

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.271 du 15 septembre 2020

A. 224.830/XIII-8307

En cause : **DETHIOUX** Barbara,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

1. **la Commune de Theux**,
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,
M^e Pierre MOERYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

l'indivision de VALENSART,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Zoé VROLIX, avocats,
rue Saint-Hubert 17
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 21 mars 2018, Barbara Dethioux demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 5 janvier 2018 par le collège communal de Theux à l'indivision de Valensart, relatif à un bien sis à Theux-Polleur, Chemin de la Rostibouhaye, cadastré 2^{ème} division, section C, n° 6f et ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 18 mai 2018, l'indivision de Valensart a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 juin 2018.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint 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 31 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 janvier 2020 à 9 heures 30.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Laurane Feron, *loco* M^{es} Nathalie Van Damme et Florence Natalis, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Aurélie Vandenberghe, *loco* M^e Pierre Moerynck, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse et M^e Zoé Vrolix, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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

3. Le 5 octobre 2016, une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une maison unifamiliale rue de la Rostibouhaye à Theux est déposée auprès du collège communal de Theux par Jean de Valensart Schoenmaeckers, représentant l'indivision de Valensart. Le projet concerne un bien sis à Theux, 2^e division, section C, numéro 6f, appartenant à l'indivision de Valensart.

4. Les 24 octobre et 19 décembre 2016, le collège communal signale au demandeur de permis que le dossier est incomplet et sollicite des compléments d'information.

Par un courrier du 16 janvier 2017, le collège communal accuse réception du dossier complet de demande de permis.

5. L'enquête publique est organisée du 23 janvier au 6 février 2017. Des réclamations sont introduites dont une par la requérante.

6. Le 26 janvier 2017, le commissaire voyer émet un avis ayant trait à la limite de la voirie publique.

Le 2 février 2017, le département de la nature et des forêts (D.N.F.) donne un avis favorable sur la demande de permis.

Le 23 mars 2017, le commissaire voyer émet un nouvel avis.

7. Le 18 avril 2017, le collège communal informe le demandeur de permis qu'il sollicite le service de mesurage de la DGO4, afin de connaître « la limite exacte de la zone forestière rural sur la parcelle concernée par [le projet] ».

Après plusieurs rappels, la DGO4 transmet au collège communal, le 24 octobre 2017, le plan de repérage sollicité.

8. Le 10 novembre 2017, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

Le 19 décembre 2017, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable conditionnel sur le projet.

9. Par une décision du 5 janvier 2018, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Les 23 et 25 janvier 2018, l'acte attaqué est communiqué aux personnes ayant introduit un courrier d'observations durant l'enquête publique, dont la requérante.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 36, 84 et 86 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie, du principe général de droit de bonne administration et de l'inexactitude des faits retenus dans l'acte.

11. Elle fait valoir, quant à la question de savoir si l'implantation de l'immeuble projeté figure dans les limites de la zone d'habitat à caractère rural, que si, selon le fonctionnaire délégué, un plan de mesurage a été fourni par la DGO4 le 25 octobre 2017 « confirmant l'implantation de la future habitation en zone d'habitat à caractère rural », ce document n'est pas joint à l'acte attaqué, qu'il ne fait l'objet d'aucune motivation spécifique et qu'il est impossible de vérifier si ce calcul et ce mesurage sont corrects.

Elle relève que le plan d'implantation tel que déposé avec la demande de permis est, à cet égard, inexact en ce qui concerne le tracé de la limite de la zone d'habitat. Selon elle, la comparaison dudit plan avec le plan de secteur démontre que le point de jonction entre les deux chemins apparaissant sur la carte figure au plan de secteur dans la partie blanche de la zone d'habitat à caractère rural, tandis que la prolongation de l'immeuble vers la gauche démontre que le coin arrière gauche de l'immeuble est en zone forestière ou à tout le moins sur la zone grisée séparant la zone d'habitat à caractère rural de la zone forestière.

Elle expose que le régime juridique de cette ligne grisée n'est pas précisé et que la prolongation de la ligne idéale du pignon droit de l'immeuble appartenant au Sieur G. confirme que le coin arrière gauche de l'immeuble litigieux se situe en zone forestière ou sur la zone grise du plan de secteur, mais que ce qui est certain, c'est que la ligne tracée sur le plan d'implantation est imprécise et qu'elle ne rend pas de manière exacte la courbe du plan de secteur à l'endroit où les deux sentiers se croisent.

Elle en conclut que soit l'acte attaqué autorise un immeuble en contravention avec l'article 36 du CWATUP, soit il ne donne pas les éléments nécessaires suffisamment précis sur lesquels il se fonde pour permettre de lever tout doute à cet égard, et qu'il en résulte que la motivation est inexacte ou à tout le moins incomplète.

12. En réplique, elle observe en substance que, de l'aveu des parties adverses, le plan de secteur reproduit dans le dossier administratif situe l'habitation dans la zone d'habitat à caractère rural « avec une profondeur qui est sensiblement proche de celle mesurée au même endroit sur le plan d'implantation » et que l'adverbe « sensiblement » indique donc que les plans « ne coïncident pas parfaitement ». Elle fait valoir que, contrairement à l'exercice effectué par les parties adverses dans leurs écrits de procédure, il n'apparaît pas de l'acte attaqué que la comparaison entre ces deux plans ait eu lieu, ni surtout quant à « l'endroit où, au niveau du plan de secteur, il y a séparation de la limite entre la zone forestière et la zone d'habitat à caractère rural », alors que le plan de secteur a lui-même une zone grise de séparation entre les deux zonages et que la maison semble s'implanter sur cette limite.

IV.2. Thèses des parties adverses

13. La première partie adverse soulève tout d'abord l'irrecevabilité du moyen, en tant qu'il ne précise pas en quoi l'acte attaqué viole l'article 86 du CWATUP.

14. Elle fait valoir par ailleurs que le plan d'implantation du demandeur de permis, joint au dossier de demande, établit que le projet est situé en zone d'habitat à caractère rural et que dans la mesure où l'exactitude dudit plan et de l'implantation du projet par rapport à la limite entre la zone d'habitat et la zone forestière a été mise en cause à l'occasion de l'enquête publique, l'autorité a fait preuve de minutie en sollicitant de la seconde partie adverse un plan de repérage plus précis quant à la limite du plan de secteur, en sorte qu'on ne peut lui reprocher d'avoir violé le principe de minutie susvisé.

Elle estime qu'une simple comparaison du plan de repérage avec le plan d'implantation du projet permet de constater que celui-ci se situe en zone d'habitat à caractère rural, qu'en effet, si, sur le plan de repérage, on prolonge par une ligne droite, la limite du pignon du voisin de gauche, on arrive au bord inférieur gauche de l'immeuble projeté et que ce dernier apparaît bien en zone d'habitat à caractère rural.

Elle ajoute que l'acte attaqué n'est pas motivé par référence au plan de repérage qui fait partie du dossier administratif mais qu'il indique, en lui-même, que suite à la réclamation émise durant l'enquête publique, l'autorité a décidé de vérifier la question de l'implantation de l'immeuble projeté, qu'elle a sollicité un plan précis auprès de la Région et qu'après examen de ce plan, elle a conclu que la future habitation est bien implantée en zone d'habitat à caractère rural. Elle conclut que l'autorité disposait de toutes les informations nécessaires pour prendre sa décision en connaissance de cause sur l'implantation du projet et que la motivation de l'acte attaqué est suffisante et adéquate à ce sujet.

15. Soulevant également l'irrecevabilité du moyen en tant qu'il invoque la violation de l'article 86 du CWATUP, la seconde partie adverse fait ensuite valoir, quant à elle, que la requérante reste en défaut d'apporter des éléments démontrant que le plan d'implantation annexé à la demande de permis serait inexact, qu'aucune pièce n'est fournie à l'appui de la critique et que la requérante elle-même ne parvient pas à établir « si le projet litigieux se trouverait en zone forestière ou sur la ligne de démarcation même des deux zones du plan de secteur ».

Elle considère que la prolongation de la ligne de démarcation sur le plan d'implantation de même que sur le plan de secteur démontre que les deux plans coïncident, que le plan d'implantation situe avec justesse le projet litigieux au regard des éléments qui l'entourent, à savoir les habitations voisines et le chemin de la Rostibouhayé, qu'au vu du plan d'implantation, on peut constater qu'une profondeur d'environ 18 mètres a été calculée à partir de la limite de la voirie publique, et que le plan de secteur situe l'habitation unifamiliale dans la zone d'habitat à caractère rural avec une profondeur « sensiblement proche » de celle mesurée au même endroit sur le plan d'implantation, avec une profondeur de 21 mètres.

Elle estime que le plan de mesurage transmis par la DGO4 a permis de s'assurer des limites exactes du plan de secteur et de prendre une décision en toute connaissance de cause, et que l'auteur de l'acte attaqué a ainsi pu valablement estimer que l'implantation de la future maison se situe dans la zone d'habitat à caractère rural.

IV.3. Thèse de la partie intervenante

16. Après avoir excipé de l'irrecevabilité du moyen à défaut d'une description claire de la manière dont l'acte attaqué violerait l'article 86 du CWATUP, la partie intervenante observe que demandé « pour mettre un terme aux débats relativement à l'imprécision du plan de secteur et statuer en toute connaissance de cause », le plan de repérage situe entièrement l'habitation en projet en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Verviers-Eupen.

Elle considère que, comme l'indique l'acte attaqué, l'autorité a « statué en bonne connaissance de l'affectation au plan de secteur de l'habitation en projet », notamment grâce audit plan de repérage, que la référence à celui-ci est une justification claire, complète, précise et adéquate dans l'acte attaqué « pour démontrer que la construction autorisée s'implante dans une zone urbanisable au plan de secteur » et qu'à cet égard, l'autorité n'est pas tenue de donner les motifs de ses motifs, soit les raisons pour lesquelles « elle a suivi le plan de repérage ».

17. Quant aux autres éléments qui révéleraient prétendument une incohérence entre le plan de secteur et le plan d'implantation joint à la demande de permis, elle estime que la requérante ne fournit aucun élément concret, dont des plans, qui justifieraient ses dires.

IV.4. Derniers mémoires des parties adverses

18. En son dernier mémoire, la première partie adverse souligne que « l'exercice consistant à tirer une ligne droite depuis le pignon/façade arrière du voisin peut être mené tant sur le plan de repérage fourni par la Région que sur le plan d'implantation fourni par le demandeur » et réaffirme qu'il en ressort que l'implantation autorisée est identique sur les deux plans et se situe en zone d'habitat à caractère rural.

19. La seconde partie adverse observe, sur la base d'une pièce complémentaire qu'elle joint à son dernier mémoire, qu'« en superposant le plan de repérage et le plan d'implantation, on peut constater que le bâtiment projeté se situe dans la zone d'habitat à caractère rural » et non en zone forestière.

IV.5. Dernier mémoire de la partie intervenante

20. En son dernier mémoire, la partie intervenante fait également valoir que la superposition des plan de repérage et plan d'implantation joint à la demande de permis, telle que faite par le géomètre Destrée dans une pièce complémentaire

jointe au dernier mémoire, démontre que l'habitation projetée « est située dans son intégralité en zone d'habitat à caractère rural ». Elle explique que « cette superposition a été réalisée en prenant comme points de repères les bâtiments situés autour du projet et représentés sur les deux plans, la largeur de leurs façades ainsi que les limites des parcelles cadastrales, en réduisant au minimum possible les nécessaires légères divergences, çà et là, entre les deux plans, telles qu'elles résultent de la confection des deux plans à des échelles distinctes, selon des techniques visiblement différentes et à des époques où les moyens utilisés pour réaliser les relevés d'implantation ont varié ».

Elle concède que « le plan de repérage en noir et blanc, le plan de repérage reprenant la légende habituelle du plan de secteur et le plan d'implantation joint à la demande de permis ont, certes, parfois quelques millimètres de décalage dans leur représentation de l'habitation en projet par rapport aux autres » mais explique cette situation par les différentes échelles utilisées, ce qui « conduit nécessairement à des décalages minimes en passant d'une échelle à l'autre », et que cela importe en réalité peu dès lors que les plans sont en tout état de cause concordants sur le résultat obtenu. Elle souligne que, selon les calculs et le plan susvisé du géomètre, « la distance entre le coin arrière gauche de l'habitation en projet et la limite des zones d'habitat à caractère rural et forestière est de 5,3 mètres, ce qui laisse en toute hypothèse une importante marge de sécurité pour s'assurer de la conformité du projet avec le plan de secteur ».

