

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.133 du 28 juin 2022

A. 226.873/XIII-8529

En cause :

1. **JAVEAUX** Isabelle,
2. **PIÉRARD** Didier,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard PAQUES et
Grégory WINAND, avocats,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

1. **la commune de Walcourt**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre BAUDINET, avocat,
rue de l'Aéroport 58 bte 1
4460 Grâce-Hollogne,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 décembre 2018, Isabelle Javeaux et Didier Piérard demandent l'annulation de la décision du 5 juillet 2018 par laquelle le collège communal de Walcourt délivre à Yves Delhalle un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de quatre villas unifamiliales sur un terrain situé rue des Marchais 24 à Somzée.

II. Procédure

L'arrêt n° 243.905 du 7 mars 2019 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, maintenu la seconde partie adverse à la cause et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

Les parties requérantes ont introduit une demande de poursuite de la procédure.

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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 juin 2022.

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

M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, a été entendue en ses 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 243.905, précité. Il y a lieu de s'y référer

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La première partie adverse

La commune de Walcourt soulève, tout d'abord, une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours. Elle développe les arguments suivants :

- dans le cadre de la procédure d'enquête publique organisée du 17 novembre au 18 décembre 2017, la première partie requérante est venue consulter le dossier de modification de la voirie ; dans celui-ci, se trouvait la demande de permis, la modification de voirie en étant l'accessoire;
- la décision du 18 janvier 2018 autorisant la modification de voirie a été affichée sur les lieux pendant quinze jours;
- la première requérante, avertie de la modification de voirie, devait être particulièrement attentive à la délivrance probable du permis d'urbanisme;
- l'acte attaqué du 5 juillet 2018 « a dû être affiché par le bénéficiaire du permis sur la parcelle concernée »;
- les parties requérantes ont « dû prendre connaissance de l'existence du permis » dès cet affichage « vraisemblablement dans le courant du mois de juillet »;
- « les requérants ont nécessairement dû se rendre compte du commencement des travaux, vu que l'exécution du permis attaqué a démarré, dans un premier temps, par la démolition de la fermette »;
- « la démolition de la fermette existante constitue dès lors un fait d'évidence qui devait permettre aux requérants de comprendre que l'acte attaqué avait été délivré et leur imposait de rechercher activement, dans un délai raisonnable, à s'informer de son contenu ».

Elle soulève ensuite une exception d'irrecevabilité *ratione personae*, estimant, d'une part, que les parties requérantes sont domiciliées à plus de dix kilomètres du projet et n'en subiront aucune nuisance et, d'autre part, qu'en leur qualité de propriétaires de la parcelle contiguë, elles ne démontrent pas qu'existe ou a été demandée une servitude de passage sur la parcelle concernée. Elle ajoute qu'il n'est pas démontré que celle-ci « constitue un passage pour accéder à la parcelle des requérants ». En ce qui concerne la seconde partie requérante, elle met en doute sa qualité de propriétaire de la parcelle voisine.

B. Les parties requérantes

Quant à la recevabilité *ratione temporis*, les parties requérantes indiquent que, fin du mois de septembre 2018, la seconde d'entre elles a constaté que des travaux de déblaiement étaient en cours sur le terrain pour l'apposition des chaises et que, suite à cela, elle a pris connaissance du permis à la commune le 8 octobre 2018.

Quant à la recevabilité *ratione personae*, elles indiquent être copropriétaires, par succession, de la parcelle cadastrale 268, « enclavée » à l'arrière de la parcelle concernée par le projet.

IV.2. Examen

L'arrêt n° 243.905, précité, a rejeté les exceptions d'irrecevabilité au terme de l'analyse suivante :

« Recevabilité *ratione temporis*

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose comme suit :

“ Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance”.

Lorsqu'un acte attaquant ne doit être ni publié ni notifié aux tiers, le délai de recours en annulation commence à courir pour eux à partir du moment où ils peuvent, en étant normalement prudents et diligents, acquérir de cet acte une connaissance suffisante. Un requérant ne peut toutefois reporter arbitrairement le point de départ du délai prévu pour l'introduction du recours, en sorte que la validité en droit et le maintien d'une décision administrative demeurent incertains à l'insu de l'administration et des autres personnes intéressées. Le requérant doit ainsi se montrer normalement prudent et diligent pour acquérir la connaissance de l'acte en cause. Il ne peut passivement différer la prise de connaissance de l'acte quand des faits d'évidence doivent le rendre attentif à ce qu'un acte existe vraisemblablement. Le requérant qui a connaissance d'un acte ou peut raisonnablement en supposer l'existence est donc tenu de rechercher activement, dans un délai raisonnable, à s'informer de son contenu.

En cas de contestation quant au moment de la prise de connaissance suffisante, la charge de la preuve incombe à la partie qui se prévaut de la tardiveté du recours. Cette connaissance peut s'établir par présomption, mais il appartient alors à cette partie d'apporter des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir la date et, le cas échéant, la tardiveté de cette connaissance.

Par ailleurs, la connaissance suffisante d'un acte qui fait courir le délai de recours est celle de son contenu et de sa portée, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte, ni la connaissance des vices qui entacheraient cet acte.

En l'espèce, la première partie adverse, qui se prévaut de la tardiveté, reste en défaut d'apporter la preuve que l'acte attaqué a effectivement été affiché sur la parcelle litigieuse. Par ailleurs, elle reste incapable de préciser la date à laquelle la fermette existante a été démolie, les services communaux indiquant tout au plus qu'elle est antérieure à la vérification de l'implantation des chaises le 2 octobre 2018. Ensuite, l'enquête publique relative à l'élargissement de la rue des Marchais est antérieure à la délivrance du permis d'urbanisme attaqué et il n'apparaît pas des quelques pièces déposées au dossier administratif relatives à cette enquête qu'il a été fait mention à cette occasion de l'existence d'une demande de permis d'urbanisme en cours d'examen. Enfin, il convient de constater que les parties requérantes résident à plus de 10 km du projet, de sorte qu'il ne peut leur être reproché de ne pas s'être immédiatement aperçues de travaux en cours sur la parcelle litigieuse.

À ce stade de la procédure, *prima facie*, la fin de non-recevoir n'est pas accueillie.

Recevabilité *ratione personae*

L'acte de succession et l'avertissement-extrait de rôle du précompte immobilier produits par les parties requérantes démontrent leur qualité de copropriétaire de la parcelle contiguë à celle du projet, cette dernière les séparant de la voirie. À ce titre, elles disposent d'un intérêt suffisant au recours dirigé contre le permis d'urbanisme attaqué qui a pour objet la construction de quatre maisons unifamiliales sur une parcelle de 6 a 06 ca.

La fin de non-recevoir n'est pas accueillie ».

La procédure en annulation n'ayant pas révélé d'élément nouveau de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt de suspension, il n'y a pas lieu d'accueillir l'exception d'irrecevabilité.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 116 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles relèvent que le fonctionnaire délégué a émis un avis défavorable sur le projet en suggérant, notamment, que le demandeur supprime un logement alors que l'auteur de l'acte attaqué a passé outre cet avis sans aucune motivation spécifique.

Elles rappellent qu'il appartient à l'autorité d'exposer formellement et de manière adéquate les motifs pour lesquels celle-ci estime ne pas devoir suivre l'avis d'une instance consultée.

Elles reprochent, en particulier, à la motivation de l'acte attaqué de ne pas répondre aux critiques contenues dans l'avis défavorable du fonctionnaire délégué quant au caractère étriqué des séquences de jardin et quant à la promiscuité dérangeante. Elles allèguent que l'autorité ne répond pas davantage à la suggestion, émise par le fonctionnaire délégué, de supprimer un logement afin de permettre l'aération et un meilleur équilibre du projet.

B. La première partie adverse

La première partie adverse conteste tout d'abord la recevabilité du moyen pour défaut d'intérêt en alléguant, d'une part, que le prétendu défaut de motivation formelle de l'acte attaqué par rapport à l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'autorité et, d'autre part, que ce défaut éventuel n'a pas été susceptible d'influencer le sens de la décision ni n'a privé les requérants d'une garantie. Elle soutient, sur ce second point, que si elle avait étayé les raisons pour lesquelles elle a décidé d'octroyer le permis malgré l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, cela ne l'aurait vraisemblablement pas fait changer d'avis. Elle ajoute que dans la mesure où la première requérante est seulement propriétaire de la parcelle située à l'arrière du projet et qu'elle est domiciliée à Ham-sur-Heure, soit à dix kilomètres du projet, elle ne risque pas de subir un problème de promiscuité au sein d'une des quatre habitations du projet.

Elle soutient, à titre subsidiaire, que s'il fallait considérer – *quod non* – que les requérants disposent d'un intérêt au moyen, la motivation de l'acte attaqué est adéquate puisque celle-ci indique que « le projet est de nature à s'intégrer au cadre bâti » et que « les distances prévues au Code civil en matière de jours et vues sont respectées ; qu'il n'y a donc pas de promiscuité au sens de la loi ». Elle affirme qu'il ressort de cette motivation qu'elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de supprimer un logement dans la mesure où les distances applicables aux jours et vues dans le Code civil sont respectées.

V.2. Examen

1. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une partie requérante présente un intérêt à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible

d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Lorsque l'autorité administrative met en œuvre un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, le requérant a, en principe, intérêt à invoquer un vice de motivation. L'absence de motivation en la forme ou une motivation inadéquate privent en effet l'administré de la garantie que lui confère la loi du 29 juillet 1991, précitée, de prendre connaissance à la lecture de l'acte des motifs qui fondent la décision individuelle qu'il critique, la loi ajoutant que la motivation doit être adéquate.

En l'espèce, dans son avis défavorable, le fonctionnaire délégué considérait que les séquences de jardins sont étriquées et présentent une promiscuité dérangeante et suggérait, en conséquence, de supprimer un des quatre logements.

Les parties requérantes sont propriétaires du terrain contigu et enclavé situé à l'arrière de la parcelle pour laquelle le permis attaqué a été délivré. Elles peuvent ainsi trouver un avantage à ce que le nombre de logements prévus sur cette parcelle soit le plus réduit possible. Il convient également d'avoir égard au fait que la parcelle n° 268 des parties requérantes est située en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

Par ailleurs, le caractère défavorable de l'avis du fonctionnaire délégué portait sur une question de fond importante, à savoir la densité de logements sur une parcelle étriquée, de sorte que cet avis est de nature à entraîner une modification substantielle du projet s'il était suivi. Les parties requérantes ont, dès lors, intérêt au moyen dénonçant l'absence de réponse adéquate à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué qui proposait de supprimer un logement.

En d'autres termes, si elle est avérée, l'irrégularité dénoncée a privé les parties requérantes d'une garantie et a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise sans que l'on puisse préjuger de la position qu'aurait adoptée le collège communal s'il avait procédé à l'examen de l'avis sur la base de considérations exactes en fait et en droit.

Pour le surplus, il importe peu que la première requérante soit domiciliée à dix kilomètres du projet dès lors qu'elle n'agit pas en qualité d'occupant d'un immeuble voisin mais en sa qualité de copropriétaire d'un terrain contigu à la parcelle litigieuse.

Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité du moyen ne peut pas être accueillie.

2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Ainsi, pour être adéquate, la motivation en la forme du permis attaqué doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés dans les avis émis pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis sollicité.

3. Par ailleurs, si les permis d'urbanisme sont délivrés sous réserve des droits civils des tiers, il n'en demeure pas moins que cela ne dispense pas l'autorité de motiver sa décision de manière précise et adéquate, celle-ci étant tenue d'exposer les motifs pour lesquels le projet en cause est acceptable au regard du bon aménagement des lieux, quand bien même les règles du Code civil sont respectées. En d'autres termes, si le respect des règles de ce Code peut constituer un des éléments d'appréciation de la compatibilité d'une construction avec le bon aménagement des lieux, il ne suffit pas, en cas de problème concret allégué, à fonder la conclusion que le projet est conforme à ce bon aménagement des lieux.

4. L'avis défavorable du fonctionnaire délégué contient notamment les appréciations suivantes :

- « • Considérant que le projet consiste en la construction de 4 habitations en lieu et place d'une ancienne bâtisse rurale;
- Considérant que la parcelle présente une profondeur très réduite; que les logements s'implantent sur la profondeur de la parcelle et se développent en fonction de jardins disposés en partie latérale;
 - Considérant que le contexte présente des séquences bâties en rangées;
 - Considérant que la manière dont s'organise le projet semble en cohérence avec le bâti environnant;

- Considérant que le projet se présente sous forme de volumes principaux simples adjoints de car-port en toiture plate; que l'expression générale du projet s'intègre au cadre bâti;
- Considérant toutefois que les séquences de jardins sont étriquées et présentent une promiscuité dérangeante;
- Considérant que compte tenu de la configuration de la parcelle, la suppression d'un logement permettrait de l'aération et un meilleur équilibre;
- Considérant que le projet doit être revu dans ce sens;
- J'émet un avis défavorable au projet présenté ».

5. L'acte attaqué comporte, quant à lui, les motifs suivants :

« Considérant qu'une version précédente du projet présentait une certaine banalité architecturale par le systématisme des ouvertures;
 Considérant que les façades présentent désormais une diversité des ouvertures tout en respectant le caractère du bâti environnant;
 Considérant que les matériaux utilisés sont en adéquation avec les matériaux locaux et voisins; que les habitations situées à la rue des Marchais présentent, pour la plupart, une brique de ton rouge-brun;
 Considérant que ce projet permet l'accès au logement pour des ménages à bas revenus; qu'il apporte une mixité sociale;
 Considérant que les distances prévues au Code civil en matière de jours et vues sont respectées; qu'il n'y a donc pas de promiscuité au sens de la loi;
 Considérant que ce projet est la première construction en venant de Thy-Le-Bauduin qui présente un caractère urbanisé du village de Somzée avec une densité relativement élevée;
 Considérant que le projet est de nature à s'intégrer au cadre bâti;
 Considérant que le projet ne compromet pas la destination urbanistique de la zone ni son caractère architectural ».

6. Alors que le fonctionnaire délégué avait notamment considéré que les séquences de jardins étaient étriquées et présentaient une promiscuité dérangeante et que, compte tenu de la configuration de la parcelle, la suppression d'un logement permettrait de l'aération et un meilleur équilibre, la décision attaquée ne rencontre pas ces objections de manière suffisante : en se bornant à énoncer que les distances prévues au Code civil en matière de jour et de vue sont respectées et qu'il n'y a donc pas de promiscuité au sens de la loi, l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas adéquatement aux observations du fonctionnaire délégué.

D'une part, comme déjà rappelé, la circonstance que le projet respecte les distances prévues au Code civil ne suffit pas à établir qu'il est conforme au bon aménagement des lieux.

D'autre part, le motif de l'acte attaqué, qui considère que « le projet est la première construction en venant de Thy-le-Bauduin qui présente un caractère urbanisé du village de Somzée avec une densité relativement élevée », est erroné en fait en tant qu'il affirme que le projet est la première construction en venant de Thy-le-Bauduin. Du reste, il n'est pas suffisant en tant qu'il invoque de manière non circonstanciée la « densité relativement élevée » du village. Surtout, il ne permet pas de s'assurer que l'auteur de l'acte attaqué a pris en considération la spécificité du

projet par rapport au bon aménagement des lieux, à savoir la construction sur une parcelle d'environ 6 ares de quatre villas unifamiliales, comportant des petits jardins latéraux et dénuées de toute zone de recul par rapport à la voirie.

Enfin, l'affirmation selon laquelle « le projet est de nature à s'intégrer au cadre bâti » est, à défaut de toute précision, une pure clause de style. Il en va de même du considérant aux termes duquel « le projet ne compromet pas la destination urbanistique de la zone ni son caractère architectural ».

7. En conclusion, le troisième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens sont à mettre à la charge de la première partie adverse.

Ces dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 juillet 2018 par laquelle le collège communal de Walcourt délivre à Yves Delhalle un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de quatre villas unifamiliales sur un terrain situé rue des Marchais 24 à Somzée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la première partie adverse.

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 première partie adverse.

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

Article 3.

Les deux 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 28 juin 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Colette Debroux