

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.795 du 18 décembre 2012

A. 205.629/XIII-6307

En cause : **TUDISCO** Patrizia Concetta,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

1. la Ville de Liège,
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Fabian CULOT, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 17 juillet 2012 par Patrizia Concetta TUDISCO en ce qu'elle contient une demande de suspension de l'exécution de la décision du collège communal de Liège du 18 mai 2012 qui délivre un permis d'urbanisme à Vincenzo VITA pour la construction d'un bâtiment à deux logements sis rue du Vallon, 40, à Angleur;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2012 fixant l'affaire à l'audience du 5 décembre 2012 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me F. CULOT, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 30 janvier 2008, Vincenzo VITA introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment comportant trois logements unifamiliaux, sur un bien sis à Angleur, rue du Vallon, cadastré 25^{ème} division, section B/3, n° 170c23.

2. Le bien est situé en zone d'habitat et en zone verte en ce qui concerne le fond de la parcelle au plan de secteur de Liège.

Il est situé en zone de construction d'habitations ouvertes dans le périmètre du plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 6 d'Angleur.

Le bien constitue le lot n° 1 du lotissement n° 6/002 "Bernheim Outremer" délivré le 4 septembre 1964 et modifié le 18 mars 2004.

L'immeuble en projet est mitoyen avec le n° 42 de la rue du Vallon, sur le côté latéral gauche et est aligné sur cette construction (qui n'est pas comprise dans le lotissement mais qui est reprise dans le P.C.A. n° 6 d'Angleur).

3. La requérante introduit une réclamation au cours de l'enquête publique, réalisée conformément à l'article 330, 11°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

4. Cette demande de permis est refusée par le collège communal de Liège le 17 juillet 2008 aux motifs suivants :

" Considérant que la première remarque de la réclamante est fondée et retenue; qu'en effet, la création de trois logements nécessite la création de trois emplacements de stationnement; que ceux-ci compromettent le bon aménagement de la zone de recul, cette zone étant destinée à être traitée en jardin d'agrément;

Considérant que la seconde remarque de la réclamante est fondée et retenue; qu'en effet, les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que la réalisation de trois niveaux au lieu de deux ne peut justifier le caractère exceptionnel de la dérogation; que ce lotissement a d'ailleurs été modifié en date du 18/03/04 en vue de construire à 3 niveaux au lieu des deux imposés sur les lots 2 et 3, en vue d'aménager des terrasses entre les immeubles, et en vue de construire des murs de soutènement;

[...]

Considérant donc, suite à l'analyse de la réclamation, que la construction sur trois niveaux au lieu des deux niveaux imposés au permis de lotir nécessite l'introduction d'une demande de modification du permis de lotir, conformément à ce qui a été demandé pour les lots 2 et 3;

[...]

Considérant que des détails devront être fournis quant à la manière dont les terres seront retenues à l'arrière de l'habitation; que la technique choisie devra être reprise dans la demande de modification du permis de lotir;

[...]".

Ce refus est confirmé par un arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 23 décembre 2008 motivé, notamment, comme suit :

" Considérant que le plan communal d'aménagement prévoit des prescriptions différentes en ce qui concerne les hauteurs pour le lot 1 et pour les lots 2, 3 et 4;

Considérant dès lors que la demande peut être traitée en dérogation, sans modification du permis de lotir;

Considérant que le terrain visé présente un relief extrêmement pentu; que la construction sollicitée engendre d'importantes modifications du relief du sol; que les plans déposés à l'appui de la demande ne détaillent pas suffisamment les déblais générés par la construction, ainsi que les aménagements qu'ils engendrent (mur de soutènement, raccord par rapport aux biens voisins, ...); que compte tenu du caractère très escarpé du relief existant, il convient d'appliquer le principe de précaution en l'absence de précisions suffisantes en la matière;

[...]

Considérant que la hauteur du bâtiment peut être admise compte tenu de la hauteur de l'habitation mitoyenne à laquelle le projet s'accolle; que toutefois, plutôt que de prévoir un logement semi-enterré, il y a lieu de limiter le projet à deux appartements avec deux garages et une entrée commune au niveau des garages".

5. Le 27 avril 2009, Vincenzo VITA sollicite un nouveau permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment comportant deux logements, sur un bien sis à Angleur, rue du Vallon, cadastré 25^{ème} division, section B/3, n° 170c23.

Le projet déroge aux prescriptions du P.C.A. n° 6 d'Angleur en ce qui concerne la teinte des matériaux utilisés (brique de ton gris titane).

L'immeuble en projet se compose de trois niveaux en façade avant et de deux niveaux en façade arrière. Le projet déroge aux prescriptions du permis de lotir (construction sur trois niveaux au lieu de deux).

6. Une enquête publique est organisée du 18 janvier au 2 février 2010 et suscite une lettre de réclamations de Patrizia TUDISCO, propriétaire des lots n°s 2 et 3 du lotissement précité.

7. Le 13 avril 2010, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

8. Le 27 avril 2010, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable et propose au collège d'accorder la dérogation à titre exceptionnel.

9. Le 6 mai 2010, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité.

10. La requérante introduit un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution du permis. Un arrêt n° 209.109 du 23 novembre 2010 suspend l'exécution de l'acte attaqué.

La ville de Liège retire l'acte attaqué le 21 janvier 2011. Un arrêt n° 215.165 du 15 septembre 2011 constate que le recours a perdu son objet.

11. Le 6 juin 2011, Vincenzo VITA dépose un dossier complémentaire relatif à sa demande de permis d'urbanisme et portant particulièrement sur la stabilité du talus en façade arrière de l'immeuble projeté, ce dossier étant constitué d'une étude établie par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) IMHOTEP

ENGINEERING et comprenant une note de calcul, un document reprenant les métrés et bordereaux ainsi que deux plans.

12. Le collège communal de Liège émet, le 1^{er} juillet 2011, un avis favorable conditionnel sur le projet.

13. Le 31 août 2011 et le 22 mars 2012, le collège communal sollicite un nouvel avis du fonctionnaire délégué sur la demande de permis d'urbanisme.

14. Le fonctionnaire délégué émet, le 4 avril 2012, un avis favorable rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 01/02/2010 au 16/02/2010;

Considérant qu'une réclamation de 2 signatures a été introduite lors de cette enquête publique,

Celle-ci porte :

- l'absence de mention du mur de soutènement,
- logements multiples au lieu d'unifamiliaux.

Considérant que cette réclamation n'est pas fondée pour les raisons suivantes :

Les prescriptions n'imposent pas de l'unifamilial.

Le dossier comprend une étude de stabilité expliquant la technique prévue pour maintenir les terres ;

[...]

Vu l'avis du Conseil d'Etat du 30/11/2010;

Vu les plans immatriculés en mes services en date du 13.01.2010;

Vu les plans complémentaires immatriculés en mes services en date du 28/03/2012;

Considérant que ces dérogations sont compatibles avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par les prescriptions pour les raisons suivantes :

Le gabarit envisagé est identique à celui des maisons du bloc auquel la construction en cause s'accroche. La teinte des briques est en adéquation avec le caractère contemporain du projet et ne risque pas de remettre en cause le bon aménagement des lieux.

Les dispositions du Code civil en matière de mitoyenneté seront prises en compte.

En conséquence, j'émet un avis favorable et propose au Collège d'accorder la dérogation à titre exceptionnel.

Le permis peut être délivré".

15. Par décision du 18 mai 2012, le collège communal de Liège accorde à Vincenzo VITA le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours, qui contient notamment les considérants suivants :

" [...]

Considérant enfin que l'étude de stabilité établie par la SPRL IMHOTEP ENGINEERING présente des garanties suffisantes pour la question de la stabilisation des terres; qu'en effet, ces mesures paraissent adéquates et suffisantes pour éviter tout problème de stabilité des terres; qu'elles détaillent par ailleurs à suffisance les aménagements à réaliser consécutivement à la modification du relief du sol; que les remarques formulées par le Gouvernement Wallon dans sa décision du 23 décembre 2008 sont par conséquent, à présent, rencontrées et que toutes les précautions seront manifestement prises;

Considérant dès lors que le permis peut être délivré".

Par ailleurs, dans le dispositif du permis, figure notamment la condition suivante :

" concernant la stabilisation du talus en façade arrière, le demandeur respectera les mesures détaillées dans l'étude de stabilité établie par la SPRL IMHOTEP ENGINEERING en date du 11 mai 2011".

16. Par courrier recommandé du 5 juin 2012, envoyé le 6 juin 2012, la première partie adverse notifie l'acte attaqué à la requérante. Le 14 juin 2012, le conseil de la partie requérante sollicite de la première partie adverse qu'elle lui communique les pièces complémentaires déposées par le demandeur de permis. Le 18 juin 2012, la première partie adverse transmet au conseil de la partie requérante la copie des documents sollicités;

Considérant que, en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la "violation des articles 102 et 103 du CWATUPE [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie] tel qu'il était en vigueur au moment de l'introduction de la demande visée par l'acte attaqué, du principe de bonne administration et des articles 10 et 11 de la Constitution relatifs à la rupture d'égalité entre les citoyens"; que le moyen est divisé en deux branches;

que, dans une première branche, la requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué de délivrer le permis d'urbanisme sans solliciter préalablement du demandeur de permis qu'il introduise une demande de modification du permis de lotir pour le lot n° 1, alors qu'elle-même a été contrainte d'obtenir préalablement à sa demande de permis d'urbanisme une modification du permis de lotir pour les lots n°s 2 et 3 dont elle est propriétaire, dans le but de régler le problème de la stabilité des terres et alors que, soutient-elle, ce problème se pose dans les mêmes termes en ce qui concerne le bénéficiaire du permis présentement attaqué; qu'elle estime que "ne pas imposer au demandeur du permis d'urbanisme l'obligation de solliciter la modification du permis de lotir est manifestement une rupture d'égalité entre la requérante, contrainte de réaliser des travaux de stabilité suivant certaines techniques onéreuses mais reconnues comme fiables et nécessitant l'accord des autres propriétaires de lots alors que le demandeur du permis n'est pas touché par les mêmes contraintes en se permettant de solliciter seulement un permis d'urbanisme et utilisant des techniques de stabilisation du même talus, différentes et à coût moindre";

que, dans une seconde branche, la requérante soutient que si une demande de modification du permis de lotir avait été introduite conformément à l'article 103 du CWATUPE, elle aurait pu, parce qu'elle était propriétaire de plus du quart des lots, "non seulement manifester son opposition, comme elle l'a fait dans le cadre du permis d'urbanisme, mais encore refuser la technique différente, moins coûteuse et moins fiable qui avait été proposée sans laisser de latitude d'appréciation à l'autorité compétente";

Considérant, sur les deux branches du moyen, que le permis d'urbanisme sollicité n'a requis de dérogation au permis de lotir qu'en ce qu'il permet trois niveaux au lieu de deux à l'immeuble projeté sur le lot n° 1; que ce permis d'urbanisme n'autorise pas la construction d'un mur de soutènement en dehors de la zone de construction et n'appelle aucune dérogation au permis de lotir à ce sujet; que la requérante ne démontre pas, s'agissant du lot n° 1 concerné par le permis attaqué, que la technique de stabilisation du sol imposée par l'acte attaqué nécessitait une modification du permis de lotir, comme pour les lots n°s 2 et 3 dont elle est propriétaire, en vue de la construction d'un mur de soutènement en dehors de la zone de construction; qu'il n'y a donc aucune apparence de violation du principe d'égalité ou des articles 102 et 103 du CWATUPE; que le premier moyen n'est sérieux dans aucune de ses deux branches;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation "du principe de précaution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la ligne de conduite de

l'administration et de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat"; que le moyen est divisé en deux branches;

que, dans une première branche, la requérante dénonce une motivation insuffisante de l'acte attaqué; que, d'une part, elle reproche à son auteur de se limiter à une référence à des documents déjà produits antérieurement, à savoir la fiche technique visée dans l'arrêt n° 209.109 du 23 novembre 2010, qui était jointe à la requête en intervention dans cette affaire, et "qui précise que la stabilisation du talus en façade arrière se fera au moyen d'éléments en béton préfabriqués"; que, d'autre part, elle ne peut admettre que la décision se borne à mentionner que ces documents "paraissent" suffisants; qu'elle cite, à l'appui de sa critique, un extrait de l'acte attaqué selon lequel "ces mesures paraissent adéquates et suffisantes pour éviter tout problème de stabilité des terres";

que, dans une seconde branche, la requérante soutient que, "à supposer que sur un plan formel, la motivation de l'acte attaqué apparaisse comme suffisante, quod non, elle est à tout le moins inexacte dans la mesure où elle admet une solution technique d'un niveau moindre par rapport à celle qu'elle avait imposée à la requérante lorsque cette dernière avait sollicité des permis"; qu'elle poursuit en écrivant que "seules les solutions détaillées dans le projet que la requérante a remis à l'administration et fait réaliser doivent être considérées comme suffisantes au niveau de la sécurité"; qu'elle fait encore valoir que, en imposant "des mesures de sécurité particulières au propriétaire des lots 2 et 3, [à savoir] la requérante, et en n'imposant pas les mêmes mesures de sécurité particulières au propriétaire du lot 1", l'autorité déroge "à sa ligne de conduite et à celle de la Région wallonne qui avait estimé que le permis devait être refusé dans le cadre du recours intenté en 2008";

Considérant, sur la première branche, que, dans son arrêt n° 209.109 du 23 novembre 2010, le Conseil d'Etat n'a pas jugé que les explications techniques délivrées par le demandeur de permis postérieurement à la délivrance du permis du 6 mai 2010 étaient irrégulières, mais qu'il a constaté que ces explications n'avaient pas été soumises comme telles à l'appréciation de la partie adverse préalablement à la délivrance de ce permis du 6 mai 2010, et conclu qu'elles ne pouvaient justifier a posteriori la régularité de ce dernier; que le demandeur de permis pouvait donc déposer auprès de l'autorité administrative, postérieurement à l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, l'étude de stabilité qu'il avait fait réaliser au cours de la procédure pendante devant le Conseil d'Etat et que cette autorité pouvait ensuite s'y référer sans violer pour autant la chose jugée ou la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que l'acte attaqué relève que les mesures proposées "détaillent [...] à suffisance les aménagements à réaliser consécutivement à la modification du relief du sol" et que "les remarques formulées par le Gouvernement wallon dans sa décision du 23 décembre 2008 sont par conséquent, à présent, rencontrées et que toutes les précautions seront manifestement prises"; que le verbe "paraître" utilisé par l'acte attaqué dans la formule "ces mesures paraissent adéquates et suffisantes pour éviter tout problème de stabilité des terres", doit être mis en perspective avec l'ensemble du considérant dans lequel il s'insère; qu'il en ressort que la partie adverse avait acquis la certitude que les mesures de stabilité sont adéquates; que la première branche du deuxième moyen n'est pas sérieuse;

Considérant, sur la seconde branche, qu'aucune ligne de conduite de l'administration ne semble violée en l'espèce; que, en effet, la ligne de conduite ne se conçoit que s'agissant des actes de la même autorité administrative alors que le refus de permis de 2008 et la décision délivrant le permis attaqué par le présent recours émanent de deux autorités administratives différentes, soit la Région wallonne dans le premier cas et la ville de Liège dans le second; que la rupture de ligne de conduite suppose ensuite des comportements contradictoires alors que, en l'espèce, la demande de permis initiale a été refusée au motif "que les plans déposés à l'appui de la demande ne détaillent pas suffisamment les déblais générés par la construction, ainsi que les aménagements qu'ils engendrent (mur de soutènement, raccord par rapport aux biens voisins, ...)" et que la demande accueillie par le permis présentement attaqué s'appuie sur une étude de stabilité qui "détaille [...] à suffisance les aménagements à réaliser consécutivement à la modification du relief du sol";

Considérant encore que la critique que la requérante fait de l'option technique préconisée par le demandeur de permis en la jugeant insuffisante et en en dénonçant le coût moins élevé que celle qu'elle-même a mise en œuvre, n'est étayée par aucune pièce ni aucun élément sérieux de nature à mettre en doute la qualité de l'option technique proposée par le demandeur de permis; que la seconde branche du deuxième moyen n'est pas sérieuse;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation "des articles 107, § 3, et 330, 11°, du CWATUPE et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; que le moyen est divisé en deux branches;

que, dans une première branche, la requérante relève que l'autorité n'a pas expliqué pourquoi elle a décidé de ne pas user de la faculté qui lui est donnée par l'article 107, § 3, du CWATUPE de demander l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.);

que, dans une seconde branche, la requérante soutient ce qui suit :

" A partir du moment où des éléments essentiels relatifs à la stabilité des terres devaient être produits, à supposer que ceux-ci soient suffisants, il y avait lieu à tout le moins de permettre aux tiers d'en prendre connaissance dans le cadre de l'enquête publique, en sorte qu'ils puissent faire leurs remarques à cet égard;

Tel n'a pas été le cas puisque l'autorité administrative a pris sa décision sans permettre aux tiers de prendre connaissance des documents qui, en définitive, fondent la motivation de l'acte attaqué;

Il serait inexact de prétendre que comme ces documents sont les mêmes que ceux produits devant le Conseil d'Etat, la requérante en a eu nécessairement connaissance;

En effet, non seulement la requérante pouvait ne pas être la seule réclamante mais encore elle n'a pas la possibilité de formuler ses remarques avant que l'autorité administrative ne prenne sa décision en n'ayant pas l'occasion de prendre connaissance de ces documents dans le cadre de l'enquête publique";

Considérant, sur la première branche, que l'article 107, § 3, du CWATUPE fait de la consultation de la C.C.A.T.M. une faculté; que la requérante n'indique pas de norme juridique que la partie adverse aurait méconnue en ne demandant pas l'avis de la C.C.A.T.M.; qu'elle n'indique pas non plus pourquoi cette abstention devrait se traduire, en l'espèce, par une obligation renforcée de motiver en la forme la décision; que la première branche du troisième moyen n'est pas sérieuse;

Considérant, sur la seconde branche, que l'enquête a notamment pour finalité de porter des informations à la connaissance de l'autorité et de permettre aux participants de formuler leurs observations et réclamations en connaissance de cause sur le projet présenté par le demandeur de permis; que, lors de l'enquête, la requérante avait déjà porté à l'attention de l'autorité le problème de stabilité qui l'inquiétait; que l'enquête a ainsi rempli sa fonction et qu'il n'y avait pas lieu d'organiser une nouvelle enquête publique, dans la mesure où l'étude de stabilité déposée par le demandeur de permis n'emporte aucune modification du projet, mais ne fait que préciser la technique utilisée en vue de stabiliser les terres et permet à l'administration de prendre position en connaissance de cause sur les objections et réclamations formulées au cours de l'enquête; que l'examen du deuxième moyen a en outre permis de constater que la requérante ne formule aucune critique sérieuse du procédé technique retenu alors qu'elle reconnaît dans sa requête que l'étude en question lui a été adressée par la ville de Liège le 18 juin 2012; que la seconde branche du troisième moyen n'est pas sérieuse;

Considérant qu'aucun moyen n'est sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut,

D E C I D E :

Article 1^{er} .

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit décembre deux mille douze par :

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. PAQUES.