

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.122 du 19 novembre 2019

A. 222.310/XIII-8023

En cause :

PANNAIJE Claude,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

1. **la Commune de Saint-Nicolas,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

FERRO Benedetto,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 31 mai 2017, Claude PANNAIJE demande l'annulation de la décision du collège communal de la commune de Saint-Nicolas du 9 décembre 2016 octroyant à Benedetto FERRO un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble à trois appartements sur un bien sis à Saint-Nicolas, rue des Muguets, 25 et cadastré 1^{ère} division, Section A, n° 356p3.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 juin 2017, Claude PANNAIJE a demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'acte attaqué précité.

Par une requête introduite le 27 juin 2017, Benedetto FERRO a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 238.739 du 29 juin 2017 a accueilli la requête en intervention introduite par Benedetto FERRO, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 5 juillet 2017 par la partie requérante.

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

M. Raphaël BORN, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Valentine BOULANGER, *loco* M^{es} Etienne GREGOIRE et Antoine GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Laura DERU, *loco* M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Yvan TOURNAY, *loco* M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, 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

Les faits utiles sont exposés dans l'arrêt n° 238.739 du 29 juin 2017. Il convient de s'y référer.

Postérieurement à l'acte attaqué dans le présent recours, la partie intervenante a introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la "modification d'octroi du permis d'urbanisme du 6/12/2016 - ouverture fenêtres". Le 12 janvier 2018, le collège communal de Saint-Nicolas a accordé le permis sollicité (modification du permis d'urbanisme n° 6774 du 9 décembre 2016 - modification de baies de fenêtre et débordement de la zone de construction de 1 m sur le passage latéral). Cette décision fait l'objet du recours en annulation n° A. 224.933/XIII-8321.

IV. Demande de mise hors de cause de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse sollicite sa mise hors de cause.

La Région wallonne n'ayant pas pris part à la procédure de délivrance du permis d'urbanisme litigieux, il convient de la mettre hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante conteste tout d'abord la recevabilité *ratione temporis* du recours. Elle émet l'hypothèse que la requête a dû être envoyée par pli recommandé le 31 mai 2017, ce qui signifie que celle-ci n'est recevable que si la prise de connaissance de l'acte a eu lieu le 3 avril 2017 au plus tard. Elle se prévaut cependant d'"indices" lui permettant d'affirmer que le requérant en a eu connaissance durant la semaine du 27 au 31 mars 2017.

Elle conteste également la recevabilité *ratione materiae* du recours. Elle invoque, à cet égard, l'acquiescement du requérant à l'acte attaqué, qu'elle déduit d'un courrier du 1^{er} mai 2017 dans lequel celui-ci indique renoncer à attaquer le permis. Il s'agit, selon elle, d'un accord ferme et définitif, dénué d'ambiguïté, témoignant, dans le chef du requérant, d'une connaissance de l'acte, de ses enjeux, ce

dont attestent aussi les références à l'architecte qui est intervenu dans le projet, ainsi qu'au règlement communal qui s'y trouve visé.

Elle critique encore le préjudice allégué par le requérant à l'appui de la justification de l'urgence, dans le cadre de la demande de suspension, pour contester la recevabilité *ratione materiae* de son recours. Celui-ci déplore que la construction litigieuse soit érigée à deux mètres de la limite de sa propriété, ce qui a pour effet de réduire à deux mètres la zone *non aedificandi* qui est pourtant de trois mètres. La partie intervenante ne voit pas en quoi le requérant, propriétaire de l'immeuble sis au n° 17 de la rue des Muguets et d'une troisième parcelle, subira un préjudice de ce fait. Elle estime aussi ce préjudice purement éventuel à défaut pour le requérant d'établir que la parcelle directement contiguë à celle du bien litigieux est construite, vouée à l'être ou même vouée à être vendue.

V.2. Examen

Concernant la recevabilité *ratione temporis*, il a été jugé ce qui suit par l'arrêt n° 238.739 du 29 juin 2017 :

" Le permis litigieux a été délivré le 9 décembre 2016.

Le requérant indique cependant en avoir été informé à la suite de l'arrachage de la «haie» qui sépare son bien de celui où s'implante la construction, ce au «début mai 2017». De telles déclarations ressortent à suffisance de la pièce n° 5 de son dossier.

Si l'intervenant soutient que ledit arrachage a eu lieu le 23 mars 2017, il ne démontre cependant pas que le requérant a eu une connaissance suffisante du permis avant le 1^{er} avril 2017. Cette date constitue en effet le dernier jour qui précède le délai de soixante jours qui viendrait à expiration le 31 mai 2017, date d'introduction du recours en annulation.

L'intervenant affirme, sans le démontrer que, le jour-même de l'arrachage de la «haie» litigieuse, le requérant aurait appris l'existence du permis d'urbanisme litigieux et qu'il se serait «immédiatement» «rendu à l'administration communale» après la discussion avec son voisin. De même, la connaissance du nom de l'architecte ne révèle pas la connaissance suffisante du permis. Enfin, ce n'est pas au requérant de justifier de la date à laquelle il a reçu cette information, de sorte que ce n'est pas à lui de produire le récépissé de la commune.

La requête en annulation ayant été introduite le 31 mai 2017, elle est donc, *prima facie*, recevable *ratione temporis*".

Aucun élément nouveau, de nature à s'écarter de cette conclusion, n'est apporté à cet égard dans le cadre de la procédure au fond. Le courrier électronique envoyé le 4 août 2017 par Monsieur BOECKX, conseiller en aménagement du territoire de la première partie adverse, en réponse au courrier du conseil de la partie intervenante, envoyé la veille, confirme la venue du requérant auprès de son service. Mais il ne confirme pas que le requérant a eu connaissance du permis d'urbanisme

attaqué avant le 1^{er} avril 2017. Il indique en effet que : "À ma connaissance, cette visite a eu lieu entre le 27 mars 2017 et le 07 avril 2017". L'exception n'est pas accueillie.

Concernant la recevabilité *ratione personae*, il a été jugé ce qui suit par l'arrêt n° 238.739 du 29 juin 2017 :

" Le requérant n'est pas domicilié à proximité du bien litigieux, mais il ressort des éléments du dossier qu'il est le propriétaire d'une maison sise rue des Mugnets 17, à Saint-Nicolas, ainsi que des parcelles adjacentes, situées dans la même rue et cadastrées n^{os} 356N3 et 356Z6. Cette dernière est directement contiguë au bien litigieux.

La seule qualité de propriétaire de parcelles voisines de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis.

Il importe donc peu de déterminer si les griefs que le requérant invoque sont ou non éventuels ou hypothétiques.

Sur l'acquiescement prétendu

En ce qui concerne le prétendu acquiescement à l'acte attaqué, l'intervenant se prévaut d'un courrier daté du 1^{er} mai 2017, adressé par le requérant à l'intervenant. Sa réalité et son contenu ne sont pas contestés. Seule son interprétation fait débat.

Ce document fait état de l'accord du requérant sur les dérogations aux prescriptions du permis de lotir qui sont liées au non-respect de la zone *non aedificandi* de trois mètres dans laquelle le projet litigieux va s'implanter. Il n'atteste cependant pas d'un acquiescement à l'acte attaqué lui-même.

La précision finale de ce document, selon laquelle «les autorisations officielles sont accordées par la Commune et l'Urbanisme et [...] mon accord ne vous est donné qu'en ma qualité de voisin et propriétaire des parcelles jouxtant la vôtre», témoigne au contraire d'une certaine distance par rapport à d'éventuelles autorisations dont il est permis de se demander si le requérant a réellement connaissance. Il est possible, en effet, que seuls les plans de l'architecte aient donné lieu à discussion. Il n'est pas établi non plus que cette lettre contienne une renonciation au recours et à tout moyen.

Il ne peut donc en être déduit un acquiescement ferme et définitif à l'acte litigieux lui-même, de sorte que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée".

Enfin, s'agissant de la recevabilité *ratione materiae*, les modifications induites par le nouveau permis d'urbanisme, quelle qu'en soit leur nature, ne sont que partielles et sont du reste attaquées dans le cadre d'un autre recours. Sous réserve de ce qui sera exposé ci-après à propos de la recevabilité des moyens, elles ne sont pas de nature à affecter la recevabilité du recours qui conserve un objet.

Le recours est recevable.

VI. Les deux moyens

VI.1. Thèses des parties

A. Le requérant

Le premier moyen est pris de la violation des "articles 113 et 114 du CWATUPE, de la violation des prescriptions du permis de lotir n° 3/3 approuvé par un arrêté royal du 16 avril 1963 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation".

Dans une première branche, le requérant relève que, lorsque l'autorité octroie une dérogation aux prescriptions d'un permis de lotir, elle doit respecter les conditions fixées aux articles 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et notamment justifier et motiver le caractère exceptionnel de la dérogation et la compatibilité du projet avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales.

Il soutient que tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où les prescriptions du lotissement imposent un dégagement latéral de 3 mètres entre la limite séparative de la parcelle et la construction, alors que l'acte attaqué autorise la construction d'une maison d'une largeur de 10 mètres à rue et que le dégagement latéral entre cette construction et la limite séparative est de 2 mètres.

Dans une seconde branche, il estime que tout acte administratif de portée individuelle doit être conforme aux prescriptions réglementaires qui lui sont supérieures et notamment les prescriptions d'un permis de lotir.

Il affirme que l'acte attaqué viole en l'espèce les prescriptions du permis de lotir sans aucune justification en ce qui concerne le non-respect du dégagement latéral.

Le second moyen est pris de la violation "des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de la violation des principes généraux de bonne administration, de la violation de l'article 26 du CWATUPE, de l'erreur manifeste d'appréciation".

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué est uniquement motivé par rapport au respect de certaines prescriptions du lotissement, en particulier sur le "caractère architectural homogène" que doit présenter l'immeuble et sur les "hauteurs moyennes identiques" de ceux-ci dans "chaque groupe".

Il estime que le permis n'est, en revanche, pas motivé par rapport aux incidences que pourrait avoir le projet sur l'environnement bâti et non bâti et sur la situation des voisins. Il rappelle que ce permis autorise la construction d'une maison d'une largeur à front de voirie de 10 mètres et qui prévoit un dégagement latéral d'environ 2 mètres. Il souligne ainsi l'importance du projet par rapport à ce qu'autorise le permis de lotir et il fait valoir que le permis attaqué "permet un rapprochement d'une construction par rapport à la parcelle voisine appartenant au requérant qui est susceptible elle aussi un jour ou l'autre d'accueillir une construction sans aucune justification ni explication".

Dans le mémoire en réplique, il conteste l'exception d'irrecevabilité des moyens soulevée par la partie intervenante. Il relève le "contexte nébuleux" dans lequel le courrier daté du 1^{er} mai 2017 a été rédigé, et estime qu'il doit dès lors recevoir une "portée limitée". Il soutient que ce courrier a été "dicté" par la partie intervenante qui l'aurait "abusé", alors qu'il cherchait tout au plus à comprendre la situation, à défaut d'habiter sur les lieux. Il ajoute que la référence à l'identité de l'architecte qu'il ne connaissait pas témoigne de ce que ledit courrier lui a bien été "dicté". Il estime enfin que les prescriptions du permis de lotir ont valeur réglementaire et sont d'ordre public, en sorte que la renonciation éventuelle à leur application n'a pas de valeur.

B. La partie intervenante

La partie intervenante estime que le requérant n'a intérêt à aucun des deux moyens en ce qu'il a acquiescé à l'autorisation administrative dont il était déjà en possession et qui contenait la dérogation invoquée.

Sur le fond et pour les deux moyens, elle reproduit la disposition du permis de lotir litigieuse dont elle déduit qu'elle n'impose pas nécessairement un dégagement de trois mètres par rapport à la limite de propriété, mais six mètres entre les blocs de bâtiments. Elle considère dès lors que le permis ne déroge pas aux prescriptions du permis de lotir.

VI.2. Examen des deux moyens réunis

Sur la recevabilité

Concernant l'intérêt aux moyens, il a été jugé dans l'arrêt n° 238.739 du 29 juin 2017 qu'au même titre qu'il ne peut être déduit du courrier du 1^{er} mai 2017, précité, que celui-ci atteste d'un acquiescement à l'acte attaqué ou d'une renonciation au recours, il n'est pas davantage établi que cette lettre contient une renonciation "à tout moyen".

Il n'y a pas lieu de remettre en cause ce raisonnement. En effet, si le requérant marque expressément son accord pour que le bâtiment de la partie intervenante "déroge actuellement aux normes d'implantation des maisons du lotissement de la rue des Muguets à Saint Nicolas" et notamment que "le passage latéral soit réduit à 2 mètres au lieu de 3", il n'en termine pas moins son courrier en rappelant ce qui suit : "les autorisations officielles sont accordées par la Commune et l'Urbanisme et (...) mon accord ne vous est donné qu'en ma qualité de voisin et propriétaire des parcelles jouxtant la vôtre". Par ailleurs, il est manifestement revenu sur son accord, dans son courrier du 17 mai 2017, par lequel il rappelle qu' "il ne peut être construit qu'un bâtiment d'une largeur maximum de 7 m avec un passage latéral minimum de 3 m" et qu'il marque son "opposition totale à la construction de ce bâtiment". Le requérant n'a par conséquent pas perdu son intérêt à critiquer la dérogation octroyée pour empiéter sur le passage latéral de trois mètres de large. L'exception d'irrecevabilité des moyens n'est pas accueillie, ceux-ci portant, directement ou indirectement, sur l'octroi de cette dérogation.

Enfin, le permis "modificatif" délivré le 12 janvier 2018, dont l'un des objets est précisément de "corriger" les irrégularités dénoncées dans le cadre des présents moyens, a fait l'objet d'une décision de retrait, de sorte qu'elle ne peut influencer sur l'intérêt du requérant au présent recours.

Sur le fond

L'article 113, alinéa 1^{er}, 1° du CWATUP, tel qu'applicable en l'espèce, était rédigé comme suit :

" 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".

L'article 114 du même Code était rédigé comme suit :

- " 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^o.

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^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué".

En ce qui concerne l'exigence de compatibilité avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale, il convient de rappeler qu'à l'article 113, précité, le législateur exprime l'interdiction de dénaturer le plan par le recours à la dérogation. En ce sens, il prescrit à l'autorité de respecter la destination générale de la zone et les options urbanistiques et architecturales du plan.

Par ailleurs, 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. 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.

En l'espèce, les prescriptions urbanistiques du "lotissement d'une propriété de la S.A. des Charbonnages de Gosson Kessales à Tilleur entre les Rues F. Nicolay et Malaise" prévoient ce qui suit à propos des zones de construction d'habitations fermées :

" Dans ces zones, les constructions seront entre pignons, sauf celles situées aux extrémités.
La zone latérale entre deux groupes sera de 6 mètres.
La largeur minimum de chaque parcelle sera de 6 mètres augmentée de 3 mètres pour chaque parcelle d'extrémité".

Ainsi, l'hypothèse où la construction se trouve "entre pignons" est distinguée de celle où elle est située "aux extrémités", ce qui est le cas en l'espèce. Dans ce second cas de figure, une largeur minimale de 9 mètres est imposée.

Ces prescriptions littérales doivent cependant être lues conjointement avec les prescriptions graphiques, dont il ressort, s'agissant de la parcelle litigieuse, que la zone de construction s'étend sur 7 mètres tandis que la zone latérale est de 3 mètres.

Dès lors qu'il n'est pas contesté que la construction litigieuse mesure au minimum 8 mètres de large, elle empiète nécessairement sur la zone non constructible, la largeur totale du terrain étant comprise entre 10 et 10,66 mètres, selon que l'on considère les prescriptions graphiques du permis de lotir ou le plan d'implantation.

Le permis "modificatif" délivré en date du 12 janvier 2018, et depuis retiré, le confirme expressément en indiquant ce qui suit :

" la demande s'écarte du permis d'urbanisation n° 3 du 16.04.1963 pour le motif suivant : débordement de la zone de construction de 1 m sur la zone latérale reprise aux prescriptions graphiques du plan de lotissement - zone latérale maintenue à 2 m au lieu de 3 m".

La justification, contenue dans l'acte attaqué, selon laquelle son auteur considère que "le projet respecte ces prescriptions" soit celles qui "prévoient notamment que l'immeuble doit constituer un tout de caractère architectural homogène", que "dans cette zone sont seules autorisées les maisons d'habitation" et que "les immeubles auront des hauteurs mitoyennes identiques dans chaque groupe, la première autorisation fixant la hauteur des constructions du même groupe" est insuffisante, au regard des articles 113 et 114 précité. En effet, elle est étrangère à la disposition du permis de lotir, précitée. Partant, l'autorité ne démontre pas que l'octroi de la dérogation en cause est compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale sur ce point particulier. Elle ne montre pas davantage que la dérogation est accordée à titre exceptionnel.

Dans cette mesure, les moyens sont fondés.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros dans sa demande de suspension et une indemnité de procédure de 700 euros dans sa requête en annulation.

En vertu de l'article 67, §§ 1^{er} et 2, du règlement général de procédure, le montant de base de 700 euros est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension; qu'ainsi, l'indemnité de procédure est fixée à 840 euros et est accordée à la partie requérante, partie ayant obtenu gain de cause.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 3.

Est annulée la décision du collège communal de la commune de Saint-Nicolas du 9 décembre 2016 octroyant à Benedetto FERRO un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble à trois appartements sur un bien sis à Saint-Nicolas, rue des Muguets, 25, cadastré 1^{ère} division, Section A, n^o 356p3.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la première partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse, à concurrence de 400 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
dix-neuf novembre 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