

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.096 du 14 novembre 2019

A. 228.175/XIII-8664

En cause : **BODEN** Jean-Marc,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

1. la Ville de Liège,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et
Florence NATALIS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

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

Partie intervenante :

LAPAILLE Colette,
ayant élu domicile chez
M^e Alexandre PIRSON, avocat,
rue Saint-Hubert 17
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 mai 2019, Jean-Marc BODEN demande, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de la délibération du collège communal de Liège du 22 mars 2019 par laquelle est octroyé à Colette LAPAILLE un permis d'urbanisme autorisant la construction d'un immeuble comportant deux logements sur un bien sis rue Edmond Jacquemotte, 5, à Jupille (Liège).

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 18 juin 2019, Colette LAPAILLE demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La première partie adverse a déposé sa note d'observations ainsi que son dossier administratif par la voie électronique.

La seconde partie adverse a déposé une note d'observations et son dossier administratif.

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 25 septembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 octobre 2019 à 10 heures et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Joachim LOUMAYE, *loco* M^e Xavier CLOSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse et M^e Alexandre PIRSON, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle LEYSEN, 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

1. Le 12 septembre 2018, Colette LAPAILLE introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble comportant deux logements sur un terrain situé rue Edmond Jacquemotte 5 à Liège.

Il s'agit d'un immeuble (rez + 2 étages) à toiture plate, d'une profondeur de 11,30 mètres. En façade arrière, le rez-de-chaussée serait construit en décrochage

(qui implique une profondeur supplémentaire de 2,01 mètres) et dont la toiture plate serait aménagée en terrasse au niveau du premier étage.

Le bien figure en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

Il est également situé dans le périmètre d'un permis de lotir (désormais permis d'urbanisation) dit "Charlemagne" du 22 août 1967, modifié les 16 juillet 1969, 14 avril 1971 et 28 mai 1982. Il s'agit du lot n° 78 du lotissement.

Le projet s'écarte de l'article 3 du permis de lotir en ce qui concerne la zone de recul qui est complètement minéralisée alors qu'elle devrait être aménagée en jardin.

2. Le 26 septembre 2018, la ville de Liège informe la demanderesse de permis et le fonctionnaire délégué que la demande est incomplète et leur adresse un relevé des pièces manquantes.

3. Le 5 octobre 2018, la ville de Liège réceptionne les pièces complémentaires sollicitées.

4. Le 18 octobre 2018, la ville de Liège transmet au fonctionnaire délégué le dossier complet de la demande de permis et adresse à la demanderesse de permis un accusé de réception du dossier complet de la demande.

5. Le 29 octobre 2018, le service voirie du département des travaux de la ville émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

6. Le projet est soumis à annonce de projet du 1^{er} au 15 novembre 2018.

Elle donne lieu à trois courriers de réclamations, dont celui de la partie requérante (voisin de gauche du projet, propriétaire du n° 7) et celui des propriétaires du n° 3, ainsi qu'une pétition recueillant 67 signatures.

7. Le 7 décembre 2018, le collège communal de la ville de Liège émet un avis favorable conditionnel.

8. Le 11 décembre 2018, le collège communal adresse un courrier à la demanderesse de permis lui signalant que l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité.

9. Le 17 janvier 2019, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable et propose d'octroyer le permis sollicité assorti de la condition de limiter l'accessibilité de la terrasse du 1^{er} étage afin de respecter le Code civil. Cet avis est notamment rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande de permis s'écarte du permis d'urbanisation pour les motifs suivants :

- aménagement de la zone de recul;

Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.5, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter [...] d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans [...] le permis d'urbanisation;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis;

Considérant que ces conditions sont rencontrées compte tenu des éléments d'appréciation suivants :

Considérant le contexte et l'étroitesse de la parcelle, l'aménagement proposé est intégré et ne perturbe pas les alentours. [...]"

10. Le 24 janvier 2019, la ville de Liège sollicite des plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

" [...]

- revoir la profondeur du projet afin de mieux s'intégrer au contexte existant : le volume secondaire sera réduit afin de s'aligner sur le volume voisin, l'accès à la toiture sera limité à un balcon distant de minimum 1m90 de la limite de propriété voisine;

- [...]

- améliorer la verdurisation de la zone de recul;

- [...]"

11. Le 1^{er} février 2019, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction de la demande de permis. Cette décision est envoyée à la demanderesse de permis et au fonctionnaire délégué.

