CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.326 du 14 avril 2021

A. 226.090/XIII-8463

En cause : **VAN MEERBEEK** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la commune de Plombières,**
ayant élu domicile chez
M^es Antoine GRÉGOIRE et
Marie VANDERHEYDEN, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 5 septembre 2018, Philippe Van Meerbeek demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré par la commune de Plombières le 16 juillet 2018 à Christophe Delneuville et Amandine Moreau autorisant l'agrandissement et la transformation d'une maison d'habitation et la régularisation de la démolition d'une porcherie à Hombourg.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Isabelle Leysen, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire et la première partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 février 2021.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Valentine Boulanger *loco* M^e^ Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Marie Bourgys *loco* M^es^ Antoine Grégoire et Marie Vanderheyden, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Gabriele Weisgerber *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendues 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 7 février 2018, Christophe Delneuville et Amandine Moreau introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'agrandissement et la transformation d'une maison d'habitation et la régularisation de la démolition d'une porcherie sur un bien sis à Hombourg (Plombières), Gulpen, n° 92, cadastré Plombières, 4^ème^ division, section B, n° 199d.

La parcelle est située en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen, approuvé par arrêté royal du 23 janvier 1979 ainsi que dans le périmètre du plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique de Meuse aval qui reprend le bien en zone d'assainissement individuel.

Dans le cadre 6 de la demande, intitulé « Options d'aménagement et parti architectural du projet », l'auteur du projet explique le projet comme suit :

« Dans le cadre de ce projet, le client souhaite agrandir son habitation et transformer une étable à l'arrière qui n'est plus utilisée. Dans cette optique, nous avons créé un volume de liaison à toiture plate accueillant l'espace salon et salle-à-manger et un couloir de rangement. Ce volume est en contact direct avec la terrasse et permet d'avoir des espaces ouverts et lumineux, ce qui n'était pas le cas dans la maison existante. Ce volume s'inscrit sur la dalle de béton déjà coulée servant auparavant de terrasse.

Afin de conserver un maximum de lumière dans l'espace cuisine, nous avons créé une verrière le long de la façade existante. Celle-ci loge l'espace cuisine et amène un complément de lumière dans la nouvelle zone salle-à-manger.

Le volume de l'étable sera réaménagé et isolé pour créer un espace de nuit pour les parents (chambre, dressing, salle de douche) et une zone de bureau/buanderie. Nous conservons le volume et nous créons des ouvertures pour l'apport de lumière dans l'ensemble des pièces.

Pour l'agrandissement, la toiture plate a été pour nous un choix judicieux afin de conserver la présence des volumes existants (volume de la maison et de l'étable) tout en créant la liaison. Ceci permet également d'englober le volume garage qui est, quant à lui, déjà réalisé en toiture plate.

[…]

L'ensemble du vieux volume sera conservé en briques. Pour l'annexe, nous avons opté pour un bardage en bois naturel recouvrant les murs en blocs de béton existant et les nouveaux murs.

[…]

Le client a démoli un volume de porcherie situé dans la zone avant de la maison. Ce volume était composé d'un soubassement en béton en bardage bois et en tôle ondulée. Il n'avait donc aucune référence historique ».

Selon la demande de permis, elle déroge au plan de secteur pour le motif suivant : extension d'une habitation en zone agricole par un non-agriculteur.

Le requérant est propriétaire d'une ferme et d'une pâture sises Gulpen, n° 94, parcelles cadastrées section B, n° 197f et 193e. Ces biens sont situés à gauche et partiellement à l'arrière du terrain des demandeurs des permis.

4. Par un courrier du 14 février 2018, la commune de Plombières délivre un avis de réception complet d'une demande de permis d'urbanisme en exécution de l'article D. IV.33 du Code du développement territorial (CoDT).

Le même jour, elle transmet un exemplaire de la demande pour avis au fonctionnaire délégué.

5. Une enquête publique est organisée du 26 février au 12 mars 2018. Elle donne lieu à une réclamation émanant du requérant.

Les avis suivants sont émis dans le cadre de la demande :

- le 6 mars 2018, avis favorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.);
- le 14 mars 2018, avis favorable du département de la nature et des forêts (D.N.F.-DGO3);
- le 15 mars 2018, avis favorable du département de la ruralité et des cours d'eau du S.P.W (DGO3).;
- le 18 avril 2018, avis favorable du service des cours d'eau de la direction générale infrastructures et environnement de la Province de Liège.

En sa séance du 3 avril 2018, le collège communal de Plombières émet un avis favorable conditionnel.

6. Le 9 mai 2018, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur le projet « pour autant que l'ensemble des conditions émises par le Collège communal soient de stricte application ».

Le 22 mai 2018, le collège communal de Plombières octroie le permis sollicité sous conditions.

7. Le 14 juin 2018, le conseil du requérant s'adresse au collège communal en ces termes :

« […] Mes clients sont heureux que certaines de leurs observations aient trouvé écho […] dans les conditions imposées. Ils persistent à regretter l'esthétisme douteux de la volumétrie acceptée.
À défaut pour la Commune de retirer ce permis puisqu'elle est toujours dans le délai de recours au Conseil d'État, mes clients envisagent un recours en annulation contre celui-ci. En effet, celui-ci est imprécis. À aucun moment la teinte des portes, et notamment de la porte du garage n'est indiquée sur les plans. Quant aux châssis, on indique sporadiquement qu'ils sont de ton gris sans même préciser si c'est gris clair ou gris foncé. En général, une Commune méticuleuse prévoit le renvoi à la teinte RAL. D'autre part, il n'est pas légal, en ce qui concerne la 12ème condition de votre article 1er, de prévoir que les références du ton du bardage en bois seront soumises à l'accord préalable du Service de l'Urbanisme. Ce ton doit être défini dans la demande ou dans le permis mais nullement après. La jurisprudence du Conseil d'État est formelle à cet égard.

Ensuite, alors que les plans indiquent que l'objet de la demande est le volume central à modifier ou à construire, apparaissent sur la façade avant et également sur la vue axonométrique une espèce d'auvent massif, lourd et inesthétique qui ne fait pas l'objet de la demande de permis. Pouvez-vous me préciser si, selon vous, la demande de permis couvre cette structure ?

Enfin et surtout, le pignon se trouvant à la limite du fonds de mes clients n'est pas représenté sur les plans. Une telle imprécision n'est pas admissible.

Je vous invite donc à prendre position très rapidement sur le sort de ce permis. Mes clients ne sont pas entièrement opposés à son octroi mais estiment que des précisions devraient être apportées sous peine d'entraîner un éventuel recours au Conseil d'État et des difficultés de mise à exécution importantes ultérieures.

Autre exemple de ces difficultés, sauf erreur et à défaut de plans, on vise certains avis où l'on prévoit l'obturation des baies existantes du côté du terrain de mes clients mais le type d'obturation et le matériau n'est nullement prévu ».

Par un courrier du 28 juin 2018, l'architecte des demandeurs de permis sollicite l'accord de la commune « pour la modification (complément d'information) aux plans prévus initialement » dans le « but de clarifier l'utilisation des matériaux de parement extérieurs ». Il dépose des plans modifiés.

8. Par un courrier du 3 juillet 2018, la commune répond aux critiques du requérant de la manière suivante :

« Désireux de réserver une suite utile aux critiques que vous avez émises, le Collège communal procédera en principe au retrait du permis d'urbanisme n°5254 délivré en date du 22/05/2018 lors de sa séance du 9/07/2018.

Une copie de la délibération actant le retrait du permis d'urbanisme litigieux vous sera notifiée.

Il n'est donc pas nécessaire d'envisager le dépôt d'une requête en annulation à l'encontre de ce permis.

Concernant l'auvent situé contre la façade avant et le pignon droit du bâtiment, il n'est pas contestable que cet auvent fait partie de la demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'agrandissement et la transformation d'une maison d'habitation et la régularisation de la démolition d'une porcherie. L'auvent est en effet clairement mentionné sur le plan et consiste bien en une transformation d'une maison d'habitation ».

9. En sa séance du 9 juillet 2018, le collège communal de Plombières retire le permis d'urbanisme du 22 mai 2018. Le 16 juillet 2018, il octroie un nouveau permis d'urbanisme aux demandeurs de permis.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

10. Dans son dernier mémoire, le requérant indique qu'il se désiste du premier moyen. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

11. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général de droit de bonne administration, principalement du devoir de minutie, et des articles D.50 et D.64 du Code de l'environnement.

Il considère que les nouveaux plans déposés sont inexacts et imprécis. S'agissant du pignon dont il conteste l'esthétisme, il fait valoir que les plans ne précisent pas la couleur des planches de rive et que la situation existante ne fait pas état d'un bardage partiellement métallique, alors que le courrier du 14 juin 2018 comportait déjà des remarques sur l'imprécision des couleurs des plans initiaux. À son estime, les plans restent lacunaires et de telles lacunes sur l'aspect extérieur d'un bâtiment dérogatoire au plan de secteur ne sont pas admissibles. Il estime que l'article D.50 du Code de l'environnement est violé dès lors qu'aux termes de cette disposition, l'autorité doit s'enquérir de protéger et d'améliorer le cadre de vie et qu'en l'espèce, elle ne disposait pas de toutes les informations esthétiques lui permettant de statuer en toute connaissance de cause et de motiver sa décision quant aux incidences du projet sur le paysage et le cadre de vie.

12. En réplique, il renvoie à deux nouvelles pièces qu'il dépose et où apparaît le bardage métallique qui couvre une partie du pignon litigieux. Il maintient que l'auteur du permis attaqué n'a pas statué en toute connaissance de cause puisque le dossier photographique joint à la demande ne reprend pas une photo permettant de constater l'existence d'un tel bardage au soubassement du pignon et puisque « le sort de ce bardage métallique […] n'est pas clairement perçu, ni évoqué ».

13. Il maintient ses arguments dans son dernier mémoire. Il persiste à penser que si le dossier de demande avait renseigné la présence d'un bardage métallique au bas du pignon à transformer, un débat aurait pu avoir lieu sur le maintien de ce bardage peu esthétique, *quod non* en raison de l'incomplétude du dossier.

V.2. Examen

14. Les lacunes d'un dossier de demande de permis ou les erreurs entachant les documents qui l'accompagnent ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou ces erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. En principe, il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de permis de rendre vraisemblable que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

15. En l'espèce, le requérant se plaint de l'absence de mention, sur le plan représentant le pignon nord de l'étable des demandeurs de permis, de la couleur des planches de rives du toit et de la présence d'un bardage métallique partiel en soubassement.

Le projet porte sur la construction d'une nouvelle annexe reliant un bâtiment, l'habitation actuelle, à un groupe de constructions préexistantes, soit un ensemble en enfilade comportant le garage, un local de rangement et l'étable.

Il ressort du dossier administratif que la seule modification qui a vocation à être apportée au pignon litigieux consiste à combler, au moyen de briques similaires à celles du parement du mur, les baies donnant sur le bien du requérant. Il résulte clairement du dossier de demande de permis qu'aucune autre intervention n'est prévue sur la façade arrière de l'étable. Dans ces conditions, l'absence de mention de la couleur des planches de rives et de la présence, en bas du pignon, de tôle sur une hauteur maximale d'une vingtaine de centimètres n'est pas susceptible d'avoir induit l'autorité en erreur quant à l'incidence du projet litigieux sur le cadre de vie et le paysage.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

16. Le requérant prend un troisième moyen, intitulé « immixtion dans le droit civil », de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Il critique le motif suivant de l'acte attaqué :

« la clôture recouverte de lierres, implantée à 40 cm de la limite de propriété, n'est pas considérée comme une haie vive; qu'en effet, l'élément principal de séparation est constitué d'une clôture en treillis; que la végétation qui y grimpe n'est qu'accessoire et que l'ensemble ne peut être considéré comme "haie vive" [à laquelle] s'appliquerait l'article 30 du Code rural; que dès lors, en l'espèce, la clôture ne doit pas respecter la distance de 50 cm prévue dans le code rural et peut être établie jusqu'au point extrême de propriété ».

