

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.541 du 18 avril 2024

A. 238.533/XIII-9938

En cause : **P.C.**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS et
Tom VANDERTHOMMEN, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

la commune de Plombières, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 février 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 19 décembre 2022 par laquelle le collège communal de Plombières délivre à la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Gedex un permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation d'une parcelle en 10 lots sur un bien sis rue du Jardinnet à Plombières.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M. Xavier Hubinon, 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

1. Le 25 février 2022, la SCRL Gedex introduit une demande de permis d'urbanisation relative à un bien sis rue du Jardinnet à Plombières, cadastré 3^{ème} division, section A, n^{os} 135E et 136A, et ayant pour objet l'urbanisation d'une parcelle en 9 lots pour maisons unifamiliales et 1 lot de 8 logements groupés.

La demande précise que « [l]e projet nécessite des aménagements de la voirie et l'adaptation de ses équipements ».

Au plan de secteur de Verviers-Eupen, le bien est situé, à titre principal, en zone d'habitat à caractère rural et, pour le surplus, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

2. Le 15 mars 2022, la demande fait l'objet d'un accusé de réception de dossier complet.

3. Une enquête publique se tient du 27 mars au 25 avril 2022. Elle donne lieu à trois lettres de réclamation ainsi qu'à une pétition signée par quinze personnes.

4. Sollicités par l'autorité communale, plusieurs services ou instances émettent un avis.

5. Le 19 mai 2022, le conseil communal de Plombières autorise la modification de voirie sollicitée.

6. Le 11 juillet 2022, le collège communal de Plombières donne un avis favorable.

7. Le 16 août 2022, la fonctionnaire déléguée émet un avis défavorable.

8. Le 1^{er} septembre 2022, la demanderesse de permis dépose une demande de modification de son projet.

9. Le 12 septembre 2022, le collège communal autorise le dépôt de plans modifiés et d'un complément de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Ces plans modifiés et le complément de notice sont déposés le 13 octobre 2022 contre récépissé.

10. Le 14 octobre 2022, un avis de réception complet du dépôt de dossier et de modification de la demande est délivré.

11. Le 24 octobre 2022, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.

12. Le 23 novembre 2022, la fonctionnaire déléguée donne un avis défavorable.

13. Le 19 décembre 2022, le collège communal de Plombières délivre le permis d'urbanisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse constate que la requête en annulation est datée du 27 février 2023 alors que l'acte attaqué a été notifié au requérant par un courrier daté du 21 décembre 2022 et posté le jour même. Elle en déduit que le requérant a introduit son recours plus de soixante jours après sa notification, de sorte qu'il est irrecevable *ratione temporis*.

Dans son mémoire en réplique, le requérant répond que le permis d'urbanisation n'était pas joint au courrier de la partie adverse du 21 décembre 2022.

Il indique en avoir sollicité une copie, laquelle lui a été délivrée par courriel le 27 décembre 2022.

IV.2. Examen

Lorsqu'un acte administratif ne doit être ni publié ni notifié, le délai pour introduire un recours en annulation commence à courir au moment de la prise de connaissance de l'acte.

En l'espèce, si le courrier adressé au requérant par la commune lui signale que le permis a été accordé et indique qu'une copie de celui-ci est jointe au courrier, aucune annexe n'apparaît dans la pièce produite dans le dossier administratif.

En revanche, il ressort du dossier de pièces de la partie requérante qu'une copie du permis lui a été adressée le 27 décembre 2022, soit 6 jours après que le courrier du 21 décembre 2022 lui a été envoyé, vraisemblablement à sa demande.

À l'examen des pièces du dossier administratif, il ne peut être tenu pour acquis qu'une copie de l'acte attaqué était jointe au courrier du 21 décembre 2022, mais seulement que le requérant a été informé de ce que cet acte avait été adopté.

Dès lors qu'à la suite de cette information, il a cherché activement, dans un délai de 6 jours, à prendre connaissance du permis litigieux auprès de l'administration communale, il y a lieu de considérer que le recours, introduit dans les 60 jours de la prise de connaissance du contenu de l'acte, est recevable *ratione temporis*.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il estime que l'acte attaqué ne fait pas apparaître les motifs qui amènent son auteur à considérer que le lot n° 2 ne présente pas une densité trop importante alors que dans ses avis défavorables, la fonctionnaire déléguée identifiait cette

difficulté, notamment parce que la portion de terrain située en ZACC ne peut être comprise dans le calcul de densité.

Il rappelle le contenu des avis de la fonctionnaire déléguée et les motifs de l'acte attaqué pour en déduire que l'auteur de celui-ci ne répond pas à plusieurs éléments mis en exergue dans ces avis, à savoir :

- la densité trop importante du lot n° 2 ;
- le fait que le fond des jardins est situé en ZACC de sorte qu'il sera impossible d'y construire des aménagements accessoires ;
- le recul trop important des bâtiments du lot n° 2 par rapport à la voirie ;
- le fait que le lot n° 2 est dissocié et en rupture avec les autres lots du projet.

Dans son mémoire en réplique, il soutient que la partie adverse formule dans son mémoire des éléments de réponse à l'avis de la fonctionnaire déléguée qui ne figurent pas dans la motivation du permis attaqué.

B. La partie adverse

La partie adverse répond que l'auteur de l'acte attaqué, après avoir visé expressément les avis défavorables de la fonctionnaire déléguée, exprime des motifs dont il est aisé de déduire qu'il existe une divergence d'appréciation sur l'opportunité et la manière d'urbaniser le lot n° 2.

Elle soutient que l'autorité n'est pas tenue de réfuter point par point les motifs et arguments développés dans ces avis pour autant que la motivation de la décision attaquée permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante ne partage pas cette appréciation. En outre, elle affirme qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité ni, partant, de départager les conceptions que se font de l'urbanisme l'autorité communale et la fonctionnaire déléguée.

Elle estime que l'acte attaqué contient bien les motifs qui répondent aux objections de la fonctionnaire déléguée en avançant les arguments suivants :

- « - [...] privilégier l'urbanisation de parcelles situées au cœur d'un noyau d'habitat existant et déjà équipé et ainsi épargner autant que faire se peut les zones non urbanisables et éviter l'extension des zones d'habitat vers les zones rurales et agricoles constitue une réponse à la densité du lot 2 ;
- privilégier une mixité de logements justifie la configuration du lot 2 puisqu'il permet la création de logements de plus petites superficies et donc forcément pas de maisons d'habitation unifamiliales ce qui a concrètement pour conséquence de diversifier le type de logement et donc le type de population ;

- la plantation d'arbres à l'avant de chaque construction souligne le caractère rural du projet et assure une meilleure intégration, ce qui permet donc par la force des choses de répondre à la critique du prétendu défaut de continuité ;
- le calcul de densité de 17 logements sur 10.700 m² est conforme au cadre bâti environnant et le requérant ne fait d'ailleurs pas une démonstration contraire ;
- les volumétries préconisées dans le lot 2 (maximum deux niveaux francs) sont compatibles avec le bâti environnant et s'y intègrent harmonieusement ;
- le lot 2 rappelle de par sa configuration les anciennes fermes à cour qui sont bien présentes sur le territoire rural de la Commune de Plombières, ce qui permet donc une intégration harmonieuse à la typologie du bâti rural. Les matériaux proposés sont en adéquation avec le bâti environnant ».

Elle ajoute que le fait qu'une « infime » partie du bien soit affectée en ZACC n'a pas d'incidence particulière, que les limites entre les zones du plan de secteur ne sont pas clairement définies, que les directives des fonctionnaires délégués à cet égard ont régulièrement varié et que, partant, cette limite n'a pas de conséquences sur l'appréciation d'un projet par rapport au bon aménagement des lieux.

Elle précise encore que le lot n° 2 comprend des logements destinés à favoriser une mixité et que ses habitants n'ont pas les mêmes besoins en termes de zone de cours et jardins que ceux qui privilégient les maisons unifamiliales. Elle en déduit que l'argument de la fonctionnaire déléguée relatif aux accessoires qui peuvent se trouver en zone de cours et jardins sont à relativiser voire dénués de pertinence.

V.2. Examen

1. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Par ailleurs, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

2. Dans son avis du 23 novembre 2022, la fonctionnaire déléguée formulait les considérations suivantes à l'égard du lot n° 2 :

« Considérant le contenu du formulaire de demande de permis (annexe 4) ;
 Considérant les plans, objectifs d'aménagement et prescriptions immatriculées en mes bureaux en date du 16/03/2022 ainsi que les plans modificatifs immatriculés en mes services le 17/10/2022 ;

Considérant le reportage photographique en ma possession ;
Considérant mon avis défavorable en date du 16/08/2022, à savoir :
“[...]”

Considérant les documents et plans modificatifs introduits ; Que les changements portent principalement sur :

- le formulaire de demande de permis d'urbanisation (annexe 10) modifié au niveau du cadre 2 afin de mentionner l'exclusion de la zone d'aménagement communal concerté du périmètre de lotissement ;
- le rapport des objectifs et cahier des indications modifié suivant toutes les remarques émises par la fonctionnaire déléguée et le Collège communal ;
- l'adaptation des plans en ce qui concerne les remarques formulées par le Collège communal dans son rapport daté du 11/07/2022 ainsi que la modification de la zone *aedificandi* du lot 2 afin d'éloigner celle-ci de la zone d'aménagement communal concertée ;

Considérant que le Collège communal estime que les changements proposés répondent à l'avis émis par la fonctionnaire déléguée ; Considérant que s'il est vrai que les documents administratifs répondent à certains points de mon avis, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'urbanisation du lot 2 ; Que mon avis faisait référence à l'avis émis dans le cadre de la demande préalable, et notamment pour ce lot :

“ ... Bien que le principe de réaliser des maisons mitoyennes puisse sur le principe être accepté pour les lots 1b à 1e et 3a à 3d, l'urbanisation du lot 2 n'est pas adéquate au regard du contexte existant :

- densité trop importante au regard de la densité du bâti existant avec implantation des bâtiments trop en recul par rapport à la voirie et en seconde rangée par rapport aux habitations. Ce lot est totalement dissocié et ne se trouve pas en continuité du reste du permis d'urbanisation. Au final, la surface des aménagements/stationnements/garages est fort importante au regard de la surface destinée aux habitations et jardins ;

- la ZACC n'étant pas une zone urbanisable à ce jour, le permis d'urbanisation doit être limité à la zone linéaire. La ZACC ne peut en effet pas être utilisée pour pallier un manque de la zone linéaire. Or, si l'on retire la surface située en ZACC, le projet n'est pas admissible vu la faible surface de certains lots, la petitesse des jardins et l'impossibilité d'y réaliser les aménagements accessoires (abri de jardin, remis, piscine, etc.) qui font également partie de l'habitat.

Il y a lieu de revoir le projet en ce qui concerne notamment ce lot (avec éventuellement adaptation des lots avoisinants pour une meilleure urbanisation), tant en ce qui concerne l'implantation que le programme, en tenant compte des remarques émises ci-avant”.

Considérant qu'en ce qui concerne ce lot, si la profondeur de la zone capable a été diminuée, il n'en demeure pas moins que sa conception n'a pas été modifiée, que le programme de 8 logements reste le même et que ma position sur ce point n'a pas été considérée ; Dans ce cas, je ne peux que confirmer mon avis du 16/08/2022 ».

3. L'acte attaqué comporte les motifs suivants :

- « Considérant que le Collège communal estime que les changements proposés répondent à l'avis émis par la fonctionnaire déléguée ;

[...]

Considérant qu'aucune zone de bâtisse ni aucune construction ne sera située en zone d'aménagement communal concertée au plan de secteur ;

Considérant que le projet prévoit une densité qui réserve un bon équilibre entre la gestion parcimonieuse du sol, d'une part, et la référence au cadre rural du village, d'autre part ;

Considérant que le projet a été étudié afin de proposer une certaine mixité de logement, de s'intégrer dans le contexte bâti et de répondre aux besoins de logement ;

Considérant qu'autoriser des maisons d'habitation dans les zones qui sont expressément prévues à cet effet permet d'épargner autant que faire se peut les zones non urbanisables ;

[...]

Considérant que la densité (à savoir maximum 17 logements sur 10.700 m² de terrain) et les volumétries préconisées (maximum 2 niveaux francs) sont compatibles avec le bâti environnant et s'y intègre harmonieusement ;

Considérant que le demandeur nous a fourni une esquisse relative à l'aménagement projeté du lot 2 ; que ce projet s'intègre harmonieusement à la typologie du bâti rural rappelant celle des anciennes fermes à cour ; que les volumétries ainsi que les matériaux proposés sont en adéquation avec le bâti environnant ».

4. Il ressort de ces motifs que l'autorité délivrante a formulé une appréciation relative à la densité de l'ensemble du projet et une autre sur l'aménagement projeté du lot n° 2. Toutefois, ces appréciations, vague et générale pour la première et stéréotypée pour la seconde, ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'écarte du double avis défavorable de la fonctionnaire déléguée.

En particulier, la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité délivrante considère que le lot n° 2, situé en recul par rapport à la voirie et dissocié des autres lots, s'intègre au bâti, ni en quoi la surface de ce lot est suffisante alors que la fonctionnaire déléguée relevait l'impossibilité d'y réaliser des aménagements accessoires.

Enfin, en formulant une appréciation générale quant à la densité de l'ensemble du projet et en indiquant qu'aucune zone de bâtisse ni aucune construction n'est située en ZACC, les motifs de l'acte attaqué ne répondent pas adéquatement à l'appréciation de la fonctionnaire déléguée suivant laquelle, en raison de la portion de la surface des lots située en ZACC, la densité de ceux-ci est trop importante.

5. Pour le surplus, les éléments avancés par la partie adverse dans son mémoire en réponse, étrangers au contenu de l'acte attaqué, constituent une motivation *a posteriori*, laquelle ne permet pas de pallier les manquements qui précèdent.

6. Il s'ensuit que le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

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 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 19 décembre 2022 par laquelle le collège communal de Plombières délivre à la SCRL Gedex un permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation d'une parcelle en 10 lots sur un bien sis rue du Jardin et à Plombières.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay