

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 143.013 du 12 avril 2005

A.156.240/XIII-3516

En cause : **la Société anonyme FABIMO,**
boulevard Cuivre et Zinc 43
4030 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 octobre 2004 par la société anonyme FABIMO qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 1^{er} juillet 2004 portant refus d'un permis d'urbanisme pour la construction de deux immeubles collectifs comportant 21 logements sur un bien sis à Esneux, rue des Ecureuils, parcelles cadastrées section B, n^{os} 23t20, 23s20 et 23r20;

Vu le mémoire en réponse et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 mars 2005 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 21 mars 2005 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VOGEL, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 11 juin 2003, la requérante introduit auprès de l'administration communale d'Esneux une première demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble collectif sur un bien sis à Esneux, rue des Ecureuils, parcelles cadastrées section B, n^{os} 23t20, 23s20 et 23r20.

Au plan de secteur de Liège, ce bien est situé en zone d'habitat. Au schéma de structure communal adopté par le conseil communal d'Esneux le 27 juin 2000, il se trouve en zone résidentielle. Le règlement communal d'urbanisme d'Esneux, réputé approuvé le 22 janvier 2001, affecte le bien en aire d'habitat diversifié.

Les parcelles en cause constituent les lots n^{os} 151, 152 et 153 du lotissement du Bois des Chevreuils, autorisé le 17 mars 1977 et modifié le 5 juin 1978.

Ce lotissement est destiné à l'habitation résidentielle. Différents lots sont disposés de part et d'autre de la rue des Ecureuils, qui se termine, à son extrémité, par un cul-de-sac en forme de "tête de pipe". Les lots n^{os} 151, 152 et 153 se situent à l'extrémité de la rue des Ecureuils, au-delà de cette "tête de pipe". Ils sont disposés perpendiculairement à la rue des Ecureuils et parallèlement à une route régionale, l'avenue sur Cortil, distante de quelques mètres seulement de l'extrémité du lotissement.

Le 9 juillet 2003, la commune écrit à la requérante que le projet déroge au permis de lotir sur plusieurs points, qu'il doit être soumis de ce fait à une enquête publique et que, dans cette perspective, le dossier et les plans doivent être complétés. La commune signale également qu'il y a lieu, "préalablement à la demande de permis d'urbanisme", de demander la modification du permis de lotir "en ce qui concerne la réunion des lots n^{os} 151, 152, 153 pour la construction d'un immeuble à appartements d'une superficie au sol supérieure à 400 m² et présentant une largeur de façade supérieure à 25 mètres".

Cette première demande de permis d'urbanisme est ensuite abandonnée.

2. Le 23 septembre 2003, la requérante introduit une seconde demande de permis d'urbanisme. Celle-ci a pour objet la construction de deux immeubles à appartements dont l'un, comportant 16 logements, s'érigera sur les lots n^{os} 151 et 152 (parcelles 23r20 et 23s20), tandis que l'autre, comportant 5 logements, s'érigera sur le lot n^o 153 (parcelle 23t20) du lotissement du Bois du Chevreuil.

Le projet déroge aux prescriptions du permis de lotir sur quatre points :

- alors que le permis de lotir interdit l'accès aux futures constructions à partir de l'avenue sur Cortil, anciennement avenue des Bois (art. 8.1. des prescriptions urbanistiques du permis de lotir), le projet prévoit l'accès aux deux immeubles litigieux à partir de cette voirie;
- alors que le permis de lotir limite les gabarits à "un niveau sur rez-de-chaussée" le long de l'avenue sur Cortil (point 5.1.C. des prescriptions urbanistiques du permis de lotir), le projet prévoit des gabarits rez + 1 et rez + 2 et l'aménagement des espaces sous corniche;
- alors que l'article 5.7. des prescriptions urbanistiques du permis de lotir dispose, en son alinéa 3, que "le revêtement des toitures des lucarnes sera le même que celui des toitures principales", le projet prévoit, pour les toitures des lucarnes, un revêtement en zinc, distinct de celui des toitures;
- enfin, le projet déroge aux prescriptions urbanistiques du permis de lotir en ce qu'il prévoit, au droit des entrées, un revêtement en bois, distinct de celui des façades.

3. En raison de cette non-conformité aux prescriptions du lotissement, le projet est soumis à une enquête publique du 8 au 22 octobre 2003, laquelle suscite 125 réclamations.

Le 5 novembre 2003, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) d'Esneux émet un avis défavorable aux motifs que l'aménagement de l'accès par la route régionale n'est pas souhaitable et que le projet aurait dû faire l'objet, compte tenu de son ampleur, d'une demande de modification préalable du permis de lotir.

Après avoir émis, le 28 octobre 2003, un avis défavorable, la direction générale des autoroutes et des routes du M.E.T. émet, le 19 novembre 2003, un avis favorable conditionnel sur le projet, suite à l'examen de plans modifiés le 27 octobre 2003.

4. Par une décision du 25 novembre 2003, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme demandé au motif qu'"aucun immeuble à appartements n'est implanté dans le lotissement" et qu'il y a dès lors "lieu de modifier le permis de lotir en ce qui concerne la destination des constructions au droit des lots 151, 152 et 153". Cette décision est notifiée à la requérante le 30 décembre 2003.

5. Le 20 janvier 2004, la requérante introduit un recours contre la dite décision auprès du gouvernement wallon.

Une audition a lieu auprès de la Région wallonne le 23 février 2004.

A cette date, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) transmet au ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement une note dans laquelle elle propose de refuser le permis d'urbanisme demandé. La D.G.A.T.L.P. considère qu'un projet de l'ampleur de celui envisagé n'est pas compatible avec les prescriptions du permis de lotir. Le permis d'urbanisme ne pourrait être délivré, le cas échéant, qu'après une modification préalable du permis de lotir.

A la même date, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur le recours. Elle estime que le projet envisagé constitue de l'habitat résidentiel au sens des prescriptions urbanistiques du lotissement et qu'il respecte les superficies constructibles des lots. Le projet rencontrerait en outre les objectifs du SDER qui seraient de densifier l'habitat tout en maintenant des logements de qualité. Le projet ne compromettrait pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales. La commission d'avis émet par conséquent un avis favorable moyennant le strict respect des articles 414 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

6. La requérante dépose ensuite des plans modifiés.

Le 5 mai 2004, le ministre adresse la lettre suivante au collège des bourgmestre et échevins :

- " La S.A. FABIMO a introduit un recours suite à un refus de permis d'urbanisme relatif à un bien sis à 4130 Esneux, rue des Ecureuils, cadastré section B n^{os} 23t20, 23s20, 23r20 et ayant pour objet la construction de deux immeubles collectifs comportant 21 logements.

La Commission d'avis sur les recours a clairement indiqué que ce projet n'était pas incompatible avec la zone de résidence et que l'implantation de logements multiples pouvait être envisagé(e) dans ce lotissement.

Suite à son passage en Commission, le promoteur immobilier a retravaillé sérieusement son projet afin de répondre aux demandes de celle-ci et rencontrer les remarques formulées dans le cadre de l'enquête publique. La S.A. FABIMO a fourni des plans modifiés pour lesquels il ne subsiste plus qu'une seule dérogation (contre 4 dans le projet initial), relative à l'accès par la voirie principale. Celle-ci permettrait précisément d'éviter une augmentation du charroi dans le lotissement et de maintenir le trafic en périphérie. Cette dérogation contribuerait ainsi à maintenir la qualité de vie dans le périmètre du lotissement.

Dès lors, afin de pouvoir statuer définitivement sur ce dossier, et en application de l'article 123 du Code Wallon, je vous invite à mettre en oeuvre les mesures de publicité prévues et à me communiquer l'avis de votre C.C.A.T. et de votre Collège sur lesdits plans modifiés ainsi que, si vous le souhaitez, une proposition motivée de dérogation concernant l'accès à la parcelle, et ce dans un délai de 40 jours à dater de la présente".

Une nouvelle enquête publique est organisée du 13 au 27 mai 2004 pour le motif que le "projet (est) non conforme aux prescriptions du lotissement en ce qui concerne l'accès à la parcelle". Cette enquête publique suscite 137 réclamations.

Le 27 mai 2004, la C.C.A.T. émet à l'unanimité un avis défavorable sur le projet modifié.

Le 1^{er} juin 2004, le collège des bourgmestre et échevins décide de :

- proposer au ministre d'inviter le demandeur à introduire, préalablement à la demande de permis d'urbanisme, une demande de modification de permis de lotir en ce qui concerne la réalisation d'immeubles collectifs au droit des lots litigieux;
- d'émettre un avis favorable conditionnel sur la demande de dérogation en ce qui concerne l'accès aux parcelles par l'avenue du Cortil;
- de proposer au ministre de déroger aux prescriptions du lotissement en ce qui concerne l'accès aux parcelles par l'avenue du Cortil.

7. Par une décision du 1^{er} juillet 2004, le ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement refuse le permis d'urbanisme demandé. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

- " Considérant que la demande porte sur la construction de 2 immeubles à appartements dont l'un destiné à recevoir 16 logements serait établi sur les lots 151 et 152 et l'autre destiné à recevoir 5 logements serait réalisé sur le lot 153;

Considérant que l'article 3 alinéa 2 des prescriptions du lotissement précise que «tout acheteur aura la faculté d'acquérir plusieurs lots contigus ou non et d'ériger une habitation sur chacun d'eux. Il pourra réunir plusieurs lots contigus pour y établir une seule construction en se conformant aux stipulations de l'article 4»;

Considérant que cet article 4 stipule que :

« Article 4. - Implantation des constructions.

4.1. Les constructions seront implantées dans des zones délimitées sur le plan de lotissement.

4.2. Les constructions seront isolées ou groupées, formant dans ce dernier cas un ensemble homogène au point de vue architectural. Le jumelage des constructions n'est autorisé qu'aux conditions suivantes :

1. Les demandes de permis de bâtir seront introduites en même temps.
2. Les constructions seront implantées de part et d'autre de l'axe mitoyen.
3. Les deux habitations devront être construites en même temps.

4. 3. Les terrasses non-couvertes ne sont pas incluses dans l'unité de construction.

4.4. Les éléments décoratifs, à l'exception des abris de jardin (voir article 9) destinés à agrémenter les jardins, ne sont pas autorisés en dehors de la zone des bâtiments.

4.5. Superficies maximales des futures bâtisses.

Pour les parcelles des types A1 et A2, la superficie est de 110 m².

Pour les autres types, elle est de :

150 m² pour les parcelles de moins de 750 m²;

900 m² pour les parcelles de 750 m² à 1000 m²;

950 m² pour les parcelles de 1000 à 1500 m²;

400 m² pour les parcelles de plus de 1500 m²;

sans pour autant dépasser les zones d'implantations indiquées sur les plans de lotissement.

4.6. La superficie minimale habitable ne pourra, en aucun cas, être inférieure à 60 m².

4.7. La plus grande largeur de façade ne peut excéder 25 m par parcelle.

4.8. Dans le cas de la construction unique érigée sur plusieurs lots contigus, l'acheteur aura la possibilité de l'ériger, soit sur une zone d'implantation prévue aux plans, soit sur une nouvelle zone d'implantation qui sera délimitée par les zones de recul des façades avant et arrière indiquées aux plans de lotissement et par les zones de recul latérales extrêmes de sa propriété qui devront être portées à 6,00 m au moins»;

Considérant qu'à défaut d'autre précision dans les prescriptions du permis de lotir, le projet est conforme à la destination prévue; qu'il s'agit bien de résidence tel que stipulé à l'article 2 des prescriptions;

Considérant cependant que le projet déroge aux prescriptions en ce qui concerne l'accès, le gabarit, les matériaux de couverture des lucarnes et les parements en bois;

Considérant que la dérogation relative à l'accès est tout à fait souhaitable afin de ne pas augmenter le trafic sur les voiries internes du lotissement que par contre le projet devrait être revu afin de se conformer aux trois points restant précités;

Considérant dès lors qu'en l'état le permis doit être refusé;

DECIDE :

Article 1^{er} . - Le permis d'urbanisme sollicité par la SA FABIMO est REFUSE.

(...)"

Une copie de l'acte attaqué est transmise au conseil de la requérante par une lettre datée du 14 juillet 2004, notifiée sous un pli recommandé à la poste le 10 août 2004;

Considérant que la requérante prend un moyen unique tiré de la violation de l'article 123 du CWATUP, des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, particulièrement ses articles 1 et 2, des principes généraux de droit administratif tels le principe de cohérence de l'action administrative, le principe de continuité d'appréciation de l'autorité administrative, et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle critique que le permis soit refusé en raison des deuxième, troisième et quatrième dérogations initialement sollicitées (gabarit, matériaux de couverture des lucarnes, parements en bois), alors que ces trois dérogations ne sont plus nécessaires au regard des plans motivés déposés postérieurement à l'avis de la commission d'avis; qu'elle soutient que l'absence totale de référence aux plans modifiés et aux mesures de publicité auxquelles ceux-ci ont été soumis vicie la motivation de l'acte attaqué; qu'elle estime que la partie adverse a commis une erreur de droit manifeste en omettant de prendre en considération une série d'éléments pourtant fondamentaux qui, s'ils avaient été pris en considération, auraient dû la conduire à une toute autre appréciation des faits; que, dans une deuxième branche, elle reproche à la partie adverse d'avoir procédé à un revirement d'appréciation non motivé; qu'elle constate que dans une lettre adressée au collègue des bourgmestre et échevins le 24 mai 2004, le ministre aurait émis une appréciation pour le moins favorable au projet; qu'elle estime qu'à supposer que le ministre ait ensuite décidé de revoir son appréciation au moment de statuer définitivement sur le recours, il aurait été tenu de motiver ce revirement d'attitude dans l'acte attaqué; que, dans une troisième branche, elle invoque la violation de l'article 113 du CWATUP en ce que la partie adverse n'a pas motivé expressément les raisons pour lesquelles elle estimait que les dérogations sollicitées n'étaient pas conformes aux exigences de cette disposition; qu'elle affirme que l'acte attaqué se contente à cet égard d'une simple clause de style et qu'une motivation circonstanciée du refus des dérogations était d'autant plus nécessaire que différentes

instances consultées dans le cadre de l’instruction auraient émis des avis favorables sur les dérogations;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse déclare s’en référer à la sagesse du Conseil d’Etat;

Considérant, sur les trois branches du moyen réunies, que l’acte attaqué refuse le permis d’urbanisme demandé en raison de trois dérogations au permis de lotir; que la décision attaquée contredit sans motivation une appréciation précédente du ministre qui estimait, dans sa décision du 5 mai 2004 prise en application de l’article 123, alinéa 3, du CWATUP, que le projet ne nécessitait plus, à la suite du dépôt de plans modifiés, qu’une seule dérogation au permis de lotir (accès par l’avenue sur Cortil); que la partie adverse, qui ne fait aucune référence aux plans modifiés, s’est dès lors fondée sur une appréciation erronée du projet tel qu’il se présentait au moment où l’acte attaqué a été adopté; que la motivation de l’acte attaqué, fondée sur cette appréciation erronée de la demande, est manifestement inadéquate; qu’à supposer que la partie adverse ait estimé, après un nouvel examen du dossier, que les modifications apportées au projet laissent subsister la nécessité d’accorder les trois autres dérogations (gabarit, matériaux de couverture des lucarnes, parements en bois), il lui appartenait de motiver sa décision à cet égard; qu’enfin, l’acte attaqué ne motive pas pourquoi les trois autres dérogations, à supposer que la réalisation du projet exige qu’elles soient également accordées, ne pourraient l’être; que l’acte attaqué se contente d’une simple affirmation à ce sujet; que le moyen, en ses trois branches, est manifestement fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l’arrêté du Ministre wallon de l’Aménagement du Territoire, de l’Urbanisme et de l’Environnement du 1^{er} juillet 2004 portant refus d’un permis d’urbanisme pour la construction de deux immeubles collectifs comportant 21 logements sur un bien sis à Esneux, rue des Ecureuils, parcelles cadastrées section B, n^{os} 23t20, 23s20 et 23r20.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze avril deux mille cinq par :

M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
SCHMITZ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

S. GUFFENS.