dérogation sur ces points.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La commune de Courcelles observe que l'acte attaqué rencontre ces objections :

" Considérant que l'argument soulevant les vices de procédure résultant de dérogations aux prescriptions du lotissement non relevée (aire de stationnement en partie en zone de recul, nombre de garage inférieur au nombre d'appartements, et modification du relief du sol) est infondé en ce que la zone de recul peut être minéralisée pour aménager les accès au bâtiment (entrée et garages) dont font partie les places extérieures de stationnement, et d'autre part en ce qu'il n'y a aucune modification sensible du relief du sol de prévue au projet".

Concernant l'aménagement de la zone de recul en emplacements de stationnement, la première partie adverse développe l'argumentation suivante :

" Il n'y a pas de restriction sur les dimensions de ces accès. Créer un parking permet en outre d'accéder à l'immeuble.

La Commune a veillé que ces accès permettant le parking soient bien intégrés, contraignant la S.P.R.L. BAIJOT à revoir son projet initial qui occupait toute cette zone de recul y compris latérale pour y installer du parking.

On n'aperçoit dès lors nullement en quoi il eut fallu déroger à cet article IX, et ce d'autant plus qu'il apparaît pour la très grande majorité des lots d'ores et déjà construits qu'une grande partie d'entre eux ont prévu des accès à leur immeuble beaucoup plus importants que ceux strictement nécessaires pour rentrer dans un garage, afin de permettre des possibilités de parking dans cette zone de recul.

La zone de recul de l'immeuble du voisin de droite du projet litigieux (Mr BOUILLON) est en gravier sur toute la superficie, ce qui lui laisse la possibilité d'une vaste aire de stationnement. Le permis lui a pourtant été délivré sans aucune dérogation le 23.01.2008 et il en a été de même pour un très grand nombre de lots déjà construits".

Concernant la modification du relief du sol, la première partie adverse expose ce qui suit :

" Il est exact que les plans déposés à l'appui de la demande de permis d'urbanisme ayant débouché sur l'acte attaqué prévoient quelques variations par rapport au niveau naturel du terrain.

C'est cependant le cas pour toutes constructions puisqu'il faut bien construire un immeuble parfaitement à plat, alors que le terrain en l'espèce ne l'est pas.

Le requérant se garde bien d'ailleurs de vanter la hauteur de ces variations et les superficies sur lesquelles elles devront intervenir.

Elles n'ont lieu qu'aux endroits strictement nécessaires pour permettre une construction conforme aux règles de l'art.

Ce n'est bien évidemment pas ce genre de variations que visait cette clause des prescriptions du lotissement. Ces variations ont d'ailleurs été autorisées par l'acte attaqué, même s'il n'a pas visé une dérogation à ladite prescription.

Le lotisseur avait manifestement aménagé le niveau de l'ensemble des parcelles de manière homogène après traitement du terril qui se trouve à l'arrière du lotissement. Il n'était bien entendu pas envisageable que l'un ou l'autre vienne apporter en quantité importante des terres visant à modifier sensiblement le relief du sol, qui aurait engendré une réaction en chaîne.

Ce n'est nullement le cas en l'espèce, la modification réalisée par le projet étant limitée aux seuls besoins de l'implantation du bâtiment dont la planéité doit être garantie, ainsi qu'aux nécessités des articles 415 et suivants du CWATUPE relatifs aux aménagements en faveur des PMR.

De la même manière que pour la zone de recul, une grande majorité de constructions du lotissement a fait l'objet de très légers remblais ou déblais, en tout cas pour assurer la planéité de la construction".

C. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

L'acte attaqué contient la constatation que "la zone de recul peut être utilisée pour aménager les accès au bâtiment dont font partie les places extérieures de stationnement". La commune estime donc que les ouvrages nécessaires aux accès et les revêtements d'accès peuvent comprendre les places extérieures de stationnement. La partie requérante ne prouve pas qu'une place extérieure de stationnement ne peut pas être considérée comme un revêtement d'accès. Il s'agit d'ailleurs d'une question d'opportunité et non de légalité.

Concernant la modification du relief du sol, il ressort clairement des plans ainsi que du dossier photographique que l'immeuble sera implanté exactement au niveau de la rue et au même niveau que les immeubles voisins, de sorte qu'il n'y a aucune modification du relief du sol.

D. Le mémoire en réplique

Les règles énoncées dans le permis de lotir concernant les zones de recul signifient que "toute construction est interdite dans cette zone, sauf celles qui sont limitativement autorisées. Les exceptions à l'interdiction sont d'interprétation restrictive". "La circonstance que de telles aires existeraient sur d'autre lots, invoquée pour la première fois dans les écrits de procédure, est sans intérêt, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité".

"En ce qui concerne la modification du relief du sol, la première partie adverse doit bien admettre qu'il existe «quelques variations par rapport au niveau naturel du terrain» dès lors que les plans joints à la demande et notamment le plan de la façade avant PU 8/11 et le plan de la façade arrière PU 11/11 révèlent l'existence de remblais modifiant le niveau naturel du sol. Le fait que ces remblais soient peu importants et nécessaires à la réalisation d'une construction conforme aux règles de l'art ne change rien au fait que les prescriptions du permis de lotir disposent que le relief du sol ne sera pas modifié et que le projet autorisé déroge bien à cette prescription, les dispositions du CWATUPE visées au moyen ne permettant pas de traiter sur le plan procédural, de manière différente, les «petites» voire «minimes» dérogations des autres".

E. Le dernier mémoire de la première partie adverse

S'agissant de la zone de recul et des parkings, les prescriptions initiales du permis de lotir ont fait l'objet d'un addendum du 15 mai 2003. Celui-ci prévoit sous le verbo "parcellaire" que "[...] seuls les lots portant les numéros 36, 37, [...] pourront accueillir des villas à appartements. Les villas à appartements comporteront un rez-de-chaussée plus deux étages habitables plus combles. Chaque entité de logements devra disposer d'un emplacement de parking hors voirie ou éventuellement d'un garage".

" En l'espèce, le projet autorisé par la concluante prévoit 10 appartements.

Il faut donc pour suivre cette prescription disposer de 10 garages, ou d'un garage commun comprenant 10 places de parking ou de 10 emplacements de parking hors voirie, ou d'un panachage de ces différentes solutions.

En l'espèce, le projet accepté prévoit un garage commun de 5 places de parking situé au rez-de-chaussée de l'immeuble et 5 emplacements de parking dans la zone de recul.

Une prescription d'un permis de lotir doit toujours avoir un effet utile et être interprétée en ce sens.

On comprend parfaitement la logique de la prescription prévue à l'addendum qui est de disposer d'au moins une place de parking pour chaque entité de logements, sur le terrain lui-même.

Les possibilités pour ce faire ne sont pas multiples à partir du moment où l'arrière de l'immeuble repris en zone de cours et jardins ne peut contenir aucune construction si ce n'est une serre ou un abri de jardin d'une superficie très limitée.

Cette prescription de l'addendum ne contraignait nullement le demandeur de permis à prévoir un garage commun comprenant 10 places de parking, ce qui aurait engendré la suppression des appartements prévus au rez-de-chaussée.

L'adverbe «éventuellement» qui précède le mot «garage», démontre d'ailleurs qu'il ne s'agit que d'une thèse subsidiaire.

L'hypothèse principale et privilégiée est donc un emplacement de parking hors voirie.

Le seul endroit où de tels emplacements de parking peuvent être prévus se trouve dans la zone de recul.

La solution autorisée par le permis d'urbanisme attaqué de répartir de façon égale le nombre de places nécessaires entre un garage commun et des emplacements de parking dans la zone de recul est donc parfaitement conforme à cette prescription reprise à l'addendum.

S'il fallait interpréter la prescription initiale reprise à l'article IX du permis de lotir et ainsi considérer que la mise en place d'emplacements de parking ne correspond pas à des ouvrages nécessaires aux accès et au revêtement d'accès, il y aurait lieu de constater le caractère contradictoire de cette clause avec celle reprise ci-dessus de l'addendum.

Or, il apparaît clairement que cet addendum avait pour but d'autoriser la construction de villas à appartements notamment sur les deux lots litigieux et de compléter la prescription initiale II B, prévoyant spécifiquement la présence d'emplacements de parking, ignorées initialement.

L'auteur de l'addendum n'a manifestement pas noté cette contradiction. Il s'agit donc d'une erreur de coordination entre les prescriptions initiales et l'addendum.

La volonté était cependant clairement, à partir du moment où on autorisait la construction d'appartements, de permettre la construction d'emplacements de parking sur les lots prévus à cet effet et ce n'est manifestement possible que dans la zone de recul.

Il y a donc lieu de considérer que l'addendum a en pratique modifié la prescription IX, initiale, relative aux zones de recul.

Ce faisant, le projet ne déroge pas à la prescription IX et ne nécessitait donc pas une demande de dérogation spécifique".

S'agissant de la modification de relief du sol, "il ressort des plans validés par la première partie adverse que le terrain naturel était légèrement en pente (cfr. plan PU 8/11). Il est obligatoire en vue de construire un immeuble conformément aux règles de l'art que l'immeuble soit construit à plat, ce qui implique dans le cadre d'un terrain en pente de retirer d'un côté des terres (à droite de l'immeuble en regardant de la voirie, en l'espèce), et de rajouter des terres de l'autre côté (à gauche de l'immeuble en regardant de la voirie, en l'espèce).

La première partie adverse a demandé au bénéficiaire de permis de quantifier ce travail. Les remblais à gauche de l'immeuble sont de 12,2 m³, tandis que les déblais à droite de l'immeuble sont de 17 m³ (soit une différence de 4,8 m³ de terres à évacuer hors fondations). Les superficies visées par ces travaux sont particulièrement limitées (61 m² pour les remblais, 139 m² pour les déblais). Les hauteurs modifiées sont tout aussi restreintes (20 cm pour les remblais et 12 cm pour les déblais). Ces chiffres démontrent que la modification du relief du sol, particulièrement limitée, n'est induite que par les nécessités de la construction dans le respect des règles de l'art.

La prescription litigieuse n'a pas pu avoir pour but de nécessiter systématiquement une demande de dérogation simplement pour poser un immeuble à plat. Il faut faire prévaloir l'effet utile d'une clause dans le cadre de telles prescriptions et refuser dès lors une interprétation aussi restrictive, que n'a manifestement pas voulu le lotisseur et les autorités ayant validé cette prescription".

F. Le dernier mémoire de la seconde partie adverse

Aucune violation de la prescription IX, point 1, n'est établie. Il ne fallait pas y déroger.

Quant à la modification du relief du sol, les plans ne prévoient que quelques variations nécessaires pour l'implantation d'un immeuble conforme aux règles de l'art. Aucune dérogation n'était nécessaire.

IV.2. Examen

A. En ce qui concerne les zones de recul

Le point IX.1 des prescriptions urbanistiques du permis de lotir du 30 juin 2004 (dit "Clos du Pèlerin") relatif aux zones de recul dispose que "sont seuls autorisés les plantations, les clôtures, les ouvrages nécessaires aux accès, les revêtements d'accès". Cette disposition restrictive énonce les usages des zones de recul. Les emplacements de parking n'étant pas visés par l'article IX.1, ils ne sont pas admis, sauf s'il a été décidé de déroger à cette disposition, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

En écrivant dans l'acte attaqué que "la zone de recul peut être minéralisée pour aménager les accès au bâtiment (entrée et garages) dont font partie les places extérieures de stationnement", la première partie adverse considère que des emplacements de stationnement peuvent être considérés comme conformes aux ouvrages autorisés par la prescription IX.1 du permis de lotir, alors que cette disposition n'inclut pas expressément cet usage des zones de recul dans son champ d'application.

On observera qu'une disposition spécifique des prescriptions urbanistiques (le point V) concerne les garages; elle prévoit que les garages seront incorporés au rez-de-chaussée, en annexe séparée du volume de l'habitation.

Enfin, l'addendum aux prescriptions urbanistiques du 15 mai 2003 précise, d'une part, que les villas à appartements situées sur les deux lots visés par l'acte attaqué "comporteront un rez-de-chaussée + deux étages habitables + combles" et, d'autre part, que "chaque entité de logement devra disposer d'un emplacement de parking hors voirie ou éventuellement d'un garage". Cette disposition ne vient pas modifier le point IX.1 des prescriptions urbanistiques, qui dispose que "sont seuls autorisés, [dans les zones de recul], les plantations, les clôtures, les ouvrages

nécessaires aux accès, les revêtements d'accès". En effet, l'addendum du 15 mai 2003 a pour seul objet d'imposer, en dehors de la voirie, un emplacement de parking ou un garage par entité de logement. Il n'autorise nullement leur construction dans la zone de recul, qui, au demeurant, n'est pas le seul endroit susceptible de recevoir les garages et les emplacements de parking, puisque ceux-ci peuvent trouver leur place au rez-de-chaussée des villas à appartements dont il n'est pas prescrit qu'ils doivent être habitables au contraire des deux étages. Un permis d'urbanisme tendant à autoriser des emplacements de parking sur la zone de recul ne pourra donc être délivré que sous le bénéfice d'une dérogation qui examinera si les actes et travaux respectent, structurent ou recomposent les lignes de force du paysage dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales. En conclusion, les deux dispositions cohabitent et ne présentent pas de contradiction.

B. En ce qui concerne la modification du relief du sol

La prescription XI.1 du permis de lotir du 30 juin 2004 dispose que "le relief du sol ne sera pas modifié". Cette règle est générale et ne trouve d'exception que lorsque d'autres prescriptions du permis de lotir autorisent expressément des modifications du relief du sol, comme, par exemple, la prescription V.4 relative aux garages (''Dans le cas de modification du relief du sol nécessité par l'accès aux garages ou à la construction, les travaux d'appropriation devront être réalisés de façon à présenter un aspect harmonieux […]").

Les plans joints à la demande de permis montrent que le terrain naturel au droit des façades sera modifié. Pourtant, l'acte attaqué ne contient aucune décision autorisant la dérogation à cette prescription.

En écrivant dans l'acte attaqué "qu'il n'y a aucune modification sensible du relief du sol de prévue au projet", la première partie adverse interprète erronément la prescription XI.1 du permis de lotir qui exclut toute modification du relief du sol, qu'elle soit sensible ou non.

Le deuxième moyen est fondé.

V. L'indemnité de procédure

La partie requérante demande une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de la lui accorder à la charge des parties adverses.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ETAT DECIDE :

Article 1er.

La décision du collège communal de Courcelles du 13 mai 2015 accordant à la S.P.R.L. BAIJOT un permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble de 10 appartements sur un bien sis à Courcelles, rue des Bouleaux, cadastré section A, n° 185n3 est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 100 euros chacune.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'Etat
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'Etat,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL. Simone GUFFENS.