

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 263.576 du 12 juin 2025

A. 241.135/XIII-10.258

En cause : **la société à responsabilité limitée**
CONSEIL GESTION IMMOBILIER (CGI),
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER et Basile PITTIE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la ville de Couvin, représentée
par son collège communal.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 février 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 27 novembre 2023 par laquelle le collège communal de la ville de Couvin octroie à la société anonyme (SA) L.M. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une ancienne banque en bureaux et une pharmacie sur un bien sis faubourg Saint-Germain, 84 à Couvin.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 262.154 du 29 janvier 2025 a réputé non accompli la demande en intervention de la SA L.M. (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.154). Il a été notifié aux parties.

Un mémoire ampliatif a été déposé.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 22 avril 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 juin 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie Bazier, *loco* M^{es} Basile Pittie et Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M. Julien Lejeune, auditeur 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 utiles à l'examen de la cause

3. À une date inconnue, la SA L.M. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la transformation d'un immeuble de commerce » portant sur un bien situé rue Faubourg Saint-Germain, 84 à Couvin. Il ressort de la demande que le projet implique la transformation d'un bâtiment occupé anciennement par une banque pour y accueillir une pharmacie avec un distributeur à billets au rez-de-chaussée, ainsi que des bureaux pour une société d'assurance à l'étage.

Le projet est situé en zone d'habitat et en périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur.

4. Une enquête publique est organisée du 12 au 26 juin 2023. Elle suscite le dépôt d'une réclamation par la SRL CGI.

5. Divers avis sont sollicités et émis.

6. En août 2023, la SA L.M. dépose des plans modificatifs.

7. Une nouvelle enquête publique est organisée du 11 au 25 septembre 2023, laquelle donne lieu au dépôt d'une réclamation par la SRL CGI.

8. Le 27 novembre 2023, le collège communal de Couvin octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la bénéficiaire de l'acte attaqué

9. Par un courrier du 26 juillet 2024, la SA L.M. indique avoir renoncé définitivement à la mise en œuvre du permis attaqué.

IV.2. Thèse de la partie requérante

10. La partie requérante soutient que la renonciation partielle au permis attaqué, déjà mis en œuvre, ne la prive pas de son intérêt au recours.

Elle souligne, par ailleurs, que le bien litigieux fait l'objet d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour un projet partiellement revu, introduite par la SA L.M., qui est, à sa connaissance, toujours en cours d'instruction. Elle fait valoir que cette nouvelle demande n'exprime pas les intentions de la SA L.M. à l'égard de l'acte attaqué, ni son impact sur la partie déjà mise en œuvre et n'entraîne ni la disparition de l'objet du recours ni la perte de son intérêt à celui-ci.

IV.3. Examen

11. L'article D.IV.93, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT) dispose comme suit :

« Le titulaire d'un permis non mis en œuvre peut y renoncer.

La renonciation est expresse et ne se présume pas du dépôt ultérieur d'une autre demande de permis ».

12. En l'espèce, il n'est pas contestable que le permis attaqué a été partiellement mis en œuvre, de sorte que l'article D.IV.93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT n'est pas applicable. Par ailleurs, il résulte de l'alinéa 2 du premier paragraphe de l'article D.IV.93 que l'introduction d'une nouvelle demande de permis est sans incidence sur l'intérêt au recours de la partie requérante.

Le recours est recevable.

V. Débats succincts

13. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

14. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.26 à D.IV.29, D.IV.33 et D.IV.53 du CoDT, des articles D.62 et D.66 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du « principe de bon aménagement des lieux », du principe général de droit qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, et des principes généraux de bonne administration – plus particulièrement du principe de minutie –, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

15. La partie requérante soutient que le projet est en rupture par rapport au bâti existant, ce qui se déduit de vues et de photographies qu'elle reproduit. Elle estime que cette circonstance justifie d'autant plus la constitution d'un dossier et la réalisation d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement complète et précise sur l'environnement bâti, le voisinage et l'impact du projet sur celui-ci.

Elle expose que le projet consiste à augmenter la densité d'une parcelle déjà intégralement bâtie, à l'exception d'une petite cour à l'arrière, qui sera bâtie par le projet. Elle indique qu'il implique aussi l'implantation d'un plus grand volume tout à l'arrière de la parcelle, et non dans le prolongement du volume à rue, ce qui générera des nuisances vis-à-vis des jardins, des cours, des terrasses et des pièces de vie arrières des habitations du Faubourg-Saint-Germain, dont ceux de son habitation. Elle précise que l'« environnement bâti » qui doit être pris en considération dans le cadre de l'appréciation du bon aménagement des lieux comprend essentiellement, voire exclusivement, les bâtiments situés à gauche du projet litigieux, le long du Faubourg-Saint-Germain, au premier rang desquels son immeuble. Elle assure que son habitation sera significativement impactée en termes d'ensoleillement, de luminosité et d'intimité par la rehausse prévue, qui est orientée « plein sud » par rapport aux pièces de vie et espaces extérieurs.

Elle souligne avoir dénoncé le caractère lacunaire de la demande de permis quant à l'impact du projet sur les constructions voisines dans ses réclamations. Elle reproche à la demande de permis de ne comporter aucun plan ni document permettant d'apprécier la bonne intégration des nouveaux volumes à l'égard des bâtiments voisins, dont le sien. Elle expose qu'ayant interpellé la partie adverse quant à ce, celle-ci a indiqué ne pas disposer d'information sur ces éléments dans le dossier, confirmant ainsi que le dossier ne comporte pas de donnée quant à l'articulation entre le projet litigieux et les constructions voisines. Elle ajoute que les plans modificatifs n'ont pas apporté d'informations complémentaires à cet égard. Elle estime qu'est lacunaire l'argumentation du « parti architectural choisi » reprise dans la note du 24 août 2023 de la SA L.M. Elle conclut que le dossier de demande est incomplet, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu statuer en connaissance de cause.

Elle fait valoir que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis ne satisfait pas au contenu minimal visé à l'article D.66 du CoDT et à l'annexe III du livre I^{er} du Code de l'environnement, relevant que certains éléments qu'elle liste font défaut et que cette lacune n'est pas corrigée par la note du 24 août 2023.

Elle considère que ces lacunes n'ont pas été comblées par d'autres éléments d'information susceptibles de permettre de statuer en connaissance sur l'impact du projet sur les habitations voisines, en particulier sa propriété, et que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû solliciter des informations complémentaires ou, plus généralement, récolter des renseignements nécessaires à la prise de décision au regard de son devoir de minutie.

16. À titre surabondant, elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne répondre à la critique du caractère lacunaire du dossier de demande de permis autrement qu'en mentionnant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le dossier de demande lui-même, y compris la note complémentaire déposée après la première enquête publique, alors que ces documents font précisément l'objet de cette critique.

B. Mémoire ampliatif

17. Elle critique le caractère erroné de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement en ce qui concerne le stationnement, faisant valoir que l'avant du terrain ne comporte aucun espace de parking autre que le stationnement en voirie, contrairement à ce que la notice indique.

VI. Examen

18. L'article D.IV.26, § 1^{er}, du CoDT, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Toute demande de permis est accompagnée d'un dossier.

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu de la demande de permis. Il précise le nombre d'exemplaires du dossier qu'elle comporte, ainsi que l'échelle et le contenu des différents plans qui y sont joints.

Le Gouvernement arrête la forme des décisions d'octroi et de refus des permis ».

L'article R.IV.26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT, dans sa version applicable, est rédigé comme suit :

« La demande de permis d'urbanisme est introduite en utilisant le formulaire repris en annexe 4 qui en fixe le contenu pour les projets qui requièrent le concours obligatoire d'un architecte ».

Les indications qui doivent figurer sur les plans de situation et d'implantation ont pour but de permettre à l'autorité de se faire une représentation exacte des lieux, de la localisation du bien concerné par la demande dans son environnement proche et de l'impact des travaux de transformation ou d'extension sur le tissu urbain environnant.

Les lacunes d'un dossier de demande ou les erreurs entachant les documents qu'il contient ne sont de nature à affecter la légalité du permis ou du certificat 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 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. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de montrer que ces défauts ont raisonnablement pu empêcher l'administration d'apprécier la demande de manière adéquate et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

19. En l'espèce, la partie adverse n'a pas déposé le dossier administratif, de sorte qu'il est impossible de déterminer précisément les pièces sur la base desquelles elle a statué au jour de l'adoption de l'acte attaqué. Dans ce contexte, il doit être considéré, conformément à l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que le dossier de demande de permis, en ce compris les plans

modificatifs déposés en cours de procédure, est uniquement composé des pièces déposées par la partie requérante et identifiées par celle-ci comme constituant la demande de permis.

20. Il résulte de ces pièces que le projet litigieux implique notamment la construction d'un étage supplémentaire sur un bâtiment existant, qui est prévu à quelques mètres au Sud des terrasses des appartements appartenant à la partie requérante.

Le gabarit et l'affectation des constructions voisines, dont les habitations de la partie requérante, ne sont pas explicités dans la demande de permis, ni représentés sur les plans, initiaux ou modificatifs, de la demande de permis.

Les éventuelles incidences du projet sur les habitations voisines ne sont pas évoquées dans le formulaire « annexe 4 » modifié joint à la demande de permis. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement identifie comme seules nuisances pour le voisinage celles du chantier nécessaire à la réalisation du projet.

Quant à l'intégration du projet au cadre bâti et non bâti, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comporte la justification suivante :

« Le bâtiment vise une intégration complète dans son environnement bâti et paysager : Le volume se veut compact au plan presque rectangulaire avec le placement de toitures à versants et l'utilisation d'une brique de ton rouge s'intégrant aux façades en pierres et en briques dans le centre-ville. Le jeu de volumes permettra une dynamique, semblable aux bâtiments voisins ».

La compatibilité du projet avec les voisinages y est justifiée comme suit :

« Compatibilité totale dans son environnement : Commerce et bureaux dans un centre-ville ».

Le courrier de la SA L.M. du 24 août 2023 répond à la réclamation de la partie requérante formulée lors de la première enquête publique comme suit :

« La photo aérienne des lieux montre une surface plane sur l'arrière du bâtiment. Cette surface est "anormale" par rapport au bâti construit autour de la place. Cette plate-forme est un volume secondaire dont l'emprise au sol est supérieure au volume principal. Ce volume secondaire ne répond nullement aux prescriptions urbanistiques de la région.

En effet, nous constatons sur la photo utilisée par les requérants, une imbrication des toitures et différents jeux d'inclinaisons différentes du bâti du quartier. Cette plate-forme horizontale est donc une anomalie.

De plus, le bâtiment concerné comporte deux façades visuellement essentielles depuis la place General Piron et le faubourg. La façade du côté place est actuellement une façade “morte” alors qu’elle pourrait donner la possibilité à une exploitation de commerces dynamique et vivante.

[...]

Argumentation du parti architectural choisi :

Quand on se positionne sur la Place, une maison de maître se trouve à la droite. Ce bâtiment ne peut être écrasé par une nouvelle construction. En effet, nous aurions pu créer des logements sur cette plate-forme acc[essibles] depuis la place pour répondre à la politique actuelle de densification des centres ville. Toutefois, la présence de cette bâtisse a été prise en compte.

Par ailleurs, afin de ne pas porter préjudice aux voisins requérants, il a été décidé de ne pas réaliser une rehausse à double versant sur la plate-forme, ce qui l’aurait impacté par un ombrage encore plus important.

Notre projet ne consiste pas à faire un volume plus conséquent à l’arrière mais bien de conserver un volume avant principal et de réaliser un volume arrière relié à l’avant par un troisième volume central plus petit encore et avec une inclinaison de toiture différente. L’unique plateforme de cet ensemble ne sera pas visible et servira à supporter la technique de ventilation. Les bâtiments d’angle sont traités avec beaucoup d’attention dans toutes les villes. Nombreux sont les articles d’architecture mettant en avant la nécessité d’exploiter les deux façades en une seule unité.

[...]

Nous aurions en effet pu nous élever à la hauteur des bâtiments voisins d’en face de la rue du Faubourg. Cela nous aurait permis de créer un bâtiment de trois étages + rez-de-chaussée.

Toutefois, afin de ne pas écraser les bâtiments voisins, et notamment celui du requérant, ni les bâtiments de la place et afin de conserver une uniformité à celle-ci, nous avons opté pour un projet plus humble. Ce qui n’est pas le cas du requérant qui a totalement dénaturé la jolie maison en pierre avec jardin en façade (la dernière de la rue !!!) pour doubler le volume de son bâtiment en empiétant dangereusement sur une zone de cour jardin.

[...]

Lors de travaux entrepris des requérants, il y a quelques années, aucune considération a été prise par rapport à leur propre voisin de gauche qui se retrouve désormais à l’ombre de façon beaucoup plus violente que ce que notre projet prévoit pour lui. Car c’est sur l’ensemble de la hauteur du bâtiment qu’il a approfondi son bâtiment sans se soucier du volume gigantesque que sa bâtisse prenait. Il devrait s’en souvenir ».

Pour l’essentiel, par les considérations qui précèdent, la SA L.M. se limite à envisager l’impact qu’aurait impliqué un projet plus imposant que celui autorisé par l’acte attaqué.

Les réclamations déposées par la partie requérante lors de l’enquête publique ne contiennent pas d’informations complémentaires quant à l’impact du

gabarit du projet sur ses immeubles. Tout au plus, outre la critique du caractère lacunaire de la demande de permis, elle y fait part de son appréciation de cet impact en critiquant la justification du projet transmise à la partie adverse en même temps que le dépôt des plans modificatifs.

Il ressort de ce qui précède que les plans joints à la demande de permis sont lacunaires quant au gabarit et à l'affectation des constructions voisines, notamment les habitations dont la partie requérante est propriétaire, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact du projet litigieux sur ces immeubles contigus. Les autres documents portés à la connaissance de l'autorité dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, auxquels le Conseil d'État peut avoir égard, ne permettent pas de parvenir à la conclusion qu'ils ont pallié cette lacune de telle manière à permettre à l'auteur de l'acte attaqué de statuer en connaissance de cause quant à ce.

Par ailleurs, l'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

« Considérant que le demandeur a produit des plans modificatifs et une réponse, en application de l'article D.IV.43 du Code ;

Considérant que le Collège communal a émis un avis favorable en date du 09/10/2023 ;

Considérant que le Collège communal a sollicité l'avis du fonctionnaire délégué en date du 16/10/2023 ;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été remis dans le délai imparti ; que son avis est réputé favorable par défaut ;

Considérant que le projet vise à transformer une ancienne banque en bureaux et une pharmacie ;

Considérant que le bâtiment étant un bâtiment d'angle entre la place Général Piron et la rue centrale de la ville (Fbg St Germain), et tenant compte que la typologie du bâtiment actuel est sans intérêt ;

Considérant que le bâtiment va offrir une vision circulaire sur les deux artères principales de la ville ;

Considérant que le jeu des différents volumes entre l'ancien et le nouveau bâtiment permet d'apporter légèreté et dynamique au projet ;

Considérant que les matériaux choisis sont dans les tonalités d'autres bâtiments du centre-ville (brique rouge), quant à la toiture de tonalité grise, elle respecte également les tonalités locales (ardoise) ;

Considérant que le bâtiment est situé en zone d'habitat sur toute sa surface ;

Considérant que le projet ne compromet pas la destination de la zone ni son caractère architectural ».

Il s'ensuit qu'il ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué que l'autorité délivrante a apprécié le caractère admissible du projet au regard de son impact sur les habitations voisines, alors que cette question avait été spécifiquement soulevée lors des enquêtes publiques.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

En conséquence, les conclusions du rapport peuvent être suivies, ce que des débats succincts suffisent à constater.

VII. Indemnité de procédure

21. 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 27 novembre 2023 par laquelle le collège communal de la ville de Couvin octroie à la SA L.M. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une ancienne banque en bureaux et une pharmacie sur un bien sis faubourg Saint-Germain, 84 à Couvin.

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°, 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 également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 juin 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders