

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.587 du 19 mai 2020

A. 225.532/XIII-8394

En cause : **ALESSI Daniel**,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la commune de Verlaine,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juin 2018, Daniel ALESSI demande l'annulation de l'arrêté du Ministre en charge de l'Aménagement du territoire du 12 avril 2018 qui lui refuse un permis d'urbanisme en vue de la construction d'une maison unifamiliale sur un bien sis rue Caquehu, 60 à Verlaine, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 1247f.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique, le 1^{er} août 2018, la commune de Verlaine a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 20 août 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2020 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un conseiller unique.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Romain VINCENT *loco* M^e Alessandro MARINELLI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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 26 juin 2017, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Verlaine en vue de la construction d'une maison unifamiliale sur un bien sis rue Caquehu, 60 sur une parcelle cadastrée 1^{ère} division, section B, n° 1247f.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

2. Le 6 septembre 2017, il complète sa demande de permis.

3. Le 20 septembre 2017, l'administration communale de Verlaine établit un accusé de réception de dossier complet.

4. Le 23 septembre 2017, le collège communal émet un avis préalable défavorable sur le projet.

5. Du 2 au 23 octobre 2017, une annonce de projet est organisée. Aucune réclamation n'est introduite à cette occasion.

6. Le 13 octobre 2017, la cellule GISER de la direction du développement rural (DGO3) émet un avis favorable.

7. Le 20 octobre 2017, le service infrastructures et environnement de la Province de Liège communique son avis.

8. Le 11 décembre 2017, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet.

9. Le 18 décembre 2017, le collège communal refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 11 janvier 2018, le requérant introduit un recours administratif en réformation à l'encontre de cette décision de refus ; ce recours est réceptionné par l'administration régionale le 12 janvier 2018.

11. A une date inconnue, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, de la mobilité, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) établit une note «première analyse – cadre légal».

Elle est communiquée au requérant par un courrier recommandé du 5 février 2018.

12. Le 21 février 2018, la commission d'avis sur les recours procède à une audition notamment du requérant et de son conseil, lors de laquelle celui-ci dépose une note de motivation.

A la suite de cette audition et le même jour, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

13. Le 14 mars 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux émet une proposition motivée de refus du permis à l'attention du ministre en charge de l'Aménagement du territoire.

14. Le 12 avril 2018, le ministre refuse la demande de permis. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

« [...]

Considérant que l'article D.I.6 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours conformément à l'article D.IV.66 du Code ;

Considérant que les parties et la commission d'avis ont été invitées à comparaître à une audition qui a eu lieu le 21 février 2018 ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.66, alinéa 2 du Code, la Direction Juridique, des Recours et du Contentieux a transmis en date du 6 février 2018 une première analyse sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ; que cette première analyse a été envoyée aux personnes et instances invitées à la Commission d'avis sur les recours ;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 14 mars 2018, une proposition de refus du permis d'urbanisme ; que cette proposition a été réceptionnée par l'autorité de recours en date du 15 mars 2018 ; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“ Considérant que la demande vise plus exactement la construction d'une maison unifamiliale, en ce compris l'aménagement des abords; qu'un permis d'urbanisme est nécessaire en vertu de l'article D.IV.4.1° ;

Considérant que le bien est soumis au plan de secteur de Huy-Waremme approuvé par arrêté royal du 20 novembre 1981 ; que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural ;

Considérant que le bien est soumis au guide communal d'urbanisme : règlement communal sur les constructions (arrêté du 22/02/1979), règlement relatif à des mesures de sécurité et de police dans les lieux accessibles au public (arrêté du 12/08/1980) ;

Considérant que la demande se rapporte à un bien immobilier exposé à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs, que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'eau : aléa faible ;

Considérant que le bien est situé le long d'un cours d'eau non navigable sans catégorie 'Ruisseau de la Fontaine de Lavu' ;

Considérant que le bien se situe dans un régime d'assainissement autonome (RAA), Zone d'épuration individuelle (ZEI) ;

Considérant la localisation de la parcelle à l'extrémité de la localité en direction de l'axe autoroutier E 42 ;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement, que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.68, § 1^{er} du Code wallon sur l'environnement, il y [a] lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat à caractère rural telle que définie par l'article D.II.25, qui dispose que :

- ‘ La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de D.II.36, § 3.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics’;

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistique et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, la qualité du cadre de vie résultant des aménagements projetés ;

Considérant que la demande s'écarte du guide communal d'urbanisme (règlement communal sur les constructions approuvé par arrêté du 22 février 1979) pour le(s) motif(s) suivant(s) : mise en œuvre sur certaines parties de façades d'un revêtement en tuiles plates, teinte noire, de type ardoisé, alors que, selon l'arrêté ‘toute nouvelle construction doit avoir un revêtement en dur (s'entend par briques, béton crépi ou peint, pierres moellon’ ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.5, un permis ou certificat d'urbanisme n°2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

- ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;
- contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Considérant que la demande est soumise, conformément à l'article R.IV.40-2 §1^{er} 2° à une annonce de projet pour les motifs suivants :

- ‘ § 1^{er} Outre les cas prévus à l'article D.IV, 40, alinéa 3, sont soumises à une annonce de projet les demandes de permis d'urbanisation qui permettent les actes et travaux suivants et les demandes de permis

d'urbanisme relatives aux actes et travaux suivants, ainsi que les demandes de certificats d'urbanisme n° 2 ayant le même objet :

2° la construction ou la reconstruction de bâtiments dont la profondeur, mesurée à partir de l'alignement ou du front de bâtisse lorsque les constructions voisines ne sont pas implantées sur l'alignement, est supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions’
;

Considérant que l'annonce de projet a eu lieu du 2 octobre au 23 octobre 2017, conformément aux articles D.VIII.6 et suivants du Code ; qu'aucune réclamation n'a été déposée ;

Considérant que l'annonce de projet n'a pas porté sur l'écart au guide communal d'urbanisme susvisée, en application de l'article D.IV.40 ; que, dans le cadre de la procédure de recours et sur base de l'article D.IV.68 du Code, le Gouvernement exécute les mesures particulières de publicité par l'entremise de la commune ou sollicite l'avis des services ou commissions qu'il juge utile de consulter ou dont la consultation obligatoire n'a pas été réalisée ;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis de service (s) ou de commission(s) suivants :

- DGO3 département de la ruralité et des cours d'eau - Cellule GISER- : son avis sollicité en date du 20 septembre 2017 et reçu en date du 25 septembre 2017 est favorable.
- Province de Liège Infrastructures STP Service des cours d'eau non navigables : son avis sollicité en date du 20 septembre 2017 et reçu en date du 20 octobre 2017 est favorable conditionnel.

Considérant que l'avis préalable obligatoire du Fonctionnaire délégué de la Direction extérieure de Liège II a été sollicité le 8 novembre 2017 en vertu de l'article D.IV.16 ; que l'avis du Fonctionnaire délégué, rendu le 11 décembre 2017, est défavorable et est rédigé comme suit :

‘ Considérant que le contexte urbanistique est essentiellement constitué d'habitations unifamiliales de type rez + 1 niveau (soit deux niveaux francs ou 1 niveau partiellement engagé dans la toiture), à toiture 2 pans parallèles ou perpendiculaires à la voirie, implantées à front de voirie ou en léger recul et parées de briques de tons rouge à brun pour la majorité des habitations ;

Vu mon avis préalable du SPW DGO4 du 20 mai 2015 ;

Considérant que la superficie de la parcelle et la géométrie particulière de la parcelle ;

Considérant que l'implantation est prévue en fond de parcelle avec un accès de plus de 30 mètres le long de la parcelle voisine, que cet aménagement risque de créer un préjudice pour la parcelle voisine ;

Considérant que le projet consiste en la construction d'une maison unifamiliale ; que le projet développe une volumétrie à base trapézoïdale surmontée d'une toiture à pans inversés, que la composition des élévations est nettement horizontale ;

Considérant que les matériaux proposés (brique de teinte gris foncé, tuiles plates, châssis en aluminium de teinte gris anthracite) ;

Considérant que le projet développe un concept plus suburbain que rural et ne s'accorde nullement aux référents locaux ;

Considérant de plus que la procédure est irrégulière, compte tenu de la profondeur de la bâtisse supérieure à 15 mètres, que cette profondeur de bâtisse a pour effet de placer le bâtiment dans une situation d'annonce de projet telle que prescrite à l'article D.IV.40.2.2° lequel précise :

§ 1^{er} Outre les cas prévus à l'article D.IV.40, alinéa 3, sont soumises à une annonce de projet les demandes de permis d'urbanisation qui permettent les actes et travaux suivants et les demandes de permis d'urbanisme relatives aux actes et travaux suivants, ainsi que les demandes de certificats d'urbanisme n° 2 ayant le même objet :

2° la construction ou la reconstruction de bâtiments dont la profondeur, mesurée à partir de l'alignement ou du front de bâtisse lorsque les constructions voisines ne sont pas implantées sur l'alignement, est supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions ;

Pour les motifs précités

J'émet un avis défavorable à la demande de permis d'urbanisme.' ;

Considérant que le refus de permis délivré par le collège communal est notamment motivé et libellé comme suit :

‘ (...) Considérant l'article D.II.25 du CoDT ;

Considérant le cadre bâti et non bâti à cet endroit ;

Considérant que le contexte urbanistique est essentiellement constitué d'habitations unifamiliales de type rez + 1 niveau (soit deux niveaux francs ou 1 niveau partiellement engagé dans la toiture), à toiture à 2 pans parallèles ou perpendiculaires à la voirie, implantées à front de voirie ou en léger recul et parées de briques de tons rouge à brun pour la majorité des habitations ;

Vu l'avis préalable du SPW DGO4 en date du 20 mai 2015 ;

Considérant que la superficie de la parcelle et la géométrie de la parcelle ;

Considérant que l'implantation est prévue en fond de parcelle avec un accès de plus de 30 mètres le long de la parcelle voisine ; que cet aménagement risque de créer un préjudice pour la parcelle voisine ;

Considérant que le projet consiste en la construction d'une maison unifamiliale ; que le projet développe une volumétrie à base trapézoïdale surmontée d'une toiture à pans inverses, que la composition des élévations est nettement horizontale ;

Considérant les matériaux proposés (brique de teinte gris foncé, tuiles plates, châssis en aluminium de teinte gris anthracite) ;

Considérant que le projet développe un concept plus suburbain que rural et ne s'accorde nullement aux référents locaux ;

Vu l'avis défavorable du Fonctionnaire délégué dont copie ci-annexée ;
(...)' ;

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 21 février 2018, l'avis suivant (voir annexe 1) :

‘ (...) Compte tenu de ce que l'audition s'est déroulée ce jour en présence des demandeurs, de leur conseil juridique, de l'auteur de projet, de représentants du Collège Communal et de la Commission ;

Compte tenu de ce que sur la base du prescrit de l'article R.1.6-4, la Commission émet son avis motivé en fonction du repérage et la première analyse du recours visés à l'article D.IV.66, des circonstances urbanistiques locales, des éléments mis en exergue lors des débats et des documents déposés au dossier lors de l'audition ;

Compte tenu de ce que l'implantation projetée en net recul par rapport à la voirie est dictée par la contrainte hydrologique présente sur le terrain ; que la localisation de l'habitation et son adaptation au terrain sont de nature à protéger les biens et les personnes de la contrainte de l'aléa faible;

Compte tenu de ce que la parcelle se situe à l'extrémité de la zone d'habitat à caractère rural, que proche de la parcelle, le paysage est marqué par la présence d'une voie rapide ; que l'implantation particulière de l'édifice résulte d'une contrainte physique confirmée par le Collège Communal ; que la Commission estime que la situation particulière du bien permet de justifier une réponse architecturale particulière qui tire parti des contraintes et des forces du site ;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet ne peut à lui seul porter atteinte aux circonstances urbanistiques et un aménagement paysager qui empêche une lecture de celui-ci en confrontation avec le bâti existant et, d'autre part en ce qu'il se situe à une extrémité du village et non dans un tissu bâti formant une structure cohérente, qu'en vues rapprochées, l'habitation projetée constitue un ensemble équilibré et cohérent, qui ne peut être perçu en même temps que les constructions environnantes, qu'en vues éloignées, le projet s'inscrit de manière discrète dans le paysage et ne porte en rien atteinte à la cohérence du bâti traditionnel qui se situe nettement plus en retrait, que dès lors, aucun effet de rupture n'est à craindre en vues éloignées comme en vues rapprochées; que la Commission estime que le projet est conçu sur la base d'une complémentarité par opposition de styles plutôt que sur un effet de rupture qui serait dommageable au caractère de la zone ;

Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il y a lieu d'encourager la création d'architecture contemporaine franche, intégrée au lieu, plutôt que de miser sur une architecture pseudo rurale de compromis qui concourt à la banalisation du paysage bâti ;

La Commission émet un avis favorable.';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne partage pas l'avis de la Commission;

Considérant la situation juridique du bien;

Considérant les plans datés du 19/09/2017 et le reportage photos fournis par l'architecte [...] dans le cadre de la présente demande ;

Considérant la faible largeur de la façade de terrain le long de la rue Caquehu (11m45) ;

Considérant les écarts concernant les matériaux mis en œuvre pour certaines parties de façades tuiles plates de teinte noire en lieu et place de briques, de béton crépis ou peint, de pierres moellon;

Considérant les dimensions extérieures de l'immeuble projeté 15m50 x 15m50, que vu la forme quasiment triangulaire de la parcelle l'auteur de projet a estimé devoir implanter l'habitation parallèlement et en référence à la limite arrière de la parcelle plutôt que par rapport à la voirie, c'est-à-dire dans la zone arrière concernant plus particulièrement la zone dite de 'cours et jardins', que par conséquent il en résulte l'aménagement d'un accès d'une longueur de $\pm 33m00$ (depuis l'alignement jusqu'à la façade avant de l'habitation) se prolongeant sur une profondeur de $\pm 17m50$ vers la limite arrière parcellaire ;

Considérant que cette implantation ne peut trouver sa justification dans le seul fait de l'étroitesse de la façade à rue du bien, que la forme doit s'adapter au contexte bâti et non bâti existant, que tel n'est pas le cas compte tenu de l'option formelle et architecturale retenue par l'auteur de projet et son client ; qu'elle ne constitue pas une utilisation parcimonieuse du parcellaire ;

Considérant le mode d'implantation rencontré dans le bâti existant ; que celui-ci se caractérise par des implantations en référence aux limites latérales parcellaires, soit sur la limite et en mitoyen, soit avec un recul latéral, avec des reculs contrôlés et par conséquent limités par rapport aux voiries ; que le projet s'écarte de ce mode d'implantation ; qu'en zone d'habitat à caractère rural il est utile, du point de vue urbanistique, de garder cette ligne de conduite nécessaire au bon aménagement du territoire et permettant de garantir le caractère structurant des constructions avec l'espace voirie ; que le projet ignore manifestement ces deux notions ;

Considérant toutefois qu'en bout de zone ce type de projet très contemporain n'est pas à exclure ; mais que le modèle présenté, constituant un objet architectural isolé sur lui-même, est toutefois en totale rupture avec le contexte bâti et non bâti compte tenu que son implantation se fait en zone d'habitat à caractère rural et non dans une zone de type 'résidentielle' ;

Considérant que la justification, de la part de l'auteur de projet, d'une implantation présentant un tel recul par rapport à l'alignement, se fonde sur le fait que le bien est situé pour sa partie avant en zone inondable alors qu'il ne l'est pas plus en retrait ;

Considérant que la perspective accompagnant les plans, ainsi que les différentes façades, montrent clairement une construction sur pilotis avec escalier extérieur permettant de récupérer en élévation sud-est une différence de hauteur de 1m38 ;

Que cela démontre dès lors qu'une implantation similaire peut s'envisager également plus en rapport avec la voirie ; que l'argumentation de l'implantation à l'arrière du terrain, du fait de la zone inondable, n'est pas fondée au vu du projet de construction sur pilotis ;

Considérant que l'implantation en bout de zone ne suffit pas à justifier le jeu des couvertures du volume projeté; que la volumétrie proposée ne tient manifestement pas compte du rapport longueur/largeur s'appréciant dans sa globalité au regard du contexte bâti suivant la région concernée; en l'occurrence pour l'endroit le rapport devrait de préférence se situer entre construit;

Considérant que le modèle architectural projeté s'apparente d'avantage à celui de l'architecture suburbaine dans un contexte plus résidentiel;

Considérant que le choix de l'implantation en net recul par rapport à l'alignement, à cet endroit précis, ne répond pas aux impératifs énoncés ci-dessus ;

Pour ces différents motifs, le permis est refusé'' ;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état, que le permis d'urbanisme ne peut être délivré,».

Il est notifié au requérant par un courrier du 13 avril 2018.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

Le moyen unique est pris de « de la violation :

- du principe “audi alteram partem” et de l'article D.IV.66, alinéas 2 à 4 du CoDT [Code wallon de l'aménagement du territoire];
- de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- du principe de bonne administration ;
- du devoir de minutie ;
- et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, le requérant critique l'absence de la direction juridique, des recours et du contentieux lors de l'audition de la commission d'avis sur les recours du 21 février 2018, alors que l'acte attaqué fait siens les motifs de sa proposition de décision de refus fondée, à titre principal, sur l'implantation du projet, jugée trop en fond de parcelle.

Il observe que la commission d'avis sur les recours a porté, quant à elle, une appréciation en sens inverse sur ce point, se montrant plus que favorable au projet, dont il y a lieu d'encourager les initiatives architecturales.

Il estime que cette absence lors de l'audition l'a privé, mais également la commission elle-même, de tout débat sur le projet. Il soutient que l'avis de la commission aurait pu être totalement différent si la direction juridique, des recours et du contentieux avait présenté son appréciation du projet.

Il tire de la jurisprudence que la présence de l'administration est requise tant pour présenter le cadre du projet que pour débattre du projet dans tous ses aspects.

Il soutient que l'issue de ce débat aurait nécessairement eu une grande influence sur la décision à prendre par l'auteur de l'acte attaqué.

Il relève que la question du rapport longueur/largeur du projet, critiquée par la direction juridique, des recours et du contentieux, n'a jamais été portée à sa connaissance préalablement à l'acte attaqué et a été soulevé pour la première fois dans la proposition de décision.

Il en résulte, selon lui, la violation de l'article D.IV.66, alinéas 2 à 4, du CoDT et du principe audi alteram partem.

Dans une seconde branche, il relève qu'en faisant siens les motifs de la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux, l'auteur de l'acte attaqué a validé les points suivants :

- l'implantation ne peut trouver sa justification dans le seul fait de l'étroitesse de la façade à rue du bien;
- la forme doit s'adapter au contexte bâti et non bâti existant;
- le bâti existant serait caractérisé par des implantations en référence aux limites latérales parcellaires, soit sur la limite et en mitoyen, soit avec un recul latéral, avec des reculs contrôlés et par conséquent limités par rapport aux voiries;
- le projet serait en totale rupture avec le contexte bâti et non bâti compte tenu de son implantation en zone d'habitat à caractère rural;
- le fait que le projet prévoit des pilotis démontrerait qu'il peut être envisagé plus en rapport avec la voirie, malgré sa situation en zone d'aléa d'inondation;
- le projet aurait une architecture suburbaine dans un contexte plus résidentiel.

Il rappelle avoir déposé une note d'observations lors de l'audition auprès de la commission d'avis sur les recours et soutient que l'acte attaqué ne répond à aucun des éléments qu'il a mis en exergue comme si sa note avait tout simplement été ignorée.

A titre surabondant, il reproche à l'acte attaqué :

- de ne pas avoir eu égard au relief de la parcelle et aux courbes de niveau, comme si ces éléments n'avaient aucune influence en zone d'aléa d'inondation;

- de ne pas tenir compte du recul des habitations existantes situées juste en face du projet;
- de faire apparaître que le projet prévoit des pilotis en raison du relief de la parcelle, alors que ceux-ci sont prévus pour éviter l'aménagement de remblais qui sont généralement déconseillés en zone d'aléa d'inondation;
- d'affirmer, par une pure pétition de principe, sans aucune démonstration et à l'inverse de la commission d'avis sur les recours, que le projet aurait une architecture suburbaine dans un contexte plus résidentiel.

En réplique, sur la première branche, il constate que les parties adverse et intervenante mettent en exergue que la présence de l'administration ne serait plus requise formellement par l'article D.IV.66 du CoDT, mais il rappelle que celle-ci doit envoyer au requérant sa première analyse du recours au plus tard 10 jours avant la tenue de l'audition et qu'en réponse, « lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile ».

Il soutient que le contenu de la première analyse du recours réalisée par l'administration sur la base de l'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT va clairement déterminer l'attitude du requérant dans son choix de faire ou non usage de son droit reconnu par cette disposition, de même que le contenu de sa note d'observations.

Il est d'avis que la question posée dans cette première analyse quant à ce qui justifie l'implantation de la construction en référence arrière à la façade arrière du terrain, ne signifie pas que cette implantation doit d'emblée être refusée mais bien que l'administration n'a pas encore d'avis sur la question.

Il relève que la partie adverse précise elle-même que la première analyse du recours « s'apparente à un avis préalable, en opportunité, sur le projet ».

En l'espèce, il critique cette première analyse qui, selon lui, n'émet aucun avis sur le projet, encore moins en opportunité, se limitant à exposer des éléments purement objectifs du dossier, à savoir le « cadre légal ».

Il estime que cette façon de procéder doit être sanctionnée et l'a empêché de déposer une note d'observations ayant un effet utile le jour de l'audition.

Il revient sur le fait que la question du rapport longueur/largeur du projet, abordée dans la proposition de décision de l'administration, n'a jamais été

portée à sa connaissance préalablement. Il regrette de ne pas avoir eu l'opportunité de s'en expliquer.

Il conclut que l'acte attaqué viole l'article D.IV.66, alinéas 2 à 4, du CoDT et le principe *audi alteram partem*.

Sur la seconde branche, il conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle toutes les instances administratives consultées auraient estimé que l'aménagement projeté risquait de créer un préjudice pour la parcelle voisine. Il souligne que la commission d'avis sur les recours était tout à fait favorable au projet et n'a pas fait état d'un tel risque.

A l'inverse de la thèse de la partie intervenante, il estime avoir intérêt au moyen, quand bien même il n'a pas demandé une copie de la proposition de décision de l'administration. Il indique qu'un tel argument est faux au regard de sa note d'observations déposée lors de l'audition, qui se termine par sa demande « de pouvoir prendre préalablement connaissance et que leur soit communiqué sous forme de copie l'ensemble des avis, projets de décisions ou notes des administrations concernées ou consultées dans le cadre de l'instruction du présent recours ».

Dans son dernier mémoire, il réitère les arguments développés en réplique.

IV.2. Examen

Sur la première branche - Quant à la recevabilité

Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire.

En l'espèce, sauf concernant la question du rapport longueur/largeur du projet, le requérant ne critiquait pas dans sa requête introductive le contenu de la note « première analyse – cadre légal » de la DGO4.

Les critiques de légalité quant au contenu de cette note exposées pour la première fois dans le mémoire en réplique auraient pu être formulées dès la requête. Elles ne relèvent pas de l'ordre public. Elles sont tardives et, partant, irrecevables.

Sous ces réserves, la première branche du moyen unique est admissible.

Sur la première branche - Quant au fond

1. L'article D.IV.66, alinéas 2 à 4, du CoDT, applicable à l'acte attaqué, prévoit ce qui suit :

« Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les quarante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission d'avis.

Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1° la situation et, le cas échéant, les dérogations ou les écarts au plan de secteur, aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou à un permis d'urbanisation;

2° l'inscription du bien immobilier sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou soumis provisoirement aux effets du classement en vertu du Code wallon du Patrimoine ou en vertu de la législation applicable en région de langue allemande, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209 du même Code, sa localisation dans un périmètre visé aux articles D.V.I, D.V.7, ou D.V.9, dans un plan d'expropriation ou si le bien est visé à l'article D.IV.57.

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile ».

Le législateur wallon a ainsi supprimé, dans cette disposition, l'exigence que l'administration présente son rapport en séance de la commission d'avis sur les recours, comme le prévoyait antérieurement l'article 120, alinéas 4 et 5, du CWATUP. La jurisprudence citée par le requérant est relative à cette dernière disposition et n'est pas transposable en l'espèce.

Sur ce point, la première branche du moyen n'est pas fondée.

2. L'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT prévoit que l'administration (DGO4) établit et communique, préalablement à l'audition devant la commission d'avis sur les recours, une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet.

Il n'y a pas lieu de confondre la « première analyse » ici prévue et la « proposition motivée de décision » de la DGO4 prévue à l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du CoDT. S'agissant d'une première analyse, elle peut être succincte, tant qu'elle ne comporte pas d'erreurs susceptibles d'induire en erreur les instances et autorités appelées à se prononcer par la suite.

Par conséquent, si la note « première analyse – cadre légal » de la DGO4 ne comporte pas, en l'espèce, de développement particulier à la question du rapport longueur/largeur du projet, une telle omission ne viole pas pour autant les obligations résultant de l'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT, précité.

En outre, le requérant n'identifie pas concrètement en quoi le fait que la note précitée n'ait pas abordé la question du rapport longueur/largeur du projet et qu'à la suite, il n'ait pas pu exposer ses arguments complémentaires sur ce point lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours n'a pas permis à l'auteur de l'acte attaqué de prendre sa décision en connaissance de cause. Ainsi, notamment, il ne critique pas spécifiquement la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

Enfin, le refus d'une demande de permis d'urbanisme ne consiste pas en la privation éventuelle d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, mais à l'octroi ou au refus d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement. Il ne s'agit pas d'une mesure grave impliquant l'application du principe général de droit *audi alteram partem* à la procédure sur recours administratif en matière de demande de permis d'urbanisme.

Le grief n'est pas fondé.

La première branche n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

3. L'article D.IV.66, alinéa 4, du CoDT énonce ce qui suit :

« Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile ».

L'auteur du recours administratif a ainsi la possibilité de le compléter, jusqu'au jour de l'audition devant la commission, par le dépôt tant d'une argumentation en droit et en fait que de pièces complémentaires à celles exposées ou déposées au stade du recours.

L'autorité de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation ou ajoutés dans sa note d'observations devant la commission d'avis sur les recours. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne seraient pas pertinents.

4. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué fait sienne la proposition de refus du 14 mars 2018 de la direction juridique, des recours et du contentieux, laquelle, après avoir reproduit le refus de permis du 18 décembre 2017 du collège communal et l'avis favorable du 21 février 2018 de la commission d'avis sur les recours, expose les motifs suivants :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne partage pas l'avis de la Commission ;

Considérant la situation juridique du bien;

Considérant les plans datés du 19/09/2017 et le reportage photos fournis par l'architecte Jean-Marc SIMON dans le cadre de la présente demande ;

Considérant la faible largeur de la façade de terrain le long de la rue Caquehu (11m45) ;

Considérant les écarts concernant les matériaux mis en œuvre pour certaines parties de façades tuiles plates de teinte noire en lieu et place de briques, de béton crépis ou peint, de pierres moellon ;

Considérant les dimensions extérieures de l'immeuble projeté 15m50 x 15m50, que vu la forme quasiment triangulaire de la parcelle l'auteur de projet a estimé devoir implanter l'habitation parallèlement et en référence à la limite arrière de la parcelle plutôt que par rapport à la voirie, c'est-à-dire dans la zone arrière concernant plus particulièrement la zone dite de "cours et jardins", que par conséquent il en résulte l'aménagement d'un accès d'une longueur de ± 33m00 (depuis l'alignement jusqu'à la façade avant de l'habitation) se prolongeant sur une profondeur de ± 17m50 vers la limite arrière parcellaire ;

Considérant que cette implantation ne peut trouver sa justification dans le seul fait de l'étroitesse de la façade à rue du bien, que la forme doit s'adapter au contexte bâti et non bâti existant, que tel n'est pas le cas compte tenu de l'option formelle et architecturale retenue par l'auteur de projet et son client ; qu'elle ne constitue pas une utilisation parcimonieuse du parcellaire ;

Considérant le mode d'implantation rencontré dans le bâti existant ; que celui-ci se caractérise par des implantations en référence aux limites latérales parcellaires, soit sur la limite et en mitoyen, soit avec un recul latéral, avec des reculs contrôlés et par conséquent limités par rapport aux voiries ; que le projet s'écarte de ce mode d'implantation ; qu'en zone d'habitat à caractère rural il est utile, du point de vue urbanistique, de garder cette ligne de conduite nécessaire au bon aménagement du territoire et permettant de garantir le caractère structurant des

constructions avec l'espace voirie ; que le projet ignore manifestement ces deux notions ;

Considérant toutefois qu'en bout de zone ce type de projet très contemporain n'est pas à exclure ; mais que le modèle présenté, constituant un objet architectural isolé sur lui-même, est toutefois en totale rupture avec le contexte bâti et non bâti compte tenu que son implantation se fait en zone d'habitat à caractère rural et non dans une zone de type “résidentielle” ;

Considérant que la justification, de la part de l'auteur de projet, d'une implantation présentant un tel recul par rapport à l'alignement, se fonde sur le fait que le bien est situé pour sa partie avant en zone inondable alors qu'il ne l'est pas plus en retrait ;

Considérant que la perspective accompagnant les plans, ainsi que les différentes façades, montrent clairement une construction sur pilotis avec escalier extérieur permettant de récupérer en élévation sud-est une différence de hauteur de 1m38 ;

Que cela démontre dès lors qu'une implantation similaire peut s'envisager également plus en rapport avec la voirie ; que l'argumentation de l'implantation à l'arrière du terrain, du fait de la zone inondable, n'est pas fondée au vu du projet de construction sur pilotis ;

Considérant que l'implantation en bout de zone ne suffit pas à justifier le jeu des couvertures du volume projeté ; que la volumétrie proposée ne tient manifestement pas compte du rapport longueur/largeur s'appréciant dans sa globalité au regard du contexte bâti suivant la région concernée; en l'occurrence pour l'endroit le rapport devrait de préférence se situer entre 1 et 2 ;

Considérant que le modèle architectural projeté s'apparente d'avantage à celui de l'architecture suburbaine dans un contexte plus résidentiel ;

Considérant que le choix de l'implantation en net recul par rapport à l'alignement, à cet endroit précis, ne répond pas aux impératifs énoncés ci-dessus ;

Pour ces différents motifs, le permis est refusé ».

Cette motivation fait apparaître à suffisance les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué a estimé devoir refuser la demande de permis d'urbanisme. Il explicite les caractéristiques particulières de la parcelle et du projet litigieux. Il précise l'implantation proposée et expose pour quels motifs il estime ne pas pouvoir l'admettre au regard du contexte bâti et non bâti, qu'il décrit. Il aborde l'hypothèse d'une implantation en bout de terrain de ce type de projet. Il prend en compte le fait que le bien soit situé pour sa partie avant en zone inondable et en tire des conséquences quant à l'admissibilité du projet litigieux. Il critique la volumétrie retenue par le projet au regard du rapport longueur/largeur du contexte bâti.

Le requérant ne démontre pas que cette appréciation reposerait sur des erreurs de fait ou de droit.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

En conclusion, le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, comprenant le droit de mise au rôle de 200 euros ainsi que la contribution de 20 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé, en audience publique de la XIII^e chambre, le 19 mai 2020 par :

Anne-Françoise Bolly,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Anne-Françoise Bolly