17. Il fait valoir qu'en statuant sur l'interprétation du Code rural, sur l'assimilation ou non des haies sèches végétalisées aux haies vives et sur les distances nécessaires notamment pour l'entretien de la végétation qui s'y trouve, le permis s'immisce dans les relations civiles des citoyens. Il observe que son auteur est incompétent pour ce faire, conformément à l'article 144 de la Constitution. Il ajoute que, si le Conseil d'État est incompétent pour statuer sur les droits civils, il en va *a fortiori* de même pour l'administrateur actif.

18. En réplique, il précise qu'il ne demande pas au Conseil d'État de vérifier si les assertions critiquées du permis d'urbanisme sont exactes ou non en ce qu'il consacre ou reconnaît des droits civils mais qu'en l'espèce, l'administration a préjugé de ce qui est légal en termes de droits et obligations civils, ne se limitant pas à statuer au regard du bon aménagement des lieux. Il rappelle, à cet égard, que le moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation mais d'une incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte. Il ajoute n'avoir pas eu conscience de poser un piège à l'autorité en l'amenant à motiver sa décision sur des matières qui ne sont pas de son ressort, d'autant que, d'habitude, c'est la situation inverse qui se présente, à savoir que de nombreuses autorités ne répondent pas aux moyens de l'enquête publique, lorsqu'elles les estiment hors de propos.

Il concède que l'acte attaqué n'empêche pas le juge de Paix de se prononcer mais il estime qu'il préjuge néanmoins, prend parti, « ce qui accroît en soi la tension entre les parties quant à leurs droits civils respectifs ».

19. Dans son dernier mémoire, il précise, en fait, l'implantation et la hauteur de la « clôture en métal sur laquelle pousse un lierre envahissant », qui représente une « large épaisseur végétalisée » sur son bien, l'obligeant à une taille récurrente. Il considère que c'est « un réel problème de droit civil » dans lequel l'acte attaqué s'est immiscé, ce qui pourrait, le cas échéant, influencer l'analyse du juge de Paix s'il devait être saisi.

En droit, il expose que le problème de clôture n'est pas visé par l'acte attaqué, que, d'ailleurs, les plans détaillés au 1/50e ne la représentent jamais, qu'elle n'apparaît pas non plus sur les vues axonométriques et que la notice d'évaluation des incidences n'en parle pas non plus. Il fait valoir que le grief invoqué a trait au fait que la prise de position de l'auteur de l'acte attaqué est susceptible, le cas échéant, d'influencer le juge civil, alors qu'une autorité administrative ne peut, à l'instar du juge administratif, empiéter sur les compétences constitutionnelles du juge judiciaire. Il demande au Conseil d'État de ne pas s'enfermer « dans un raisonnement abstrait qui laisserait subsister cette inélégance et cette inconstitutionnalité, laquelle mérite à tout le moins l'éclairage d'un *obiter dictum* » et, partant, « de dire pour droit qu'il n'appartenait pas à l'acte attaqué de se prononcer sur la nature de cette clôture avec les conséquences civiles qui en découlent et que, néanmoins, le moyen est inopérant en ce qu'il porte sur un élément qui est étranger à la demande sur laquelle statue l'acte attaqué ».

VI.2. Examen

20. La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

Par ailleurs, il n'appartient pas à l'autorité administrative de répondre aux réclamations non pertinentes introduites dans le cadre de l'enquête publique. Ainsi, l'autorité n'est pas tenue de répondre dans la motivation du permis à une critique qui ne porte pas sur le projet en tant que tel.

Enfin, aux termes de l'article D.IV.80 du CoDT, les permis d'urbanisme sont délivrés « sans préjudice des droits civils des tiers ».

21. En l'espèce, la réclamation du requérant du 12 mars 2018 dénonçait notamment ce qui suit :

« La situation actuelle n'est également pas conforme au droit concernant la haie séparative de clôture plantée par les demandeurs de permis. Les demandeurs de permis ont clos leur parcelle par une clôture doublée d'une haie de lierre poussant à l'appui de ladite clôture […].

D'une part, ladite haie de lierre, prenant appui sur la clôture, est implantée à moins de 50 cm de la limite séparative de propriété […]. Elle viole en cela l'article 30, alinéa 4, du Code rural selon lequel "si la clôture consiste en une haie vive, cette haie doit être établie, à défaut d'usage contraire, à 50 cm au moins de la limite". En l'espèce, mon client considère que dans la mesure où elle est constituée de lierre, la clôture doit être considérée, à tout le moins par analogie, comme une "haie vive", puisqu'elle nécessite un entretien, ce qui est le motif justifiant le fait que les haies vives, contrairement à toute autre clôture, doivent être implantées à 50 cm en retrait. En effet, dans le cas contraire, une plantation à l'extrême limite des fonds impose une servitude de tour d'échelle pour l'entretien. D'autre part, ladite clôture doublée de lierre atteint une hauteur de 2,20 m. Une telle hauteur apparaît en tout état de cause supérieure à ce qui peut être accepté […] ».

L'acte attaqué contient les motifs suivants en réponse à cet aspect de la réclamation du requérant :

« Considérant que la réclamation est non fondée en ce qui concerne les arguments suivants :

• Hauteur et implantation de la clôture recouverte de lierres;

Considérant que la clôture recouverte de lierres, implantée à 40 centimètres de la limite de propriété, n'est pas considérée comme une haie vive; qu'en effet, l'élément principal de séparation est constitué d'une clôture en treillis; que la végétation qui y grimpe n'est qu'accessoire et que l'ensemble ne peut être considéré comme "haie vive" auquel s'appliquerait l'article 30 du Code rural; que dès lors, en l'espèce, la clôture ne doit pas respecter la distance de 50 cm prévue dans le code rural et peut être établie jusqu'au point extrême de la propriété;

Considérant que si, par absurde, il devait être considéré qu'il s'agit bien d'une haie vive devant être implantée à 50 centimètres de la limite de la propriété, soit 10 centimètres au-delà de l'implantation actuelle, il apparaîtrait disproportionné d'imposer le démontage de la clôture actuelle et l'arrachage de la végétation y croissant pour les réimplanter 10 centimètres plus loin ».

22. Il ressort des considérations qui précèdent qu'une clôture en treillis, recouverte de lierre, est présente sur la propriété des demandeurs de permis. La réclamation du conseil du requérant dénonce, en réalité, l'irrégularité de cette clôture qu'il qualifie de « haie vive ». Or, ce grief est totalement étranger à la demande de permis, et, partant, dénué de pertinence dans le cadre de l'instruction de celle-ci.

En effet :

- la demande de permis n'a pas pour objet la plantation d'une haie ou la pose d'une clôture mais porte exclusivement sur la création d'une extension à l'habitation et la démolition d'une porcherie;
- elle ne porte pas plus sur la régularisation d'une quelconque haie ou clôture;
- en toute hypothèse, conformément à l'article J. du tableau inséré sous l'article R.IV.1-2 du CoDT, point 5., a), la pose d'une clôture en treillis qui, comme c'est le cas en l'espèce, ne délimite pas la propriété, ne nécessite aucun permis d'urbanisme, quelle que soit sa hauteur.

23. S'agissant d'une critique étrangère à la demande de permis, la partie adverse n'était tenue ni de la prendre en considération ni d'y répondre. La réponse néanmoins formulée, dans un souci de complétude, par l'auteur de l'acte, constitue un motif surabondant de la décision attaquée. Un moyen dirigé contre un motif surabondant est inopérant et, partant, irrecevable. Peu importe, à cet égard, la nature de l'illégalité soulevée. Il suffit de constater que l'acte attaqué repose sur un autre motif qui peut en justifier valablement et à lui seul le fondement.

24. Pour le surplus, le requérant qui reconnaît implicitement dans le moyen que cet aspect de sa réclamation n'est pas pertinent parce que l'autorité communale ne pouvait pas lui répondre, est malvenu de reprocher à celle-ci d'avoir répondu au grief en cause.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

25. Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à chacune des parties adverses 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 14 avril 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux