CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.942 du 10 février 2022

A. 225.797/XIII-8427

En cause : **1. CARUSO** Aurélie,
2. COPPE Emmanuel,
3. LEPAGE Anne,
4. DOZOT Yves,
ayant tous élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombart 67
5000 Namur,

contre :

1. la commune de Mettet,
2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 30 juillet 2018, Aurélie Caruso, Emmanuel Coppe, Anne Lepage et Yves Dozot demandent l'annulation de la décision du 30 avril 2018 du collège communal de Mettet qui octroie un permis d'urbanisme à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Fabian Barbier Construct, pour la construction d'un immeuble comprenant un bureau professionnel, trois surfaces commerciales et seize appartements sur un terrain situé rue Hennevauche à Mettet.

II. Procédure

2. Les parties adverses ont déposé chacune le dossier administratif.

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

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire, la seconde partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 30 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 2022.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Bénédicte Hendrickx *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, 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. La SPRL Barbier Fabian Construct est propriétaire d'un terrain non bâti situé rue Hennevauche à Mettet et cadastré section I, n° 232c.

Le bien est repris en zone d'habitat au plan de secteur de Namur adopté par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986. Lui est également applicable le schéma de développement communal (SDC) adopté par le conseil communal le 19 décembre 2013, qui le situe en zone d'habitat de densité forte (entre 10 et 30 logements par hectare).

4. Il ressort des explications des requérants que, le 7 novembre 2016, la société précitée a introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble comprenant quatre surfaces commerciales et seize appartements et qu'après deux enquêtes publiques et sur l'avis défavorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire (CCATM) et

du fonctionnaire délégué, le collège communal a rejeté la demande de permis le 18 septembre 2017.

5. Le 30 octobre 2017, la société précitée introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Mettet, ayant pour objet la construction d'un immeuble comprenant un bureau professionnel, trois surfaces commerciales et seize appartements. La demande indique qu'elle déroge au schéma de structure communal (SSC), devenu le schéma de développement communal (SDC), en ce qui concerne le nombre de logements.

Le 16 novembre 2017, l'administration communique le relevé des pièces manquantes à la demanderesse de permis. Le 9 janvier 2018, elle délivre un accusé de réception de dossier complet. Aux termes de l'accusé de réception, le dossier est soumis à annonce de projet et à l'avis obligatoire du fonctionnaire délégué. Il dispense le projet de la réalisation d'une étude d'incidences.

6. Une procédure d'annonce de projet est organisée du 16 janvier au 6 février 2018 sur la base de l'article D.VIII.13 du CoDT. Elle donne lieu à une réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 11 janvier 2018, avis défavorable de la CCATM;
- le 16 janvier 2018, avis de l'association intercommunale des eaux de la Molignée;
- le 25 janvier 2018, avis d'ORES;
- le 8 février 2018, avis favorable conditionnel de la cellule GISER du département de la ruralité et des cours d'eau (Service public de Wallonie);
- le 19 janvier 2018, rapport de prévention du service incendie;
- le 27 février 2018, avis de la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments;
- le 11 juin 2018, avis de l'intercommunale namuroise de services publics.

En sa séance du 5 mars 2018, le collège communal décide d'émettre un avis favorable conditionnel.

Le 10 avril 2018, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

7. Le 30 avril 2018, le collège communal délivre à la demanderesse de permis, aux conditions qu'il énumère, le permis d'urbanisme sollicité en vue de la construction d'un immeuble comprenant un bureau professionnel, trois surfaces

commerciales et seize appartements sur le terrain sis rue Hennevauche. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Demande de mise hors cause de la seconde partie adverse

8. La Région wallonne, seconde partie adverse, demande à être mise hors cause dès lors que le fonctionnaire délégué a émis un avis défavorable sur le projet autorisé.

La seconde partie adverse a été amenée à donner un avis dans le cadre du projet litigieux. Cet avis étant défavorable, il y a lieu de la mettre hors cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

9. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles D.IV.40, D.VIII.6, R.IV.40-2 et R.VIII.6-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration et de minutie, de l'erreur de fait, l'erreur et la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Ils font valoir que l'annonce de projet n'a pas été réalisée ou, à tout le moins, pas réalisée entièrement et conformément aux dispositions visées au moyen.

Ils exposent que la demande de permis devait être soumise à une annonce de projet, d'une part, parce que le projet litigieux porte sur un bâtiment dont la hauteur est d'au moins trois niveaux ou neuf mètres sous corniche et dépasse de plus de trois mètres ou plus la moyenne des hauteurs sous corniches des bâtiments situés dans la même rue jusqu'à vingt-cinq mètres de part et d'autre de la construction et, d'autre part, parce que la profondeur du bâtiment est de plus de quinze mètres par rapport à l'alignement et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës.

Ils indiquent que ni eux ni les autres riverains n'ont vu le moindre panneau d'affichage sur le bien faisant l'objet du projet contesté, déposant à l'appui de cette affirmation plusieurs attestations de voisins immédiats du site, qui avaient presque tous réclamé lors de la première enquête publique. Ils ajoutent que le courriel des troisième et quatrième requérants, qu'ils produisent, atteste de leur

ignorance de l'introduction de la demande de permis par la SPRL Barbier Fabien Construct et démontre leur étonnement d'apprendre qu'un avis a été demandé au fonctionnaire délégué sur un projet dont ils ignorent tout. Ils contestent l'affirmation de la première partie adverse selon laquelle l'affichage de l'annonce de projet requise a été placée par ses soins, la photographie déposée à l'appui de ces dires étant illisible. Ils estiment qu'en tout état de cause, selon le libellé de l'annonce reproduite dans le courriel de la commune, le projet n'est pas décrit, n'indique pas qu'il s'écarte du SDC et est, partant, irrégulier.

Ils font également valoir qu'on ne sait pas quand la photographie a été prise ni si elle est bien demeurée en place pendant trois semaines sur les lieux, à front de voirie et lisible depuis celle-ci. Ils précisent que l'unique couple réclamant n'est pas domicilié sur place, n'a pas vu l'affichage et n'a pris connaissance de l'existence de cette annonce de projet que fortuitement en se rendant à l'administration communale pour un tout autre dossier.

Ils concluent que les mesures de publicité n'ont pas été respectées et, en tous les cas, n'ont pas atteint leur but, puisqu'ils n'ont pas pu réclamer, et qu'en cela, ils ont un intérêt au moyen.

V.2. Examen

11. L'article D.IV.40 du CoDT, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme il suit :

« Le Gouvernement arrête la liste des demandes de permis et de certificat d'urbanisme n° 2 qui, en raison de l'impact des projets concernés, sont soumises :
1° soit à une enquête publique visée aux articles D.VIII.7 et suivants :
2° soit à l'annonce de projet visée à l'article D.VIII.6.

Les demandes impliquant une ou plusieurs dérogations au plan de secteur ou aux normes du guide régional sont soumises à enquête publique.

Les demandes impliquant un ou plusieurs écarts aux plans communaux d'aménagement adoptés avant l'entrée en vigueur du Code et devenus schémas d'orientation locaux, aux règlements adoptés avant l'entrée en vigueur du Code et devenus guides et aux permis d'urbanisation sont soumises à annonce de projet, et ce, jusqu'à la révision ou à l'abrogation du schéma ou du guide ».

L'article R.IV.40-2 du CoDT énonce ce qui suit :

« § 1er. 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 :

1° la construction ou la reconstruction de bâtiments dont la hauteur est d'au moins trois niveaux ou neuf mètres sous corniche et dépasse de trois mètres ou plus la moyenne des hauteurs sous corniche des bâtiments situés dans la même rue jusqu'à vingt-cinq mètres de part et d'autre de la construction projetée, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions;

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;

3° la construction, la reconstruction d'un magasin ou la modification de la destination d'un bâtiment en magasin dont la surface commerciale nette est inférieure à quatre cent mètres carrés, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions.

§ 2. Les demandes visées au paragraphe 1er, 1° à 3°, donnent lieu à une annonce de projet pour autant que le bien se situe en dehors des zones d'activité économique visées à l'article D.II.28 ou en dehors d'une zone d'enjeu régional visée à l'article D.II.34.

Les demandes de permis d'urbanisme ou de certificat d'urbanisme n° 2 visées au paragraphe 1er, 1° à 3°, ne donnent pas lieu à une annonce de projet lorsqu'elles sont conformes à un permis d'urbanisation non périmé ».

12. L'article D.VIII.13 du même Code prévoit ce qui suit :

« L'autorité compétente pour adopter le plan, périmètre, schéma ou le guide et pour délivrer les permis et certificats d'urbanisme n° 2, ainsi que les collèges communaux des communes organisant l'annonce de projet ou l'enquête publique, peuvent procéder à toute forme supplémentaire de publicité et d'information dans le respect des délais de décision qui sont impartis à l'autorité compétente. »

13. L'article D.VIII.6. du même Code règle la procédure d'annonce de projet de la manière suivante :

« L'annonce de projet s'effectue par l'apposition d'un avis indiquant qu'une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 a été introduite. L'avis est affiché par le demandeur sur le terrain à front de voirie et lisible à partir de celle-ci, le lendemain de la réception de l'accusé de réception visé à l'article D.IV.33 et pour une durée de trois semaines. Dans le même délai et pour la même durée, l'administration communale affiche l'avis aux endroits habituels d'affichage. Elle peut le publier sur son site Internet.

Le demandeur est responsable de l'affichage de l'avis sur son terrain et de son maintien en bon état pendant la période de trois semaines.

Lorsque l'autorité compétente est le Fonctionnaire délégué ou le Gouvernement ou lorsque, à défaut de l'envoi dans le délai de vingt jours au demandeur de l'accusé de réception ou du relevé des pièces manquantes visés à l'article D.IV.33, la demande est considérée comme recevable, l'administration communale fixe la date du premier jour de l'affichage.

L'avis comporte au minimum une description des caractéristiques essentielles du projet, le fait que le projet s'écarte d'un plan communal d'aménagement adopté

avant l'entrée en vigueur du Code et devenu schéma d'orientation local, d'un règlement adopté avant l'entrée en vigueur du Code et devenu guide ou d'un permis d'urbanisation, la période durant laquelle les réclamations et observations peuvent être envoyées au collège ainsi que les jours, heures et lieu où toute personne peut consulter le dossier.

Le dossier soumis à annonce de projet peut être consulté gratuitement à l'administration communale, aux heures d'ouverture des bureaux, et aux conditions visées aux articles D.VIII.15 et D.VIII.16. Toute personne peut obtenir des explications relatives au projet auprès de la personne désignée à cette fin.

Les réclamations et observations sont adressées au collège communal pendant la période de quinze jours déterminée dans l'avis. L'affichage est réalisé au plus tard cinq jours avant la période durant laquelle les réclamations et observations peuvent être envoyées au collège communal.

Les articles D.VIII.13 et D.VIII.21 sont applicables à l'annonce de projet.

Le Gouvernement arrête le modèle d'avis de l'annonce de projet. Il peut en préciser le contenu et fixer les modalités d'attestation certifiant l'annonce de projet ».

L'article R.VIII.1 du même Code, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« L'avis d'annonce de projet visé à l'article D.VIII.6 est imprimé en lettres noires sur fond vert clair et a une dimension d'au moins 35 dm². Il comporte au minimum les indications reprises dans le modèle qui figure en annexe 25 ».

14. Aux termes de l'annexe 25 précitée, l'avis d'annonce de projet indique notamment le terrain concerné par la demande de permis, en quoi le projet consiste et les caractéristiques qu'il présente. En requérant l'indication, dans l'avis d'annonce de projet, des caractéristiques du projet justifiant que la demande soit soumise à une annonce de projet, l'autorité régionale a voulu que les riverains soient informés de l'existence du projet, d'une demande d'écart ou de dérogation, et de la possibilité de consulter le dossier, s'ils le souhaitent, auprès de l'administration communale. L'avis ne doit procéder qu'à une description succincte du projet et des caractéristiques justifiant qu'il soit recouru à une telle annonce de projet. Cette description varie nécessairement avec l'ampleur de celui-ci. Le but de l'affichage n'est pas de dispenser les personnes intéressées de la consultation du dossier à l'administration communale, mais simplement de leur permettre de connaître la portée globale du projet et ses caractéristiques principales, et de les inciter, s'il échet, à en savoir plus par une consultation du dossier.

15. En l'espèce, l'avis d'annonce de projet et le procès-verbal relatif à cette procédure signalent que l'annonce de projet a été organisée sur la base de l'article D.VIII.13 du CoDT, à l'initiative de l'autorité communale qui a décidé de procéder à cette « forme supplémentaire de publicité et d'information ». Dès lors que l'autorité communale juge nécessaire de recourir d'initiative à une annonce de

projet, il lui incombe de respecter les modalités et formalités prévues en vue de conférer un effet utile à cette procédure de participation du public. En conséquence, il importe peu, en l'espèce, de déterminer si la procédure d'annonce de projet s'imposait, en outre, en vertu des articles D.IV.40 et R.IV.40-2 du CoDT.

16. À cet égard, les éléments dont dispose le Conseil d'État ne permettent pas, en tout état de cause, de contredire les affirmations des requérants. D'une part, le projet litigieux porte sur la construction d'un immeuble comportant quatre niveaux sous corniche pour la partie centrale et présente une hauteur de plus de neuf mètres sous corniche et de plus de treize mètres pour la partie centrale à toiture plate. Le dossier administratif ne renseigne pas la hauteur sous corniche des bâtiments voisins mais il est plausible que la hauteur de l'immeuble en projet dépasse de plus de trois mètres la moyenne des hauteurs sous corniche des bâtiments voisins dès lors que le projet est entouré de maisons unifamiliales de deux niveaux tandis que les immeubles à appartements situés de l'autre côté de la voire ne comportent eux aussi que deux niveaux sous corniche. D'autre part, le projet présente une profondeur d'au moins une vingtaine de mètres à partir du front de bâtisse et dépasse de plus de quatre mètres le bâtiment implanté sur la parcelle de droite.

Surabondamment, dans un courriel du 3 juillet 2018 adressé aux deux premiers requérants, postérieur à l'acte attaqué, l'administration communale justifie également le recours à une annonce de projet en ces termes :

> « Sous le régime du nouveau Code d'aménagement du territoire (CoDT), si le dossier s'écarte du Schéma de Développement communal (c'est le cas ici pour la densité du nombre de logement qui est dépassée), il y a lieu d'organiser une annonce de projet ».

17. Les requérants n'ont pas envoyé de lettre de réclamation ou d'observation au cours de la procédure d'annonce de projet. Ils affirment ne pas en avoir pas été régulièrement avisés.

À cet égard, si le dossier administratif contient un avis d'annonce de projet, il ne comprend aucune pièce relative à l'affichage de celui-ci, lequel doit notamment être apposé par le demandeur sur le terrain à front de voirie et lisible à partir de celle-ci. Le procès-verbal de clôture de la procédure d'annonce de projet se borne, quant à lui, à faire référence à la procédure visée à l'article D.VIII.6 du CoDT.

Dans son mail précité du 3 juillet 2018, l'architecte de la première partie adverse indique qu'un employé communal a pris le soin d'afficher l'avis d'annonce de projet devant la parcelle concernée et qu'en parallèle, cette annonce a été publiée

sur le site internet de la commune. En revanche, les requérants, qui appuient leurs dires par plusieurs attestations de riverains, affirment qu'ils n'ont jamais vu d'avis affiché devant le terrain concerné et que les tiers qui ont déposé une réclamation en temps utile, ont appris l'annonce de projet par d'autres voies.

Le 25 juillet 2018, la première partie adverse a transmis au conseil des requérants une photographie de l'affichage de l'annonce de projet, tout en précisant que « vu le trafic dans la rue, notre collègue n'a pas pu faire de photo plus claire ». Cependant, la photographie en question, assez floue et ne portant pas d'indication de sa date, est prise à partir d'une voiture, à distance respectable de ce qui pourrait constituer un panneau. Elle ne permet pas d'identifier l'objet et la teneur de l'avis qui y figurerait. Le cliché ne peut, en conséquence, faire la preuve de l'affichage de l'avis d'annonce de projet sur le terrain ni *a fortiori* celle d'un affichage régulier pendant une période de trois semaines.

18. En outre, au titre de description des caractéristiques essentielles du projet, l'avis d'annonce de projet figurant au dossier administratif se borne à énoncer que « [le] projet consiste en la construction d'un immeuble comprenant un bureau professionnel, 3 surfaces commerciales et 16 appartements et présente les caractéristiques suivantes : publicité supplémentaire (art. D.VIII.13 du CoDT) ». De telles mentions qui ne donnent aucune précision quant à l'ampleur du projet (nombre de niveaux, superficie, ...) sont insuffisantes pour permettre aux intéressés de connaître la portée globale du projet et ses caractéristiques principales.

Le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

19. Les autres moyens, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et dépens

20. Les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

21. Les dépens de la requête en annulation, liquidés à 800 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse. Quant à la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans

l'article 4, § 4, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

En vertu de l'effet *erga omn*es et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des trois contributions indûment perçues en l'espèce.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

Est annulée la décision du 30 avril 2018 du collège communal de Mettet qui octroie un permis d'urbanisme à la SPRL Fabian Barbier Construct pour la construction d'un immeuble comprenant un bureau professionnel, trois surfaces commerciales et seize appartements sur un terrain situé rue Hennevauche à Mettet.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à la charge de la première partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la première partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse.

Article 4.

Les trois contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 10 février 2022 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux