

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.363 du 9 janvier 2018

A. 220.957/XIII-7864

En cause : 1. **MALHERBE** Isabelle,
 2. **JACQMIN** Thomas,
 3. **MALHERBE** Mario,
 4. **MORONI** Ana-Maria,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Julien BOUILLARD, avocat,
 rue Jean-Baptiste Brabant 56
 5000 Namur,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 décembre 2016, Isabelle MALHERBE, Thomas JACQMIN, Mario MALHERBE et Ana-Maria MORONI demandent l'annulation "de la décision du 11 octobre 2016 par laquelle le Fonctionnaire délégué du Ministre décide de retirer, puis de redélivrer à Monsieur Benjamin ROBAUX un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble comprenant 5 appartements destinés aux personnes à mobilité réduite, sur une parcelle située section A n° 398E, sise rue Chanoine-Stevens à 5150 Floreffe".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Les parties requérantes ont déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 5 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sophie VAN KERKHOVE, loco M^e Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 4 juillet 2012, Benjamin ROBAUX introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble destiné aux personnes à mobilité réduite (P.M.R.) sur un terrain sis rue Chanoine Stevens à Floreffe.

2. Le 2 avril 2013, le fonctionnaire délégué accorde "la dérogation sollicitée" au règlement régional d'urbanisme et émet un avis favorable au projet.

3. Le 18 avril 2013, la commune de Floreffe délivre le permis sollicité.

4. Le 18 juin 2013, les parties requérantes introduisent un recours en annulation et une demande de suspension à l'encontre de ce permis (A. 209.191/XIII-6646).

La commune de Floreffe le retire le 11 juillet 2013 et l'arrêt n° 226.330 du 4 février 2014 constate la perte d'objet du recours.

5. Le 25 juin 2014, Benjamin ROBAUX introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour un immeuble de cinq appartements destinés à des personnes à mobilité réduite (P.M.R.) et sollicite à nouveau une dérogation pour des "toitures plates" (article 396 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE)). Il précise qu'il n'y a pas dérogation à la zone de cours et jardins car le bâtiment projeté ne se situe pas dans cette zone.

6. Le 9 juillet 2014, la commune de Floreffe délivre un accusé de réception de dossier complet au demandeur de permis et l'informe de ce que sa demande requiert l'avis préalable du fonctionnaire délégué et l'organisation d'une enquête publique en vertu de l'article 330, 11°, du CWATUPE. Elle estime aussi que "le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 § 2 ainsi que des informations contenues à ce stade de l'instruction de la demande de permis, en l'absence des consultations requises et du résultat de l'enquête publique".

7. Une enquête publique est organisée du 15 juillet au 29 août 2014.

8. Lors de cette enquête, trois courriers de réclamation sont déposés dont ceux des parties requérantes qui relèvent que le projet ne respecte pas l'aspect général du quartier par sa hauteur, son volume et les toitures plates, qu'il est érigé à la limite des propriétés avec des vues directes et qu'il créera des désagréments directs tels que ombrage, sentiment d'écrasement et perte de la vue vers l'Abbaye de Floreffe et l'abbatiale.

9. Le 11 septembre 2014, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 27 octobre 2014, le fonctionnaire délégué accorde la dérogation sollicitée et émet un avis favorable au projet. Il ressort de la motivation de sa décision :

- que la densité projetée est en adéquation avec la situation du bien existant pour le motif que les constructions de type pavillonnaire prises en référence par les réclamants constituent des exceptions dans le centre urbanisé de Floreffe,
- que le projet s'intègre au bâti traditionnel du centre de Floreffe et ce aussi bien au niveau du mode d'implantation en mitoyenneté qu'au niveau du gabarit,

- que l'aménagement à l'arrière permet un accès aisé au logement pour les futurs habitants P.M.R.,
- que l'ensemble de la parcelle est reprise au plan de secteur en zone d'habitat et non en zone d'espaces verts comme mentionné par certains réclamants,
- que le volume principal est couvert d'une toiture à deux versants, les toitures plates étant réduites et justifiées par l'affectation exceptionnelle de l'immeuble aux personnes à mobilité réduite, et
- que l'avis précité du collège du 11 septembre 2014 est jugé pertinent de sorte que "le projet ne compromet pas le cadre bâti existant pour autant qu'il réponde à certaines conditions formulées par le collège notamment en matière de vues directes".

11. Le 25 novembre 2015, le conseil du demandeur de permis saisit le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 118 du CWATUPE.

12. Le 21 décembre 2015, le fonctionnaire délégué accorde le permis d'urbanisme sollicité sous conditions. Les requérants introduisent un recours en annulation à l'encontre de ce permis (A. 218.554/XIII-7588).

13. Le 11 octobre 2016, le fonctionnaire délégué retire le permis octroyé le 21 décembre 2015 et délivre un nouveau permis. Il s'agit de l'acte attaqué.

14. Par un arrêt n° 239.972, du 27 novembre 2017, le Conseil d'État a constaté la perte d'objet du recours au vu du caractère définitif du retrait (A. 218.554/XIII-7588).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse estime que la requête est irrecevable en ce qu'elle est introduite par les deux premières parties requérantes. Elle fait valoir qu'aucune pièce du dossier n'étaye leur affirmation qu'elles sont propriétaires de la parcelle voisine et que, au contraire, le plan de mesurage du 10 octobre 2011 attribue la propriété de cette parcelle à un tiers.

Dans le mémoire en réplique, les parties requérantes exposent qu'il ressort de l'acte notarié joint au mémoire en réplique que les deux premières sont copropriétaires de la parcelle voisine et que la partie adverse ne conteste pas l'intérêt au recours des troisième et quatrième parties requérantes.

IV.2. Examen

En principe, la seule qualité de propriétaire voisin de la parcelle suffit à justifier l'intérêt au recours contre le permis d'aménager cette parcelle.

Il ressort de l'acte notarié joint au mémoire en réplique que les deux premières parties requérantes sont copropriétaires de la parcelle mitoyenne de sorte que leur intérêt au recours est établi.

La fin de non-recevoir est écartée.

V. Le premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de "l'excès de pouvoir, par la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 123 du CWATUPE, du principe de bonne administration, du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, de l'absence et de l'insuffisance dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation".

Les parties requérantes constatent que le projet initial prévoyait la réalisation de cinq places de stationnement en zone de cours et jardins et que le nouveau projet supprime cet aménagement au profit de deux places de stationnement à aménager par le demandeur en permis à l'endroit de l'accès qui passe sous le bâtiment et qui desservait, dans la précédente version, le parking arrière.

Elles critiquent la condition prévue dans l'acte attaqué relative à la suppression de l'aire de parking dans la zone de cours et jardins.

Elles font valoir :

- que cette condition porte sur un élément essentiel de la demande,
- que deux places de parking sont supprimées sans justification, ce qui est incompréhensible parce que l'immeuble en projet est de cinq appartements destinés à des personnes à mobilité réduite pour lesquelles un parking aisé, adéquat et sur terrain privé est clairement indiqué, voire même obligatoire,

- que l'économie du projet, et notamment des dérogations, a été évaluée au regard de cette particularité,
- que le stationnement n'est pas aisé sur la voirie longeant l'immeuble en projet, déjà saturée,
- que la condition est prévue moyennant la création d'une place en voirie que la commune dédierait aux P.M.R. et dépend ainsi du bon vouloir de la commune,
- qu'elle est incompréhensible en ce qu'elle invite au stationnement de deux véhicules dans l'allée alors que l'immeuble comporte plusieurs appartements, que cette allée est d'une largeur de 268 centimètres de sorte que l'un des véhicules bloquerait systématiquement l'autre situé plus loin dans l'allée, que si, par impossible, ce mode de parcage était réalisable, des plans modificatifs auraient été nécessaires afin de comprendre la manière de faire,
- que l'on aperçoit mal des personnes et, *a fortiori*, des personnes à mobilité réduite, circulant à côté de voitures situées dans l'allée.

Elles concluent que la partie adverse a prévu une condition portant sur un élément essentiel du projet qui se réfère à un événement futur et incertain et impossible à mettre en œuvre et que la suppression de trois emplacements de stationnement, dans une rue déjà saturée, pour un immeuble de cinq appartements dont la caractéristique fondamentale est l'accès aux personnes à mobilité réduite va manifester à l'encontre de toute conception raisonnable du bon aménagement des lieux.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse expose ce qui suit :

- dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué fait droit aux objections des parties requérantes qui critiquaient l'affectation précédemment autorisée de l'ensemble de la zone de cours et jardins à une aire de stationnement,
- la condition vise à préserver la qualité de l'environnement des parties requérantes; celles-ci n'ont donc pas intérêt au moyen,
- les difficultés dénoncées quant à l'utilisation des places de stationnement qui se trouveront aménagées dans le passage sous le bâtiment ne sont pas l'affaire des parties requérantes,
- le dispositif énonçant la condition ne fait pas référence à la création d'une place réservée aux P.M.R. en voirie; certes cela est évoqué, mais l'autorité administrative n'a pas estimé que le projet ne puisse être autorisé qu'à la condition qu'il accueille deux places de stationnement sous le bâtiment et une place P.M.R. en voirie publique : elle a considéré que le projet est admissible pour autant que l'aménagement de deux places soit réalisé,

- la condition imposée ne justifie pas de nouveaux plans puisque le demandeur de permis devra ne pas aménager les cinq places de parking prévues en zone de cours et jardins et maintenir le passage prévu sous le bâtiment mais le consacrer à deux emplacements de parking ce qui ne nécessite le dépôt d'aucun plan complémentaire dans la mesure où le passage sous le bâtiment est prévu dans le projet et représenté sur les plans.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent avoir bien intérêt au moyen en ce que la condition qui est impossible à mettre en œuvre aura pour conséquence de saturer le stationnement en voirie publique. Elles soulignent que la partie adverse ne fait aucun commentaire quant à la critique consistant dans le fait que le projet serait acceptable avec deux emplacements de stationnement alors que cinq étaient initialement prévus, qu'il est irréalisable de prévoir le stationnement de deux véhicules dans une allée de la largeur d'un seul véhicule. Elles maintiennent que la partie adverse a clairement apprécié l'adéquation du nombre d'emplacements de stationnement par rapport à la création d'une place en voirie et que cela est une condition incertaine dépendant d'une décision administrative.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient sa contestation de l'intérêt au moyen. Elle fait valoir que la réalisation des deux emplacements prévus par le fonctionnaire délégué est possible, mais qu'elle n'est pas aussi aisée qu'espéré. Elle estime que, dans cette mesure, les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen dès lors que le projet peut accueillir les deux emplacements prévus par la condition du permis.

Elle soutient ensuite qu'il n'est pas contestable que l'allée carrossable peut accueillir deux emplacements de stationnement situés l'un derrière l'autre. Elle admet qu'il est exact que la largeur de l'allée carrossable, dans sa première partie, est de 2,68 mètres ce qui ne correspond pas aux 3,3 mètres prévus par l'article 415 du CWATUP. Elle note cependant que cette disposition n'a pas été soulevée en termes de moyen.

Elle prétend enfin que les difficultés qui résultent de l'utilisation des parkings implantés "l'un derrière l'autre" ne peuvent pas, à elles seules, fonder une erreur manifeste d'appréciation, que l'autorité administrative a posé son appréciation personnelle en parfaite connaissance de cause des avantages et inconvénients de la solution qu'elle préconisait.

Elle conclut que le moyen manque en fait.

V.2. Examen

Sur l'intérêt au moyen

Le premier moyen critique le permis d'urbanisme attaqué uniquement en ce qu'il prévoit à titre de condition que l'aire de stationnement prévue dans la zone de cours et jardins ne sera pas mise en œuvre mais aménagée en un jardin et que des places de stationnement pour deux véhicules peuvent être réalisées sous le bâtiment dans l'accès vers l'aire de stationnement.

Les parties requérantes ont intérêt à ce moyen dès lors que leur intérêt au recours tient notamment à l'incidence du projet sur le stationnement en voirie, que le moyen conteste une condition du permis qui, selon elles, provoque cette incidence, que l'irrégularité prétendue de celle-ci a pu exercer une influence sur le sens de la décision prise en ce qu'elle implique des possibilités de stationnement plus nombreuses et donc un développement plus important de l'immeuble à appartements en projet et que, en cas d'annulation, la réfection éventuelle du permis devrait tenir compte de l'arrêt.

Sur le fond

L'article 123, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, tel qu'applicable à l'espèce, permet à l'autorité compétente d'assortir un permis d'urbanisme de conditions.

Quand elle décide de fixer des conditions et pour autant qu'elle ne dénature pas le projet, elle exerce un pouvoir discrétionnaire. Il s'ensuit que la décision de prescrire des conditions ne se prête qu'au contrôle marginal de l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Quant à ces conditions elles-mêmes, elles doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires, 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 et ne peuvent ainsi pas imposer 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. Ces limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

En l'espèce, lors de l'enquête publique relative au premier permis octroyé, l'un des voisins a relevé les difficultés liées à l'implantation d'un immeuble de cinq appartements à hauteur d'un carrefour et l'aggravation des problèmes de stationnement existants. Dans le deuxième permis octroyé, l'autorité a relevé, à juste titre, l'importance de prévoir un accès aisé aux personnes à mobilité réduite auxquelles l'immeuble en projet est destiné. Cette affectation est par ailleurs la seule justification de la dérogation relative aux toitures plates. Le nombre de places de stationnement et la condition y relative ne sont pas accessoires.

Quant au grief pris de l'erreur manifeste d'appréciation, il y a lieu de noter que l'autorité impose la condition de transformer l'allée carrossable en deux emplacements de stationnement. Même si la requête n'invoque pas expressément l'article 415 du CWATUPE, elle contient une critique suffisamment claire des dimensions des aires de parcage du projet qui permet d'avoir égard à cette disposition où la nécessité est exprimée que les parkings pour P.M.R. aient une largeur minimale de 3,3 mètres alors que, selon les plans, la première partie de l'allée n'a qu'une largeur de 2,68 mètres. Ensuite, cette allée dessert également en son milieu l'entrée unique de l'immeuble en projet. En outre, la dernière partie de l'allée, après l'entrée de l'immeuble, ne peut pas être transformée en deux emplacements de stationnement, car elle n'est pas assez longue. Enfin, il y a lieu de relever également les difficultés liées à des emplacements de stationnement situés l'un après l'autre de sorte que le second devient inaccessible si le premier est occupé. L'erreur manifeste d'appréciation est établie.

Le premier moyen est fondé.

VI. Le second moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

Les parties requérantes prennent un second moyen de "l'excès de pouvoir, par la violation du principe général de bonne administration, par défaut de motivation interne et externe, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elles font valoir ce qui suit :

- l'autorisation de construire un immeuble d'un tel gabarit constitue une rupture radicale et manifestement erronée de l'appréciation du bon aménagement des lieux,
- l'autorité n'a pas tenu compte du voisinage direct composé quasi exclusivement de volumes moindres sur des parcelles aérées disposant ainsi de larges espaces de dégagement sur leur parcelle,
- le projet entraînera inévitablement un ombrage très sensible et créera un énorme sentiment d'écrasement sur leurs parcelles.

Elles concluent que le projet est totalement disproportionné et que l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond comme suit :

- il ressort des différents permis octroyés que l'autorité administrative connaît parfaitement le projet dont le gabarit a dû être réduit dans le cadre de la précédente demande,
- elle n'est pas la seule à considérer qu'il s'agit d'un bon aménagement des lieux puisque l'autorité communale partage cette appréciation,
- le gabarit du projet autorisé par l'acte attaqué est cohérent et s'intègre au bâti environnant,
- il ressort de la motivation de l'acte attaqué qu'elle a procédé à une analyse minutieuse de la question du gabarit du projet,
- elle a exposé son souhait de densifier le quartier pour tenir compte des enjeux énergétiques et environnementaux.

C. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, les parties requérantes maintiennent que la construction autorisée est en rupture totale avec les constructions du quartier au vu de la petite dimension de la parcelle et de l'absence d'immeuble à appartements aux alentours, et qu'aucune autre autorité, placée dans la même situation de fait et de droit, n'aurait autorisé pareil projet, à leurs yeux totalement démesuré.

VI.2. Examen

En vertu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard

du bon aménagement des lieux et l'autorité qui accorde le permis se doit ainsi d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et plus particulièrement par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

L'appréciation du bon aménagement des lieux ressortit au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le Conseil d'État n'est pas juge de l'opportunité et il ne lui n'appartient pas d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et des requérants à ce sujet. Il ne peut censurer l'exercice du pouvoir discrétionnaire que dans le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les critiques des parties requérantes portent en substance sur le volume du projet, son caractère mitoyen et ses conséquences décrites comme un ombrage important et un sentiment d'écrasement.

L'auteur de l'acte attaqué considère notamment que "la densité projetée est en adéquation avec la situation du bien existant dans le centre du village de Floreffe qui se caractérise par son tissu bâti mitoyen formant un bâti continu", "que les constructions prises en référence par les réclamants (habitat de type pavillonnaire) constituent des exceptions", "que les crises environnementales et énergétiques de ces dernières années ont conduit à remettre en cause le modèle de l'habitat isolé", que la hauteur sous corniche est conforme à celle de l'habitat traditionnel mitoyen, que "la présence d'un étage sous toiture permet d'offrir une densification adéquate sans provoquer de rupture avec le contexte bâti", "qu'il est adéquat de proposer un pignon aveugle permettant d'accueillir une éventuelle maison mitoyenne de manière à reformer un ensemble caractéristique du tissu bâti ancien" et que les pertes d'ensoleillement et de vue sont acceptables compte tenu de la situation de la parcelle en zone de centre largement urbanisé et ayant vocation à l'être.

La motivation de l'acte attaqué répond ainsi à suffisance et adéquatement aux réclamations des parties requérantes. Elles ne démontrent pas non plus d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. L'indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 1.400 euros à la charge de la partie adverse.

Les parties requérantes ont intenté conjointement avec le même conseil le recours qui ne concerne qu'un seul et même litige. Il y a dès lors lieu de ne leur accorder qu'une seule indemnité de procédure de 700 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 11 octobre 2016 par le fonctionnaire délégué à Benjamin ROBAUX pour la construction d'un immeuble de cinq appartements destinés aux personnes à mobilité réduite, sur une parcelle située section A, n° 398e, sise rue Chanoine Stevens à Floreffe.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier,

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.