21. Elle souligne que, disposant des plans de repérage et du plan d'implantation, la première partie adverse a pu à raison, par un simple exercice de calquage, considérer que l'intégralité de l'habitation en projet se situe bien en zone d'habitat à caractère rural.

IV.6. Dernier mémoire de la partie requérante

22. Dans son dernier mémoire, la requérante constate que, par ses explications, la partie intervenante admet qu'il y a des décalages entre les plans. Elle réplique que « s'il est clair que l'immeuble ne dépasse pas largement dans la zone forestière, il dépasse à tout le moins certainement sur [la] base de l'examen des plans », qu'elle établit que « le coin de l'immeuble touche le Chemin de la Rostibouhaye » et que ce n'est pas parce qu'il n'y aurait pas d'empiètement sur le chemin, qu'il n'y a pas empiètement, fût-ce de quelques centimètres, dans la zone forestière. Elle répète le reproche fait à l'acte attaqué de ne contenir aucune motivation particulière sur cette question litigieuse.

VI.7. Examen

23. 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 à portée individuelle 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. Cette motivation 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. Même si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et elle n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

24. L'article 36, alinéas 1^{er} et 2, du CWATUP, alors en vigueur, définit la zone forestière comme suit :

« Art. 36. De la zone forestière.

La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois. Les refuges de chasse et de pêche y sont admis, pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce ».

25. Il ressort du dossier administratif de la première partie adverse que lors de l'instruction de la demande de permis et tenant compte de réclamations formulées lors de l'enquête publique et de la « réunion de concertation informelle » qu'il a organisée le 7 mars 2017, le collège communal de la première partie adverse a estimé qu'un doute subsistait quant à la limite entre la zone d'habitat à caractère rural et la zone forestière et a sollicité de la DGO4 de la seconde partie adverse que, sur la base du plan d'implantation, elle lui fasse parvenir « la limite exacte à l'endroit concerné ».

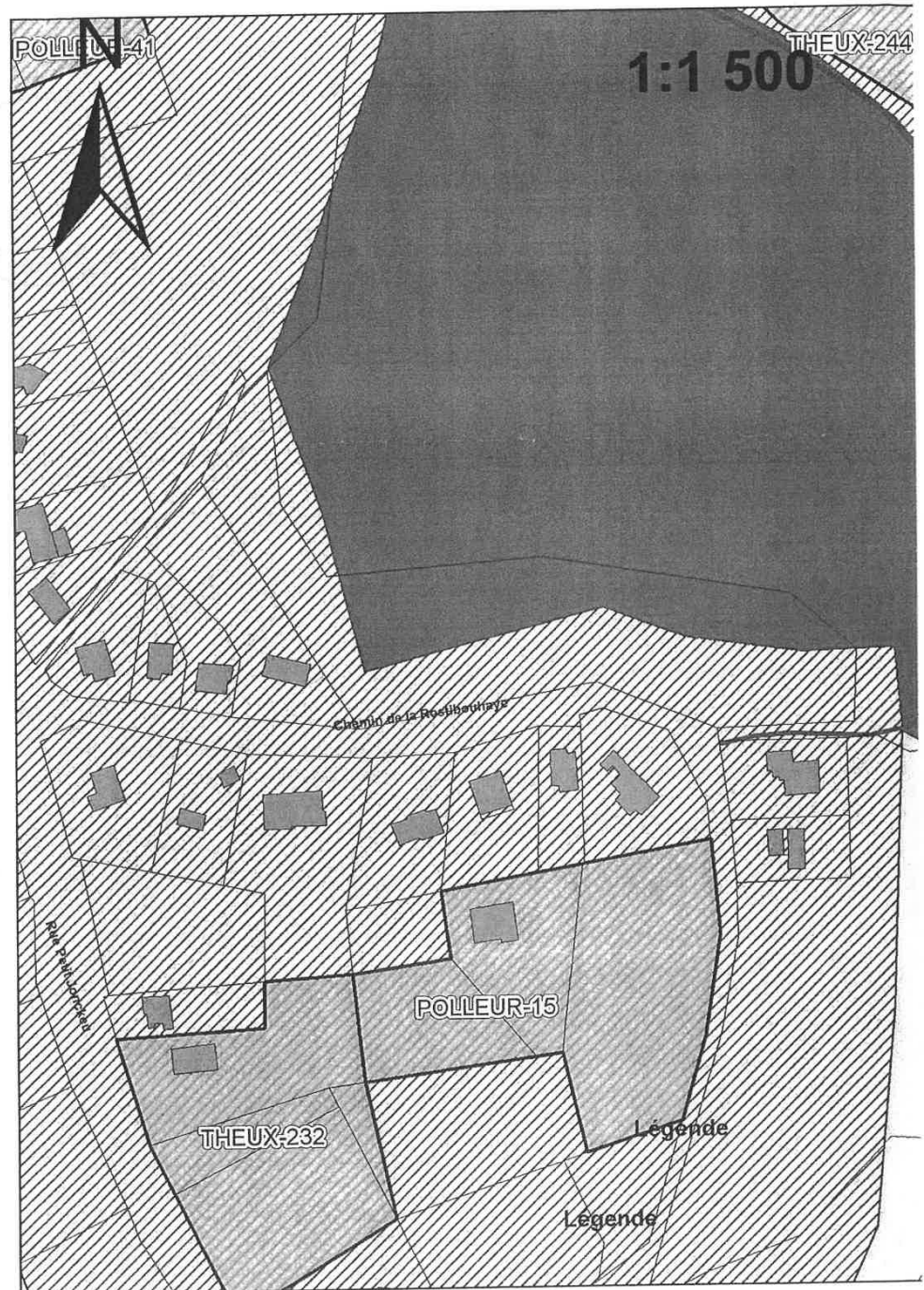
L'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant qu'il y a lieu de prendre en compte la réclamation portant sur les limites du plan de secteur; qu'un mesurage sera demandé aux services de la Fonctionnaire déléguée;

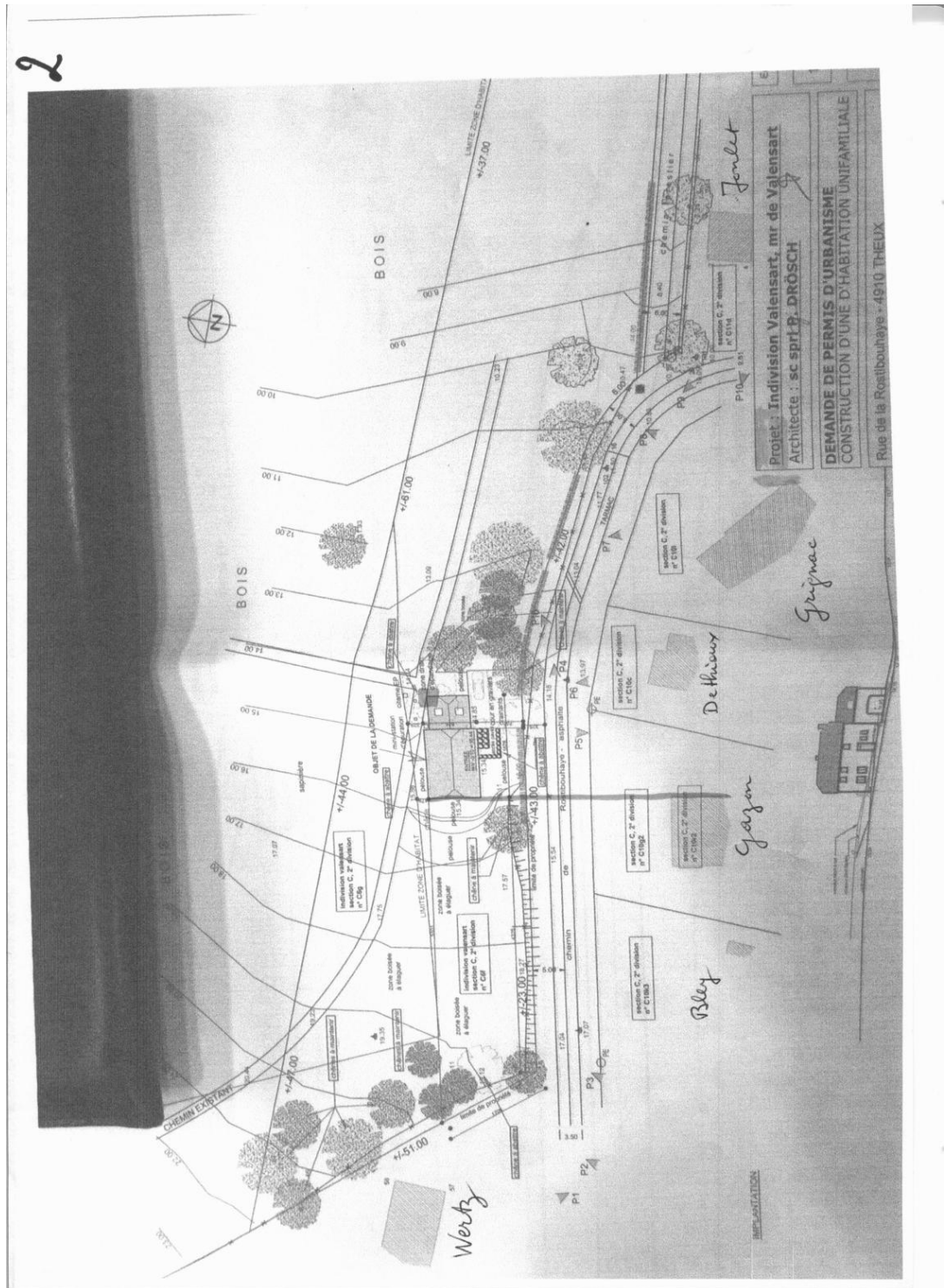
[...]

Vu le plan de mesurage fourni par les services de la DGO4 le 25 octobre 2017, confirmant l'implantation de la future habitation dans la zone d'habitat à caractère rural ».

26. Le plan de repérage transmis par la seconde partie adverse est établi à l'échelle de 1/1500 et se présente comme suit :



Le plan d'implantation de l'immeuble en projet est établi à l'échelle de 1/500 et se présente comme il suit :



27. Dans la mesure où la première partie adverse a considéré qu'il y avait lieu de prendre en compte la réclamation précise portant sur les limites du plan de secteur et qu'un doute existait sur ce point, le permis d'urbanisme délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les

raisons pour lesquelles l'autorité juge que le plan de mesurage reproduit ci-avant a permis de lever ce doute. Or, contrairement à ce que l'acte attaqué affirme, le plan de repérage ne permet pas, en soi, de confirmer de manière certaine que l'immeuble en projet s'implante totalement en zone d'habitat à caractère rural, dès lors que la parcelle et l'habitation litigieuse, objet du permis d'urbanisme attaqué, n'y sont pas situées avec précision en regard du tracé de la limite séparant ladite zone d'habitat à caractère rural et la zone forestière.

Si, dans leurs écrits de procédure, les parties adverses et intervenante font l'exercice de superposition des plan de repérage et plan d'implantation joint à la demande de permis, en fonction de leurs échelles respectives, pour affirmer que la totalité de l'immeuble en projet se situe en zone d'habitat à caractère rural, rien dans les dossiers administratifs ne permet d'établir que le collège communal a lui-même procédé aux vérifications utiles quant à ce, avant de prendre sa décision d'octroi du permis d'urbanisme.

En conséquence, ni l'acte attaqué ni les dossiers administratifs ne permettent pas de comprendre les motifs qui ont conduit la première partie adverse à estimer que le plan de mesurage transmis « confirm[e] l'implantation de la future habitation dans la zone d'habitat à caractère rural ».

28. Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 5 janvier 2018 par le collège communal de Theux à l'indivision de Valensart, relatif à un bien sis à Theux-Polleur, Chemin de la Rostibouhaye, cadastré 2^{ème} division, section C, n° 6f et ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de 350 euros chacune.

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 des parties adverses, à concurrence de 10 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 100 euros chacune 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 15 septembre deux mille vingt 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