12. Le 27 février 2019, la ville de Liège réceptionne des plans modifiés.

Le projet modifié prévoit la réduction de la profondeur du rez-de-chaussée construit en décrochage de la façade arrière (ce qui implique la suppression de la terrasse initialement prévue sur la toiture plate du rez) ainsi que la verdurisation d'une partie de la zone de recul (du côté des limites de propriété).

13. Le 1^{er} mars 2019, la ville de Liège informe la demanderesse de permis que suite au dépôt de plans modificatifs, le collège communal substitue

l'accusé de réception initial de son dossier conformément à l'article D.IV.43 du Code du développement territorial (CoDT), que le dossier est dispensé de l'avis du fonctionnaire délégué et que la décision doit être envoyée dans un délai de 30 jours.

14. A la même date, le collège communal transmet les plans modificatifs et une copie du nouvel accusé de réception au fonctionnaire délégué.

15. Le 22 mars 2019, le collège communal délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Par un courrier daté du 26 mars 2019 et envoyé le lendemain, cette décision est notifiée à la demanderesse de permis.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Colette LAPAILLE est accueillie.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis qu'aucun des deux moyens n'est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de l'inexactitude des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de l'article 6, § 8, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), des articles D.29-2, D.66 et D.67 du Code de l'environnement, des articles D.VIII.2, § 1^{er}, alinéa 2, et D.IV.53 du CoDT, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, en particulier le principe de minutie, et du principe général de droit selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Elle rappelle tout d'abord que la réclamation qu'elle a introduite dans le cadre de l'enquête publique dénonçait une perte d'éclairage et d'ensoleillement, une sensation d'écrasement, ainsi que l'impact du gabarit du projet sur la terrasse et les pièces de vie de son habitation situées aux étages de la façade arrière de son immeuble. Elle réclamait une diminution de la profondeur des étages du volume

principal afin de le ramener à la profondeur des autres habitations. Elle relève que le collège communal a admis la pertinence de cette réclamation en ce qui concerne la perte d'ensoleillement et de luminosité dans les pièces de vie de son habitation et qu'il a d'ailleurs sollicité le dépôt de plans modifiés prévoyant notamment la réduction du volume secondaire afin de s'aligner sur le volume voisin. Elle en déduit que le collège communal a donc considéré que la réduction du volume secondaire du projet aurait pour effet de limiter l'"impact" du projet en terme de perte d'ensoleillement sur la propriété voisine. À son estime, cette appréciation est inexacte en fait, manifestement déraisonnable, et ne repose pas sur un examen minutieux du dossier et de sa réclamation: l'ombre du volume secondaire (composé uniquement d'un rez-de-chaussée d'une profondeur de deux mètres) était limitée et n'avait une influence négative que sur l'ensoleillement d'une cave de son habitation et d'une petite partie de son jardin, c'est de la perte d'ensoleillement due au volume principal que la partie requérante s'est plainte dans sa réclamation. Selon elle, la modification suggérée par le collège communal n'a donc réduit que de manière très marginale la perte de luminosité occasionnée sur sa propriété, de sorte que la modification des plans ne constitue pas une réponse pertinente à sa réclamation. À son estime, le motif de l'acte attaqué selon lequel une réduction du volume secondaire aurait pour effet de réduire l'impact du projet sur l'ensoleillement de son habitation est inexact en fait.

Elle soutient ensuite que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas conforme aux articles D.66 et D.67 du Code de l'environnement et que dès lors elle n'a pas permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause à l'égard de cette problématique de luminosité. Elle estime que les autres pièces du dossier n'éclairent pas davantage les incidences du projet sur les habitations avoisinantes et que le document intitulé "étude d'ensoleillement", déposé à l'appui des plans modifiés et dont l'auteur n'est pas identifié, est difficile à comprendre et n'a pas pu éclairer valablement l'autorité sur cette question.

Elle soutient enfin que l'acte attaqué est dénué de motifs formels expliquant la raison pour laquelle son auteur a estimé que les nuisances affectant son habitation étaient acceptables au regard du bon aménagement des lieux.

VI.2. Examen

L'article D.29-2 du Code de l'environnement est libellé comme suit :

- " La participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement et au processus décisionnel de projets est assurée conformément au présent titre sans préjudice de l'application des dispositions concernant l'accès à l'information en matière d'environnement.

Les dispositions du présent titre se substituent aux modalités de participation du public prévues dans les législations relatives aux plans, programmes et projets visés à l'article D.29-1 sous réserve de l'application des dispositions établissant des modalités plus étendues d'information et de consultation du public. Les résultats de la procédure de participation sont dûment pris en considération".

Les articles D.66, § 1^{er}, et D.67, § 1^{er}, du même Code énumèrent respectivement les informations que la notice d'évaluation des incidences et l'étude d'incidences doivent comporter.

L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme suit :

- " Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.
Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.
Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section".

L'article D.VIII.2, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT dispose que les résultats du processus participatif sont dûment pris en considération.

L'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose que les actes administratifs à portée individuelle doivent faire l'objet d'une motivation formelle. L'article 3 de cette loi dispose que la motivation consiste en l'indication, dans l'acte, des dispositions de droit et de fait servant de fondement à la décision et que cette motivation doit être adéquate. Elle doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité devant accorder ou refuser un permis de le faire en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Dès lors, la notice doit contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière n'a été accordée qu'en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par la notice d'évaluation des incidences ni d'une autre manière. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement pour apprécier les incidences du projet, elle peut également se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, comme les pièces du dossier de la demande. Il appartient à celui qui dénonce les lacunes ou les insuffisances de la notice de démontrer que celles-ci ont été de nature à induire en erreur l'autorité administrative ou l'ont empêché de statuer en connaissance de cause.

Enfin, le principe de minutie impose à l'administration de s'informer complètement et de procéder à un traitement minutieux des éléments qui conduisent à l'adoption d'une décision afin de statuer en parfaite connaissance de cause.

En l'espèce, la demande de permis initiale porte sur la construction d'un immeuble de 3 niveaux qui dépasse, en façade arrière, la profondeur de la maison mitoyenne de la partie requérante et de l'annexe construite dans le prolongement de celle-ci (sur la toiture de laquelle est construite une terrasse murée). Dans ce projet initial, le rez-de-chaussée est construit en décrochage de la façade arrière et une terrasse, murée du côté de la maison de la partie requérante, est prévue au premier étage (sur la toiture du rez). Cette terrasse et le mur qui l'encadre débordent l'annexe de la partie requérante.

Dans le cadre de l'enquête publique, la partie requérante a introduit une réclamation rédigée comme suit :

" Au niveau général :

1. Au niveau de son gabarit et de son volume, il ne respecte en rien le principe d'harmonie et les caractéristiques architecturales des immeubles voisins. Il n'est absolument pas cohérent par rapport aux bâtis existants. En effet la profondeur maximum existant dans notre bloc est de 9 mètres au niveau du premier et deuxième étage et de 12 mètres au niveau du rdc. Or ici, le plan prévoit un immeuble de 11,5 mètres au niveau du premier et deuxième étages et de 13,5 mètres au niveau du rdc. Mais il est prévu une terrasse et un mur au premier étage

qui amène cet étage à une profondeur de 13,5 mètres comme le rdc (4,5 mètres de plus que la plus profonde des maisons du bloc).

2. Il a un impact certain pour le voisinage direct tant au niveau de la luminosité, ensoleillement, que de la perte d'intimité pour le voisinage (terrasse ouverte à gauche).

[...]

4. La longueur de la construction et le non-alignement par rapport aux maisons voisines casseront la dynamique sociale entre voisins et diminueront les échanges et la convivialité entre nous.

[...]

Au niveau personnel :

1. Le projet proposé dépasse notre maison à l'arrière de 1,5 mètres au niveau du rdc, de 5,5 mètres notre premier étage et de 3,5 mètres notre deuxième étage. Et cela du côté Sud - Sud Est. L'impact au niveau de la luminosité et de l'ensoleillement est donc énorme pour nous. La moitié de notre maison (face arrière et terrasse) ne profitera plus du soleil tous les mois d'hiver (perte de lumière, de chaleur, de confort et de loisirs). En été il faudra attendre l'après-midi pour qu'enfin les rayons de soleil baignent notre terrasse.

2. Le cadre de vie que nous avons tant recherché il y a 6 ans (lors de l'achat de la maison) sera en grande partie gâché car la vue depuis notre cuisine et de nos chambres arrière donnera sur un mur avec toute la perte d'horizon, de lumière et d'ensoleillement qui en découle. Tous les travaux que nous avons menés afin de profiter de cette lumière et de cette chaleur au maximum seront en grande partie inutiles. Par cette construction, ils nous confisquent le bénéfice du soleil et de la lumière tant utile à tous.

3. Notre nouvelle terrasse (2016) sera plongée dans l'ombre et nous serons opprimés par un mur d'une hauteur de 3,7 mètres sur 3,5 mètres de large, et une prolongation de ce mur sur une hauteur d'± 1 mètre de plus que notre mur mitoyen sur une largeur de 2 mètres.

[...]

Nos propositions :

[...]

2. Ramener la profondeur des premier et deuxième étages à 9 mètres (comme le n° 3), ainsi nous subirons juste un mur de 1 mètre sur toute la hauteur de notre maison (réduction des problèmes). Aucune maison de notre bloc ne fait plus.

3. Raccourcir le rdc d'1,5 mètre, tout en gardant la configuration proposée par l'architecte afin de ramener le rdc à maximum 12 mètres à gauche (comme le n° 7, 9 et 11) et 10 mètres à droite, ce qui harmonise l'ensemble des immeubles existants et impactera moins le n° 3 (qui ne fait que 9 mètres).

4. Nous avons constaté que toutes les pièces sont de plein pied, ce qui entraîne que la terrasse proposée est bien plus haute que celles du voisinage et nécessite un mur extérieur beaucoup plus haut que le nôtre. En effet les maisons n° 3, 7, 9 et 11 ont toutes une ou des marches pour accéder à la pièce arrière au rdc, ainsi qu'au niveau de leur terrasse au premier. En copiant ce schéma dans la nouvelle construction, la pièce du rdc, la terrasse et son mur extérieur seront pratiquement à la même hauteur que les constructions voisines".

La réclamation introduite par les voisins demeurant de l'autre côté du projet (n° 3) contient notamment les observations suivantes :

" Nous sommes contents qu'enfin il y ait une construction au numéro 5, nous y gagnerons en isolation et le terrain sera enfin entretenu régulièrement.

Nous sommes surpris des 13,5 mètres (4,5 mètres soit une demi maison de plus que la nôtre à l'arrière au rez-de-chaussée et au 1^{er}, et de 2,5 mètres au 2^{ème} étage) de profondeur prévus du futur bâtiment à appartements et de la pièce commune/studio/pièce des invités.

Il serait normal que le nouveau bâti s'aligne sur notre maison (9 mètres).

Nous dépassons d'un mètre notre voisin du numéro 1 ainsi qu'avec les maisons du bas les numéros 7, 9, 11. Il faut que ça reste harmonieux, équilibré et qu'il y ait une bonne intégration de cette nouvelle construction avec les maisons existantes depuis de nombreuses années. Il faut penser aux enjeux collectifs et préserver les valeurs d'ensemble. Il ne faudrait pas que le nouveau bâti prime sur les anciens. Nous allons y perdre en intimité, en ensoleillement, en luminosité et en vue dégagée que nous avons sur la ville ainsi que le couché de soleil que nous ne verrons plus.

Quand nos futurs voisins seront sur leur terrasse au 1^{er} étage, ils auront une vue directe (balustrade) dans notre cuisine et notre salle-à-manger ainsi que sur notre terrasse du rez-de-chaussée. Il y aura également une seconde terrasse au rez-de-chaussée ce qui pourrait amener des nuisances sonores (nous avons une chambre à l'arrière). Il faut que notre cadre de vie reste qualitatif et soit respecté.

De notre cuisine, nous aurons une vue sur mur à droite, cette pièce où nous prenons nos 3 repas journaliers qui est actuellement baignée de lumière avec une vue dégagée sur la verdure de même que notre salle de bain, ne le seront plus.

De notre salle à manger où nous avons notre espace lecture avec une vue dégagée sur la ville, se transformera en vue sur mur et terrasse.

Nous ne désirons pas nous sentir opprimés et écrasés, notre bien-être s'en ressentira.

Nous habitons depuis 1974 dans ce quartier où l'entente entre voisins est bonne, serviable et conviviale (fête des voisins en juin).

[...]"

Dans son avis du 7 décembre 2018, le collège communal analyse comme suit le projet qui lui est soumis :

" [...]

Considérant que trois lettres de réclamation (dont une accompagnée d'une pétition de 17 signataires) ont été introduites; qu'elles soulèvent les points suivants :

[...]

Considérant que ces réclamations peuvent être analysées comme suit :

- gabarit et programme excessifs par rapport aux «normes prévues» :

Considérant que le gabarit du projet s'inscrit dans les prescriptions du permis d'urbanisation octroyé le 22 août 1968 et modifié les 14 avril 1971 et 28 mai 1982; que dans la modification du 14 avril 1971, la profondeur de la construction a été portée à 14 m; que le projet présente toutefois une profondeur supérieure aux autres bâtiments du bloc; que la profondeur du rez-de-chaussée et la terrasse sur la toiture risquent d'engendrer une perte d'ensoleillement pour le voisin de gauche; que la réclamation est partiellement retenue.

[...];

- aménagement de la zone de recul : les réclamants déplorent la minéralisation intégrale de la zone de recul qui altère le caractère «champêtre» du quartier :

Considérant qu'en observant la rue, il apparaît que de nombreuses zones de recul sont déjà intégralement minéralisées; que les parcelles végétalisées sont anecdotiques; que stationner un véhicule dans cette zone permet de limiter l'encombrement de l'espace-rue; que la réclamation n'est pas retenue;

- nuisances : les réclamants craignent des nuisances telles que la perte d'intimité, la perte de luminosité et une rupture de la «dynamique sociale» :

Considérant que le projet est conforme aux articles 678 à 680 du Code civil relatifs aux vues directes et obliques; qu'en ce sens, l'intimité des voisins est préservée;

Considérant que la présente demande ne comporte pas d'étude d'ensoleillement; que toutefois, vu l'orientation de la parcelle, seul le voisin de droite pourrait être impacté;

Considérant que la remarque du réclamant estimant que : «...La longueur de la construction et le non-alignement par rapport aux maisons voisines casseront la

dynamique sociale entre voisins et diminueront les échanges et la convivialité entre nous...» est une appréciation purement subjective qui n'est pas étayée par des arguments probants;

Considérant que la réclamation n'est pas retenue en termes d'ensoleillement;

[...]

Considérant que le projet dépasse les volumes principaux adjacents de 2,40m (n° 3, voisin de droite) et de 3,45m (n° 7, voisin de gauche); que les volumes secondaires dépassent de 4,45m (voisin de droite) et 1,50m (voisin de gauche); que le projet risque d'avoir un impact sur l'ensoleillement de la propriété voisine; que cet impact pourrait être limité en réduisant la profondeur de volume secondaire et donc l'emprise de la terrasse;

[...]

Au vu de ce qui précède, nous émettons un avis favorable conditionnel et sollicitons des plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

- revoir la profondeur du projet afin de mieux s'intégrer au contexte existant : le volume secondaire sera réduit afin de s'aligner sur le volume voisin, l'accès à la toiture sera limité à un balcon distant de minimum 1,90 de la limite de propriété voisine;

- [...]

- [...]

- améliorer la verdurisation de la zone de recul

- [...]"

La demanderesse de permis a produit des plans modifiés à la suite de cet avis. La construction projetée prévoit la réduction de la profondeur du rez-de-chaussée et son alignement sur le volume secondaire de la partie requérante.

L'auteur de l'acte attaqué reproduit l'avis du 7 décembre 2018 du collège communal et précise ensuite ce qui suit :

" [...]

Considérant que des plans modifiés ont été réceptionnés en date du 27 février 2019; que ces derniers suppriment le volume secondaire et revoient l'aménagement du rez-de-chaussée; que la zone de recul est partiellement végétalisée;

[...]

Considérant que les plans modifiés répondent à la majorité des remarques formulées par notre Assemblée; que la diminution de la profondeur du rez-de-chaussée supprime la terrasse du premier étage; [...]

Considérant que les travaux sont admissibles pour l'endroit considéré; que dès lors le permis peut être délivré;

[...]"

S'il est exact que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ne précise pas que le projet aura un impact sur l'ensoleillement des propriétés voisines, les plans joints à la demande ainsi que le reportage photographique permettent de déterminer l'orientation des habitations ainsi que l'implantation exacte du projet par rapport à celles-ci. Par ailleurs, les réclamations du requérant et des voisins domiciliés au n° 3 dénoncent avec précision l'impact en termes d'ensoleillement et de luminosité qu'aura selon eux le projet sur leurs propriétés respectives.

Il ressort du dossier administratif et de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a bien pris en considération ces réclamations, admettant en effet l'existence d'une perte d'ensoleillement pour les propriétés voisines de droite et de gauche. Elle a sollicité de la demanderesse de permis la production de plans modifiés afin de limiter les nuisances occasionnées par le projet, faisant ainsi droit, dans une certaine mesure, aux observations contenues dans les réclamations.

Il n'est pas contesté que la demanderesse de permis a modifié le projet conformément aux suggestions faites par l'autorité, à savoir, réduire la profondeur du rez-de-chaussée afin de l'aligner sur l'annexe de la partie requérante, et supprimer la terrasse. Ainsi, le mur initialement projeté, qui débordait de l'annexe et du muret construit sur la terrasse du requérant, s'aligne désormais sur ce dernier. L'ombre portée par ce mur "débordant sur deux niveaux" est supprimée, réduisant ainsi la perte d'ensoleillement au niveau du rez-de-chaussée et du premier étage de la propriété de la partie requérante. Il n'est donc pas inexact d'affirmer que la réduction du volume secondaire a pour effet de réduire l'impact du projet sur l'ensoleillement de la propriété voisine, même si cette réduction n'est pas aussi substantielle qu'espérée par la partie requérante.

L'autorité a estimé que les nuisances générées par le projet d'habitation modifié restent dans des limites acceptables pour le voisinage, compte tenu de la profondeur fixée par le permis d'urbanisation (dont les prescriptions sont l'expression du bon aménagement des lieux) que le projet respecte.

Pour le surplus, l'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation, laquelle n'est pas autrement établie en l'espèce.

En conclusion, le premier moyen de la requête n'est pas fondé.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un second moyen de l'inexactitude des motifs de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles D.IV.5. et D.IV.53 du CoDT, de la loi du 29 juillet 1991 précitée, du principe général de droit selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, et de l'article 3 du permis de lotir délivré le 22 août 1967.

La partie requérante soutient que les prescriptions relatives aux "zones de recul" du permis de lotir énumèrent les constructions qui y sont autorisées (clôtures, perrons d'entrées,...), le restant de la zone étant aménagé en jardinnet. Elle en déduit que l'acte attaqué autorise un écart à ces prescriptions et admet en définitive la minéralisation de presque toute la zone de recul au motif que les plans modificatifs montrent une amélioration de la verdurisation dans cette zone, alors que les plans modifiés présentent une "végétalisation en limite de propriété" (c'est-à-dire sur le bord des deux places de parcage) dont l'importance et la nature ne sont nullement précisées, et qui ne fait pas l'objet d'une condition dans le permis.

En une première branche, elle soutient que le collège communal a essentiellement examiné l'écart dans son avis préalable et qu'il a estimé que cet écart était acceptable au motif que de nombreuses zones de recul du lotissement sont intégralement minéralisées et que les parcelles végétalisées sont anecdotiques. Selon elle, ces affirmations sont inexactes en fait dès lors que la plupart des parcelles voisines disposent d'un jardinnet. Elle considère que les quelques habitations qui ont complètement remplacé le jardinnet par des places de parcage ne peuvent servir de référence dès lors qu'il est vraisemblable que ces travaux ont été réalisés sans autorisation.

En une seconde branche, elle soutient que le collège communal n'a pas expressément cherché à déterminer les objectifs du permis de lotir et n'a dès lors pas pu expliquer la raison pour laquelle il a estimé que le projet ne compromettrait pas les objectifs d'urbanisme contenus dans celui-ci. Elle fait valoir que, parmi les objectifs du lotissement, figurent la création d'habitations unifamiliales et la conservation d'avants d'habitation verdurisés. Elle soutient que l'objectif d'éviter le parcage en voirie aurait été facilement rencontré si l'autorité avait décidé d'imposer le respect de l'optique du lotissement, à savoir la création de maisons d'habitations unifamiliales ne nécessitant que la présence d'une ou deux voitures. Par ailleurs, la réalisation d'une végétalisation de quelques centimètres en limite de propriété n'équivaut pas, selon elle, à la présence d'un jardinnet sur une moitié de la zone de recul et ne permet pas de respecter les objectifs du permis d'urbanisation, outre que cette végétalisation est irréalisable puisqu'elle nécessite la suppression unilatérale, par la bénéficiaire du permis, d'un muret mitoyen entre le n° 5 et n° 7 qui n'est pas figuré dans les plans.

VII.2. Examen

A. La première branche

L'article 3 du permis de lotir délivré le 22 août 1967 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jupille-sur-Meuse dispose comme suit :

" 3) ZONES DE REcul

Les zones de recul entre alignements des voiries et alignements des constructions ne peuvent être modifiées.

Aucune construction n'est autorisée en dehors des suivantes :

- les clôtures,
- les perrons d'entrées,
- les accès aux garages et entrées et leurs murets,
- les piliers de soutien des barrières d'entrée,
- des auvents et loggias n'excédant pas 0,80 m de saillie sur le nu de la façade et les deux tiers de sa largeur,
- des dallages sur la largeur des portes de garages et d'entrées; pour le restant, les zones de recul seront aménagées en jardinets".

Le permis de lotir du 22 août 1967, modifié à plusieurs reprises, ne comporte pas de définition des objectifs d'aménagement du territoire ou d'urbanisme.

Le collège communal a estimé que l'écart à l'article 3 du permis de lotir était acceptable au motif qu'il existe dans la rue de nombreuses zones de recul qui sont déjà intégralement minéralisées, que les parcelles végétalisées sont anecdotiques, que plusieurs parcelles présentent déjà des aménagements similaires dans le contexte proche, que l'écart au permis de lotir a été diminué puisque le projet modifié prévoit désormais une verdurisation de la zone, et que stationner son véhicule dans cette zone permet de limiter le stationnement dans la rue et l'encombrement de celle-ci.

Il ressort des renseignements manuscrits fournis par la partie requérante que sur les 50 parcelles bâties du lotissement (d'une superficie proche de celle de la demanderesse de permis), seules trois d'entre elles semblent comporter une zone de recul entièrement végétalisée, treize maisons comportent une zone de recul intégralement minéralisée ou largement minéralisée, l'importance de la végétalisation des zones de recul des parcelles restantes étant variable.

Il ressort par ailleurs du reportage photographique déposé à l'appui de la demande de permis qu'il existe à proximité de la construction autorisée plusieurs parcelles qui présentent déjà des aménagements similaires à ceux du projet, les accès aux entrées et aux portes de garages occupant en effet une large partie de la zone de recul compte tenu de l'étroitesse des parcelles.

Partant, les renseignements fournis par la partie requérante et le reportage photographique figurant au dossier permettent d'établir que l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué n'est pas entachée d'erreur manifeste.

Enfin, aucun élément ne laisse à penser que la minéralisation des zones de recul dans la rue aurait été effectuée sans autorisation préalable.

En conséquence, il n'est pas établi que l'acte attaqué reposerait sur des motifs inexacts en fait ou inadmissibles en droit.

Pour le surplus, il importe peu que la végétalisation de la zone de recul ne fasse pas l'objet d'une condition dans l'acte attaqué dès lors qu'il appartient à la bénéficiaire du permis de mettre en œuvre celui-ci dans le respect des plans approuvés par l'autorité délivrante, lesquels prévoient bien la végétalisation de ladite zone.

Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. La seconde branche

L'article D.IV.5 du CoDT est libellé comme suit :

- " Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :
- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;
 - 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis".

L'article D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose que "sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code".

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui

doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité.

L'article 4 du permis d'urbanisation, relatif à la "hauteur des constructions", dispose que les constructions auront le nombre d'étages déterminé par le plan. Le plan du lotissement prévoit des immeubles sans étage (rose clair), des immeubles à un niveau habitable sur garage (rose foncé), des immeubles à deux niveaux habitables sur garage (rouge) et des immeubles à un rez-de-chaussée et deux niveaux habitables (orange). L'article 5, intitulé "Destinations", prévoit que "seules les constructions à usage d'habitation sont autorisées". L'article 9, relatif aux "garages", dispose que tous les bâtiments sans distinction devront comprendre au minimum un garage incorporé dans le volume de l'immeuble.

S'il peut être admis que l'objectif du permis d'urbanisation est la construction d'immeubles à usage d'habitation, il ne ressort en revanche pas de ce permis que la création d'habitations unifamiliales figurerait parmi les objectifs du lotissement. Ni la possibilité de construire un ou plusieurs niveau(x) habitable(s) ni l'obligation de construire "au moins" un garage dans le volume de l'immeuble ne permettent en effet d'exclure la possibilité de construire des immeubles comportant plusieurs logements, à tout le moins deux.

En l'espèce, le plan du lotissement prévoit, pour la parcelle considérée, un immeuble à deux niveaux sur garage (rouge).

La demande de permis d'urbanisme initiale portait sur la construction d'un immeuble de trois niveaux comprenant deux logements avec un garage incorporé au rez-de-chaussée et la minéralisation intégrale de la zone de recul. Le projet modifié prévoit, devant les portes d'entrée et de garage, une zone de recul en "pavés béton". Il prévoit aussi de la végétation sur les côtés latéraux de la parcelle, sans que l'on puisse toutefois assimiler celle-ci à un "jardinnet".

L'auteur de l'acte attaqué considère que le projet s'écarte de l'article 3 du permis d'urbanisation et que cet écart est acceptable. Il motive cet écart comme suit :

" [...] Considérant que la demande s'écarte des prescriptions de l'article 3 (aménagement de la zone de recul) du permis d'urbanisation; Considérant que la demande est soumise conformément à l'article D.IV.40 à une annonce de projet pour les motifs suivants : écarts au permis d'urbanisation; [...] Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué a été sollicité en vertu de l'article D.IV.16 du Code en date du 13 décembre 2018; que son avis favorable a

été rendu conformément à l'article D.IV.39 du Code; qu'il est libellé et motivé comme suit :

« AVIS DU FONCTIONNAIRE DELEGUE

[...]

Considérant que la demande de permis s'écarte du permis d'urbanisation pour le motif suivant : aménagement de la zone de recul;

Considérant qu'en vertu de l'article D.IV. 5, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter [...] d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet : [...]

Considérant que ces conditions sont rencontrées compte tenu des éléments d'appréciation suivants :

Considérant le contexte et l'étroitesse de la parcelle, l'aménagement proposé est intégré et ne perturbe pas les alentours;

[...]»;

[...]

Considérant qu'en date du 7 décembre 2018, notre Assemblée a émis l'avis suivant sur cette demande de permis d'urbanisme :

« Considérant que trois lettres de réclamation (dont une accompagnée d'une pétition de 17 signataires) ont été introduites; qu'elles soulèvent les points suivants : [...]

Considérant que ces réclamations peuvent être analysées comme suit :

[...]

- aménagement de la zone de recul : les réclamants déplorent la minéralisation intégrale de la zone de recul qui altère le caractère 'champêtre' du quartier;

Considérant qu'en observant la rue, il apparaît que de nombreuses zones de recul sont déjà intégralement minéralisées; que les parcelles végétalisées sont anecdotiques; que stationner son véhicule dans cette zone permet de limiter l'encombrement de l'espace rue; que la réclamation n'est pas retenue;

[...]

Considérant que l'écart porte sur l'article 3 des prescriptions du lotissement relatif à l'aménagement de la zone de recul;

Considérant que le projet présente une minéralisation intégrale de cette zone; que plusieurs parcelles présentent déjà des aménagements similaires dans le contexte proche; que dès lors, la présente demande ne constitue pas un précédent; que la situation peut néanmoins facilement être améliorée, l'écart est admissible sous condition;

[...]

Au vu de ce qui précède, nous émettons un avis favorable conditionnel et sollicitons des plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

[...]

- améliorer la verdurisation de la zone de recul;

[...]»

Considérant que des plans modifiés ont été réceptionnés en date du 27 février 2019; que ces derniers suppriment le volume secondaire et revoient l'aménagement du rez-de-chaussée; que la zone de recul est partiellement végétalisée;

[...]".

Si l'auteur de l'acte attaqué n'a pas déterminé de manière expresse l'objectif du permis d'urbanisation en lien avec la zone de recul, il a néanmoins procédé à l'analyse de l'impact de la minéralisation d'une partie de la parcelle et a estimé notamment qu'elle ne portait pas atteinte au caractère verdurisé de ladite zone (qui avait été mis en exergue dans les réclamations), celle-ci étant pour partie végétalisée.

Une telle motivation permet à suffisance de comprendre que l'autorité communale a bien déterminé l'objectif d'aménagement du territoire contenu dans le permis d'urbanisation conformément à l'article D.IV.5, 1°, du CoDT, et permet également de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a octroyé le permis.

Pour le surplus, la partie requérante prétend que la réalisation de la végétalisation du côté de sa propriété serait impossible sans la démolition d'un muret mitoyen mais elle ne l'établit pas. En toute hypothèse, l'article D.IV.77 du CoDT précise que la délivrance du permis se fait "sans préjudice des droits civils des tiers".

Il s'ensuit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le second moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VIII. Indemnité de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il n'y a pas lieu de majorer l'indemnité de procédure dès lors qu'il s'agit d'une procédure en débats succincts, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure. En conséquence, il y a lieu de lui accorder le montant de base.

La seconde partie adverse a déclaré à l'audience renoncer à l'indemnité de procédure sollicitée dans ses écrits de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Colette LAPAILLE est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Il n'y a pas lieu d'examiner la demande de suspension.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la première partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

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

Luc DONNAY,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Luc DONNAY