

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.797 du 17 octobre 2019

A. 222.484/XIII-8050

En cause : **GISANA Mario**,
ayant élu domicile chez
M^e Alain SCHROBILTGEN, avocat,
Grand Place 40
7130 Binche,

contre :

1. **la Commune de Boussu**,
ayant élu domicile chez
M^e Alain GUÉRITTE, avocat,
place du Parc 7
7000 Mons,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **MASCOLO Cyril**,
2. **POSADINU Sophie**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Anne DETRAIT, avocat,
rue du Parc 19
7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 juin 2017, Mario GISANA demande l'annulation du permis d'urbanisme accordé le 4 avril 2017 par le collège communal de Boussu à Cyril MASCOLO et Sophie POSADINU pour la transformation et l'extension d'une maison d'habitation située rue Grande 124 à Hornu.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 7 juillet 2017, Mario GISANA demande la suspension de l'exécution du même acte.

Par une requête introduite le 27 juillet 2017, Cyril MASCOLO et Sophie POSADINU demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Un arrêt n° 240.127 du 7 décembre 2017 a accueilli la requête en intervention introduite par Cyril MASCOLO et Sophie POSADINU, rouvert les débats, renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 241.407 du 7 mai 2018 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 15 mai 2018 par la partie requérante.

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

M^{me} Vinciane FRANCK, premier 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.

Les parties adverses et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2019 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Yann HOTTART, *loco* M^e Alain SCHROBILTGEN, avocat, comparissant pour la partie requérante, M^e Alain GUÉRITTE, avocat, comparissant pour la première partie adverse, M^e Pierre MOËRYNCK avocat, comparissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 240.127 du 7 décembre 2017. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Le requérant

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CWATUP), des articles 4 et 4.L du plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 5 dit "le Village", du principe de bonne administration, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, il conteste la validité des motifs pour lesquels la dérogation à l'article 4.L du P.C.A. a été accordée. Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'autoriser l'extension d'une habitation privée sur une profondeur de 23 mètres au motif qu'elle figure en zone commerciale constructible sur 25 mètres, alors que si elle était située en zone exclusivement d'habitation privée, elle aurait une profondeur autorisée de 12 mètres maximum. Il considère qu'en permettant la réalisation d'un projet de cette ampleur, l'autorité dénature l'ensemble des buts poursuivis par le P.C.A. puisque la zone n'est plus destinée à du commerce mais bien à de l'habitat.

Dans une troisième branche, il estime que le caractère exceptionnel de la dérogation à l'article 4.L du P.C.A. n'est pas établi et soutient à cet égard que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de s'assurer que cette dérogation n'a pas été octroyée par facilité.

Dans une quatrième branche, il rappelle que, lorsqu'elle est imposée par la procédure, l'enquête publique entraîne pour l'autorité l'obligation d'examiner la régularité et le bien-fondé des réclamations introduites. Il expose que, dans sa

réclamation, il a fait état du caractère exigü et enclavé de sa cour qui ne sera plus illuminée par les rayons du soleil du fait du projet. Il constate que la première partie adverse accepte l'enclavement en raison du fait que "des annexes étaient déjà présentes en retour de parcelle". Il estime qu'il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation, l'annexe existante n'entraînant aucune enclave. Il ajoute que lors de l'introduction de la demande de permis, cette annexe était partiellement démontée et que ne subsistaient que quelques murs. Il soutient qu'en tout état de cause, l'acte attaqué ne répond pas à sa réclamation en ce qui concerne la verrière plus haute sur la toiture plate qui fera obstacle au rayonnement direct du soleil sur son bien. Il ajoute que cette verrière est, en elle-même, contraire à l'article 4.L du P.C.A. vu son caractère pyramidal.

Dans son mémoire en réplique, il revient principalement sur la première branche du moyen. Il fait valoir que si, dans la zone visée par le permis d'urbanisme, des pièces d'habitation peuvent être prévues en arrière zone, ce n'est que parce que les constructions situées en front de voirie sont destinées au commerce.

B. La première partie adverse

À titre liminaire et principal, la première partie adverse soutient que le requérant n'a pas d'intérêt au moyen, la modification de destination entraînée par la construction d'une annexe destinée à l'habitation plutôt qu'à un commerce ne lui causant pas de préjudice. Elle estime qu'un projet strictement conforme à la destination de la zone au P.C.A. (entrepôt ou garage) lui aurait été nettement plus défavorable.

En ce qui concerne la profondeur de la construction, elle soutient que l'argument du requérant est incorrect "car il se plaint d'une profondeur de 23 mètres" alors qu'en vertu du P.C.A. la "profondeur autorisée en zone de construction privée est de 12 mètres" et qu'en l'espèce, "il n'y a justement aucune dérogation au P.C.A. puisque la profondeur autorisée en zone de commerce est de 23 mètres".

En ce qui concerne la verrière plus haute que la toiture plate, prévue dans le projet et conçue pour apporter de la lumière du jour aux demandeurs de permis, elle écrit que cette verrière est absolument invisible pour le requérant et ne peut lui causer grief, de sorte que celui-ci n'aurait pas intérêt à ce que, comme le permet inconditionnellement le P.C.A., la couverture du projet soit "opaque", "en matériaux hydrocarbonés, surfacés de paillettes, ardoises ou graviers".

À titre subsidiaire, elle considère que les première et troisième branches du moyen ne sont pas fondées car les motifs de l'acte ressortent clairement et ils

reprennent les avis auxquels il se réfère. Elle considère que la motivation des dérogations devait être adaptée aux données particulières du dossier et que tant le demandeur de permis que le fonctionnaire délégué et la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité y ont été attentifs.

Sur la quatrième branche, elle estime que l'erreur n'est pas démontrée, que le terrain du requérant était déjà enclavé par le bâtiment voisin de droite et l'annexe des demandeurs de permis en façade arrière, que l'élévation du mur qui existait préalablement ne provoque aucune ombre majeure sur la propriété du requérant, le soleil se levant en façade arrière et se couchant en façade avant.

En ce qui concerne le caractère pyramidal de la verrière, la commune fait état du fait qu'il s'agit d'une "forme laissant passer la lumière". Elle ajoute que le texte même de l'article 4.L. du P.C.A. prévoit la possibilité d'une exception dans la zone d'annexes commerciales et que l'allusion aux "exploitants de commerce" est purement contextuelle et non restrictive dès lors que l'immeuble peut évoluer dans son affectation par ses occupants.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'une dérogation peut être justifiée par des intérêts purement privés et que, compte tenu du nombre de commerces situés à proximité, "la zone d'annexes commerciales ne peut pas être jugée obsolète dans son ensemble et dans la globalité". Elle insiste encore sur l'étroitesse de l'habitation des demandeurs de permis. Elle rappelle enfin que "rien n'empêche une motivation succincte".

C. La seconde partie adverse

Sur la première branche, la seconde partie adverse observe ce qui suit :

- la commune de Boussu n'a pas jugé que son P.C.A. était obsolète mais que la zone d'annexes commerciales l'était, constatant ainsi un état de fait;
- la commune n'a d'ailleurs pas écarté l'application du P.C.A. puisqu'au contraire, elle a accordé le permis en y dérogeant, sur la base de motifs spécifiques;
- ainsi, le fonctionnaire délégué a observé que l'habitat n'est pas proscrit dans cette zone puisqu'"implicitement, une pièce d'habitation est envisageable en zone d'annexes commerciales pour les exploitants de commerce";
- la dérogation n'a pas été justifiée "par des intérêts purement privés", mais accordée pour des motifs ne tenant pas à un quelconque détournement de pouvoir, au demeurant non vanté.

Sur la troisième branche, elle soutient que l'avis du fonctionnaire délégué et le rapport joint à la demande de permis établissent la nécessité de déroger en faveur du projet litigieux.

Sur la quatrième branche, elle constate que le fonctionnaire délégué résume les remarques émises lors de l'enquête publique, que l'acte attaqué les reprend et comporte ensuite une condition relative au respect des droits des tiers et du Code civil, et que les autorités ont statué en connaissance de cause sur la base du dossier administratif et de la réclamation du requérant. Quant à la verrière, la seconde partie adverse n'aperçoit pas quelle influence celle-ci serait de nature à exercer sur la situation, compte tenu de sa situation sur le toit et en dehors de l'axe des rayons du soleil. Elle conclut au défaut d'intérêt du requérant sur ce point.

Dans son dernier mémoire, elle considère que les options d'aménagement concernées par les dérogations ne sont pas à ce point structurantes qu'on ne puisse y déroger. Elle estime enfin que les motifs de l'avis du fonctionnaire délégué et de l'acte attaqué permettent d'établir que la possibilité d'appliquer la règle a été envisagée.

D. Les parties intervenantes

Sur la première branche, après avoir rappelé les prescriptions du P.C.A. applicables, les parties intervenantes exposent ce qui suit :

- toute dérogation aux prescriptions spécifiques d'une zone n'est pas en soi de nature à entraîner la dénaturation de cette zone. En effet, si un commerce était situé à front de voirie et que les requérants, exploitants de ce commerce, sollicitaient la construction de la même annexe pour des pièces d'habitation, aucune dérogation n'aurait dû être sollicitée;
- la bâtisse à front de rue est de longue date une habitation et non un commerce, ce qui rend, comme le relève l'administration, obsolète la qualification de "zone d'annexes commerciales" la zone où le projet vise à être implanté;
- à juste titre, cette zone reste constructible;
- une annexe est déjà présente au niveau de l'agrandissement du terrain;
- le projet vise à agrandir l'habitation jusqu'à cette annexe qui sera rénovée et incorporée à l'ensemble (pour former la pièce cuisine);
- eu égard à la préexistence de cette annexe, il ne peut être soutenu que le projet entraîne une dérogation à ce point importante qu'elle dénature le P.C.A.

Sur la troisième branche, elles se réfèrent aux motifs de l'acte attaqué, lesquels font état de la faible largeur du terrain et de la petite superficie du corps

principal, de la circonstance que la cour de la partie requérante était déjà enclavée et du fait que le projet porte sur des pièces de vie.

Sur la quatrième branche, elles constatent que l'acte attaqué relève que les annexes étaient déjà présentes en retour de parcelle et soutient que la situation du requérant n'est pas modifiée par le permis attaqué.

Dans son dernier mémoire, elles insistent sur le caractère préexistant de ces constructions. Elles n'aperçoivent pas en quoi les règles du P.C.A. pour lesquelles une dérogation est sollicitée seraient à ce point structurantes qu'il ne pourrait y être dérogé. Elles considèrent enfin que le requérant "est bien mal venu de souligner le caractère exigü de sa cour alors qu'il est notamment à l'origine de cette situation en y ayant créé une annexe avec toit sans aucun permis d'urbanisme".

IV.2. Examen

S'agissant de la recevabilité du moyen, le requérant justifie d'un intérêt à ce que le P.C.A. visé soit appliqué correctement compte tenu des circonstances de la cause, les demandeurs de permis n'étant pas commerçants.

A. Sur la première branche

Le projet prévoit la construction d'une annexe en prolongement d'une maison d'habitation, dans la zone dite "de constructions d'annexes commerciales" au P.C.A. n° 5 "Le Village" précité.

Concernant cette zone, l'article 4.L de ce P.C.A. prévoit ce qui suit :

" Zoning.

Cette zone est affectée aux extensions en annexes, entrepôts et garages dépendant des commerces situés à front de voirie.

Les pièces d'habitation pour les exploitants des commerces peuvent être situées dans la zone sur une profondeur de 25 m au maximum par rapport à la façade.

[...]

L'ensemble de la zone prévue au plan peut être bâti.

[...]".

Il n'est pas contesté que le bâtiment principal que le projet vise à agrandir n'est pas affecté à un commerce et que ses propriétaires n'ont pas l'intention d'en modifier la destination, à savoir leur maison d'habitation.

En ce sens, le projet déroge à l'article 4.L du P.C.A. n° 5.

L'article 113 du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit en son alinéa 1^{er} :

- " Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :
- 1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale;
 - 2° à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation, dans une mesure compatible avec son option urbanistique".

L'article 114 du même Code, alors applicable, dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

- " Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°.
- Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3°, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}".

Compte tenu de l'économie générale de ce P.C.A. et des éléments avancés par les parties, l'article 4.L de ce plan, en réservant aux seuls commerçants la possibilité de construire des pièces d'habitation dans la zone d'annexes commerciales, n'est pas à ce point structurant qu'il en devienne une option du P.C.A. à laquelle on ne peut déroger.

L'acte attaqué justifie comme suit l'octroi de la dérogation à l'article 4.L du P.C.A. :

- " Considérant qu'une réclamation a été formulée et que les remarques sont les suivantes :
- enclavement de la cour;
 - manque de luminosité;

- problème mur clôture mitoyen.

Considérant que le P.C.A. prévoit une zone d'annexe[s] commerciale[s] constructible sur 25 m à partir de la voirie;

Considérant que le projet s'inscrit dans la zone d'annexe[s] commerciale[s] mais n'est pas destinée à du commerce;

Considérant que la zone d'annexe commerciale est obsolète;

Considérant cependant que la zone est constructible;

Considérant la faible largeur du terrain et la petite superficie du corps principal;

Considérant que l'annexe comporte des pièces de vie (séjour, cuisine) nécessaires au bon fonctionnement de l'habitation;

Considérant l'enclavement de la cour voisine;

Considérant cependant que des annexes étaient déjà présentes en retour de parcelles".

À ces motifs doivent être ajoutées les considérations suivantes émises par le fonctionnaire délégué dans son avis, lesquelles sont reproduites dans l'acte attaqué :

" Vu la configuration des lieux et le contexte bâti composé également de part et d'autre du projet d'annexes arrière composées d'une toiture plate en zone de construction principale d'habitation;

Considérant que le projet est relatif à un aménagement qualitatif permettant d'accueillir une pièce de première nécessité et répondant aux besoins réels des résidents de l'habitation;

Attendu de plus que implicitement une pièce d'habitation est envisageable en zones d'annexes commerciales pour les exploitants de commerce;

Vu l'habitat traditionnel des lieux ainsi que l'implantation du projet situé à l'arrière du volume principal et dès lors non perceptible depuis l'espace public".

Si la taille de l'habitation et de la parcelle de la demanderesse de permis peuvent constituer des arguments pertinents pour justifier l'octroi de la dérogation, l'auteur de l'acte attaqué ne peut se contenter de constater l'enclavement de la cour voisine et la préexistence de certains aménagements sans procéder à un examen plus concret des nuisances générées par le projet, d'autant que celui-ci emporte l'édification de murs plus élevés que les constructions existantes.

Pour le surplus, en tant que l'auteur de l'acte attaqué considère que la zone d'annexes commerciales est obsolète, il ne justifie pas suffisamment l'octroi de la dérogation dès lors que le caractère obsolète de prescriptions d'un plan d'aménagement peut, tout au plus, constituer une invitation à les abroger ou à les modifier.

Il s'ensuit que, dans la mesure qui précède, la première branche du moyen est fondée.

B. Sur la troisième branche

L'article 114 du CWATUP impose expressément de n'accorder les dérogations qu'à titre exceptionnel lorsqu'il s'agit de déroger en application des articles 110 à 113 du Code. Ce caractère exceptionnel s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Il revient à l'administration de justifier que la dérogation qui est admissible au regard des critères de l'article 113 n'est pas accordée par facilité, mais avec modération, après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu que la dérogation est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Cette décision relève du pouvoir discrétionnaire et ne peut être censurée par le Conseil d'État que si l'administration commet une erreur manifeste d'appréciation.

Dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice et la justification de son caractère exceptionnel doivent être dûment motivées en la forme. Cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Concernant le caractère exceptionnel de la dérogation, la motivation peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout et permette de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du projet.

Dès lors qu'il ressort de l'examen de la première branche du moyen que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas correctement apprécié le projet litigieux au regard des nuisances que celui-ci risque d'engendrer en enclavant la cour de l'habitation voisine, le caractère exceptionnel de l'octroi de la dérogation à l'article 4.L du P.C.A. n'est pas établi à suffisance.

Il s'ensuit que la troisième branche du moyen est fondée.

C. Sur la quatrième branche

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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. Un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de cette législation, qu'à la double condition qu'il comporte l'énoncé des raisons qui le justifient, et que ces motifs ne soient pas entachés d'inexactitude. Toutefois, un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui

ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption; il suffit que sa décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation; l'obligation varie selon la qualité et la nature de la motivation des opinions exprimées et l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations et tous les avis recueillis lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces réclamations et ces avis n'ont pas été retenus.

Ainsi qu'a pu le relever l'auteur de l'acte attaqué, la réclamation formulée au cours de l'enquête publique faisait notamment état de l'enclavement de la cour de la partie requérante et des nuisances subséquentes en termes de luminosité. Dès lors que l'examen de la première branche du moyen a fait apparaître que l'analyse du projet litigieux à laquelle a procédé l'auteur de l'acte attaqué n'était pas suffisamment concrète au regard des nuisances potentielles sur la cour du requérant, il y a lieu de conclure que cette motivation ne lui permet pas de comprendre pourquoi ses observations n'ont pas été prises en considération.

Il s'ensuit que la quatrième branche du moyen est fondée.

En conclusion, le moyen unique est fondé en ses première, troisième et quatrième branches.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros dans sa demande de suspension et de 700 euros dans sa requête en annulation, sans cependant faire état d'éléments spécifiques justifiant que l'on s'écarte du montant de base. En vertu de l'article 67, §§ 1^{er} et 2, du règlement général de procédure, le montant de base est de 700 euros et est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension. En conséquence, l'indemnité de procédure est fixée à 840 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme accordé le 4 avril 2017 par le collège communal de Boussu à Cyril MASCOLO et Sophie POSADINU pour la

transformation et l'extension d'une maison d'habitation située rue Grande 124 à Hornu.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de 420 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX