

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.007 du 17 février 2022

A. 229.691/XIII-8836

En cause : **la commune de Jalhay,**
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée
LES TERRASSES DE BALMORAL,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL
et Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 5 décembre 2019, la commune de Jalhay demande l'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Les Terrasses de Balmoral un permis d'urbanisme autorisant, d'une part, la démolition d'une habitation et d'un garage et, d'autre part, la construction d'un immeuble de vingt-six appartements sur un bien sis Balmoral 5 à Sart (Jalhay) et cadastré division 2, section C, n° 844h.

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 décembre 2019, la SPRL Les Terrasses de Balmoral a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 janvier 2020.

Par une requête introduite le 5 mars 2020, la partie requérante a également demandé la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, selon la procédure d'extrême urgence.

L'arrêt n° 247.304 du 12 mars 2020 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé une demande de poursuite de la procédure le 13 mars 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 28 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2022.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Herman *loco* M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Aurélie Vandenberghe *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gentsy George *loco* M^{es} Anabelle Vanhuffel et Romain Vincent, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 247.304 du 12 mars 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.68 du Code du développement territorial (CoDT) et des principes généraux du droit de bonne administration, en particulier du devoir de minutie.

Elle indique qu'elle n'a pas sollicité l'avis du fonctionnaire délégué au stade du premier échelon de la procédure administrative puisque son collègue communal a refusé de faire droit à la demande de permis, de sorte que, conformément à l'article D.IV.16 du CoDT, elle n'était pas tenue de le consulter dans ce cas.

Elle reproche par contre à l'auteur de l'acte attaqué, saisi du recours introduit par le demandeur de permis, de ne pas avoir quant à lui sollicité l'avis du fonctionnaire délégué alors que, selon elle, l'article D.IV.68 du CoDT imposait cette consultation.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'il ne faut pas confondre, d'une part, les consultations obligatoire ou facultative des services ou commissions, et, d'autre part, l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué. Elle relève qu'il n'est pas contesté que l'avis préalable du fonctionnaire délégué est obligatoire dans les cas visés à l'article D.IV.16 du CoDT. Elle soutient encore que « l'avis des services ou commissions visées à l'article D.IV.68 du CoDT est également censé contenir toutes les formalités, en ce compris celle obligatoire de la consultation du fonctionnaire délégué ». Selon elle, à supposer que cette disposition n'impose pas une telle consultation, elle est obligatoire au regard du principe général de droit de bonne administration, en particulier du devoir de minutie.

IV.2. Examen

L'article D.IV.68 du CoDT dispose comme suit :

« Le cas échéant, 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. Dans ce cas, les délais de décision sont prorogés de quarante jours. Le Gouvernement en avise le demandeur ».

Il n'est pas contesté que l'autorité communale pouvait, conformément à l'article D.IV.16, alinéa 2, du CoDT, s'abstenir de consulter le fonctionnaire délégué dans la mesure où elle entendait refuser le permis, ce qu'elle fit.

Dans le cadre du recours administratif formé par le demandeur de permis, l'article D.IV.68 du même Code invite le gouvernement à solliciter l'avis des « services ou commissions » dont la consultation obligatoire n'a pas été réalisée.

Dès lors que le fonctionnaire délégué est, aux termes de l'article D.I.3 du CoDT, le délégué du Gouvernement wallon, il ne constitue pas un service ou une commission visée à l'article D.IV.68, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué n'était pas tenu de solliciter son avis. Cette lecture est confirmée par l'article R.IV.35-1 du même Code qui dresse le tableau des instances et services dont la consultation est obligatoire et dans laquelle le fonctionnaire délégué n'apparaît pas.

Les principes généraux du droit n'aboutissent pas à une conclusion différente.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT, des principes de droit de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir examiné l'ensemble des pièces du dossier et, plus particulièrement, le rapport du 25 avril

2019 par lequel son administration signale que compte tenu de la situation particulière de l'égouttage dans la zone, des charges d'urbanisme doivent être imposées.

Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas examiné cette question. Selon elle, si celui-ci avait la possibilité d'estimer qu'aucune charge d'urbanisme ne devait être imposée, il devait à tout le moins motiver la raison pour laquelle il n'en imposait pas, compte tenu des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT. Elle fait valoir en ce sens que l'article D.IV.53 précise bien que c'est sur la base d'une motivation adéquate que le permis peut être refusé, avec ou sans charges d'urbanisme.

Dans son mémoire en réplique, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de se ranger derrière l'avis de l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE) alors que cette instance « ne se prononce pas sur la question de savoir si une charge d'urbanisme s'impose ou non mais bien si le projet respecte les conditions de gestion d'assainissement collectif ».

Dans son dernier mémoire, elle maintient que cette instance spécialisée est chargée uniquement de rendre des avis sur des questions techniques et non sur l'opportunité d'imposer des charges d'urbanisme, laquelle implique des arbitrages d'ordre urbanistique et financier qui échappent à sa compétence. Elle se plaint de devoir réaliser, dans le futur, des travaux d'égouttage qui ne devraient pas avoir lieu si l'immeuble n'était pas construit tandis que ces coûts vont peser sur la collectivité.

V.2. Examen

L'article D.IV.53 du CoDT dispose notamment que sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans charges d'urbanisme.

L'article D.IV.54 du même Code est libellé comme suit :

« Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, l'autorité compétente peut subordonner, dans le respect du principe de proportionnalité, la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité ».

Il résulte des termes de ces deux dispositions que la possibilité d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué indique expressément que l'intercommunale qui assure la collecte et la gestion des eaux résiduaires a remis un avis favorable sur le projet et « qu'il y a lieu de se rallier à cette instance spécialisée dans ce domaine ». Il délivre ainsi le permis d'urbanisme sollicité sous la condition expresse que le bénéficiaire du permis se conforme à cet avis.

Partant, l'autorité a examiné la problématique de l'égouttage et s'est alignée sur l'instance spécialisée qui avait été consultée à cette fin. Dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est propre, cette autorité de recours n'avait pas, pour le surplus, l'obligation d'indiquer la raison pour laquelle elle n'imposait pas de charge d'urbanisme, quand bien même l'autorité communale avait, au premier échelon de la procédure administrative, considéré qu'il était opportun d'en imposer.

Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT, des principes de droit de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En une première branche, elle reproche à l’auteur de l’acte attaqué de ne pas s’être assuré que les conditions émises dans l’avis favorable conditionnel de l’AIDE, auquel il se réfère, sont susceptibles d’être mises en œuvre au regard des caractéristiques du terrain. Elle fait état, à cet égard, d’une note établie par un bureau d’étude qu’elle a consulté. Elle estime que « dans ces conditions, il est difficile, voire impossible, de savoir si les conditions imposées par l’AIDE et reprises dans l’acte attaqué pourront permettre d’assurer un drainage suffisant sur le terrain et donc de pouvoir respecter les impositions de l’AIDE dans son avis favorable conditionnel ». Dans son mémoire en réplique, elle insiste sur le fait que cette instance ne se prononce pas sur la faisabilité du projet. Dans son dernier mémoire, elle affirme qu’il est irrégulier de se borner à renvoyer à un avis sans examiner les lacunes du dossier dont il résulte.

En une deuxième branche, elle reproche à l’auteur de l’acte attaqué de ne pas avoir examiné l’avis tardif du département de la nature et des forêts (DNF) alors qu’à son estime, il était tenu de répondre à ce document, lequel fait partie du dossier administratif et comporte quatre conditions dont plusieurs étaient susceptibles d’être intégrées dans le permis délivré. Dans son dernier mémoire, elle affirme que « si l’autorité compétente ne doit pas obligatoirement tenir compte de l’avis défavorable arrivé tardivement (ou en l’espèce favorable mais avec conditions), elle doit à tout le moins tenir compte du fait que le projet est situé en zone de haies remarquables ».

En une troisième branche, elle reproche à l’auteur de l’acte attaqué de ne pas avoir répondu à la réclamation d’un couple de riverains, introduite au cours de l’enquête publique, faisant état d’une perte de vue. Dans son mémoire en réplique, elle considère que le fait que l’autorité indique que le gabarit est en cohérence avec le reste de la zone ne constitue pas une réponse à la réclamation portant sur le gabarit du bâtiment en lui-même. Dans son dernier mémoire, elle reconnaît qu’elle n’est pas concernée par la perte de vue mais elle fait valoir que « la proportion du bâtiment dépassant un gabarit maximal a un impact urbanistique susceptible de léser [son] intérêt ».

En une quatrième branche, elle reproche à l’auteur de l’acte attaqué d’avoir expressément considéré que la ligne de conduite de l’autorité communale en matière de densité de l’habitat semblait respectée alors que la décision de refus de permis prise par celle-ci indique clairement que ce n’est pas le cas. Dans son mémoire en réplique, elle considère que les arguments développés dans le mémoire en réponse de la partie adverse n’invalident pas sa critique. Dans son dernier mémoire, elle affirme que l’arrêt rendu en référé n’a pas tranché cette question. Selon elle, « dire qu’il n’y aurait pas de ligne de conduite démontrée va à l’encontre de ce que les deux parties admettent l’une comme l’autre ».

VI.2. Examen

A. Sur la première branche

Au moment où l'acte attaqué a été adopté, aucun élément tangible et objectif ne permettait de penser que les conditions relatives au drainage émises par l'instance spécialisée ne pourraient pas être mises en œuvre, eu égard notamment aux informations communiquées par le demandeur de permis. D'ailleurs, l'étude commandée par la partie requérante, qui est au demeurant postérieure à l'adoption du permis, n'affirme pas non plus que les prescriptions imposées par AIDE sont irréalisables ou insuffisantes. Dans ces conditions, la motivation de l'acte attaqué sur cette problématique, déjà évoquée lors de l'examen du deuxième moyen, est suffisante.

Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

L'article D.I.16 du CoDT dispose en son paragraphe 3 que, « sauf disposition contraire, les avis des services et commissions sont envoyés dans les trente jours de l'envoi de la demande d'avis ou à défaut sont réputés favorables ».

Dans sa propre décision de refus, prise au premier échelon de la procédure administrative, la partie requérante a elle-même considéré que l'avis du DNF était tardif et qu'il était dès lors réputé favorable par défaut.

Il est constant que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité délivrante n'est pas tenue de motiver sa décision par rapport à un avis réputé favorable en raison de sa tardiveté. Il en va d'autant plus ainsi que l'avis envoyé tardivement est favorable conditionnel.

Il s'ensuit que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

Une commune ne peut reprocher à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir répondu à des observations émises lors de l'enquête publique par des riverains du projet contesté, que si ces observations concernent l'aménagement de son territoire et qu'elles ne sont pas propres aux riverains qui les ont fait valoir.

Dans sa requête, l'autorité communale se borne à évoquer la perte de vue dont les consorts L. ont fait état dans leur réclamation. Outre que la partie requérante n'établit pas que ce grief porte atteinte au bon aménagement de son territoire, il y a lieu de relever que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément que « le recul latéral de six mètres est similaire au recul du bâtiment sis à gauche » et que ce recul « respecte le Code civil en matière de vue ».

Il s'ensuit que la troisième branche du moyen est irrecevable.

D. Sur la quatrième branche

Sur la densité, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant en effet que le projet, bien que situé en zone d'habitat à caractère rural, prend place dans un contexte composé de nombreux immeubles à appartements et de nouvelles urbanisations sont actuellement en construction;

[...]

Considérant que la densité proposée dans ce projet est inférieure à certains projets situés à proximité; que la ligne de conduite communale semble dès lors respectée;

[...]

Considérant que le projet s'inscrit en continuité des bâtiments existants tout proches; que des immeubles similaires en termes de gabarit se trouvent dans le voisinage immédiat de sorte que le projet s'inscrit en cohérence avec l'urbanisation de la zone; que le bâtiment est implanté avec un recul situé entre le bâtiment de gauche et le bâtiment de droite afin d'offrir une séquence bâtie cohérente ».

Il est de l'essence même d'un recours en réformation que l'autorité de recours n'est pas tenue par la ligne de conduite adoptée par l'instance qui se situe au premier échelon de la procédure administrative.

Au demeurant, il y a lieu de relever que, d'une part, la requête ne contient aucun élément permettant d'attester l'existence d'une telle ligne de conduite au niveau de la commune et que, d'autre part, l'auteur de l'acte attaqué a eu égard à la problématique de la densité compte tenu des considérants précités, de sorte que, en toute hypothèse, la partie requérante est en mesure de comprendre pour quelle raison l'autorité a considéré que le projet était acceptable en termes de densité.

Il s'ensuit que la quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses quatre branches.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 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 840 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 17 février 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux

