CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 254.184 du 30 juin 2022

A. 229.386/XIII-8796

En cause : **DERMIENCE** Stéphane,
ayant élu domicile chez
M^es Jean-François DAVREUX et
Sylviane LEPRINCE, avocats
rue du Lombard 67
5000 Namur,

contre :

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 22 octobre 2019, Stéphane Dermience demande l'annulation de la décision prise le 19 août 2019 par le ministre de l'Aménagement du territoire, refusant le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de plain-pied destiné à des bureaux sur un bien sis rue Hébar à Namur (Bouge).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2022.

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

M^e^ Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 24 décembre 2018, le requérant introduit auprès de la ville de Namur une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de plain-pied destiné à des bureaux sur un bien sis rue Hébar à Namur et cadastré Namur division 12 (Bouge), section B n° 73c.

L'administration accuse réception de la demande le 25 janvier 2019.

Le bien concerné par le projet est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Namur, approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986. Au moment de la demande, il se situe également en zone d'activité économique mixte au schéma de développement communal (SDC). À la suite de l'approbation, par un arrêté ministériel du 18 juillet 2019 (publié par mention au *Moniteur belge* du 13 août 2019), du plan communal d'aménagement (PCA) dit du « Plateau de Bouge », dont l'élaboration en vue de réviser le plan de secteur de Namur a été décidée par arrêté ministériel du 13 avril 2016, le bien concerné se trouve au PCA, en zone agricole.

Le 28 mars 2019, le collège communal de Namur refuse le permis d'urbanisme sollicité.

4. Le 21 mai 2019, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

En suite de l'audition qui a lieu le 28 juin 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, le même jour, un avis défavorable sur le recours.

Le 19 juillet 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de décision concluant à l'octroi du permis sollicité.

5. Le 19 août 2019, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant […] que cette proposition de décision [de la direction juridique, des recours et du contentieux] conclut à l'octroi du permis sollicité, se fondant sur les motifs développés ci-après :

" […]

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

[…]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 4 juillet 2019, l'avis suivant : défavorable; que cet avis est notamment motivé comme suit : '(...) Compte tenu de ce que la Commission estime que l'activité est conforme à la destination principale de la zone; que celle-ci se situe à proximité d'autres infrastructures; que s'agissant du centre administratif de l'activité commerciale située à proximité, la charge due au trafic automobile ne risque pas de constituer une nuisance pour le quartier concerné;
Compte tenu, toutefois, de ce que la Commission estime que le projet présente une implantation et une occupation de la parcelle qui ne sont pas optimales; que cette implantation, dispendieuse en termes d'emprise au sol, offre peu de possibilités d'extensions; que le bâtiment est desservi par un accès central, alors que le parcage est organisé latéralement; que l'organisation des cheminements est peu rationnelle; que la Commission estime que le projet est réalisé en totale contradiction avec la nécessaire gestion parcimonieuse du sol; que, par ailleurs, la Commission regrette le traitement architectural du bâtiment, notamment au niveau de l'entrée (...)';

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

Considérant que l'immeuble projeté s'implante parallèlement à la Rue Hébar avec un recul de ± 13,90 mètres par rapport à ladite voirie; qu'il présente une forme rectangulaire développant une longueur totale de 40,86 mètres sur une profondeur comprise entre 6,46 mètres et 7,36 mètres en façade latérale gauche; qu'il présente un seul niveau et est surmonté d'une toiture plate de sorte que sa hauteur totale mesurée à l'acrotère s'élève à 4,00 mètres; que les matériaux de parement mis en œuvre sont les panneaux sandwich lisses de teinte gris anthracite et de panneaux type TRESPA de teinte orange au niveau du porche d'entrée;

Considérant que le projet présente 2 zones de parking de part et d'autre de l'immeuble comptant un total de 23 emplacements de stationnement;

Vu la situation de la parcelle à proximité directe des grands axes de circulation de Namur qui sont l'autoroute E411, d'une part, et la Chaussée de Louvain à Bouge, d'autre part; que l'immeuble projeté regroupera les sièges administratifs des 3 sociétés familiales actuellement décentralisées sur Bouge [...]; que sa proximité avec les implantations commerciales susmentionnées est un atout tant économique qu'en matière de mobilité; que la modification du plan de secteur en vue d'établir une zone d'activité économique à cet endroit de la rue Hébar montre clairement la volonté du législateur d'y permettre l'exercice d'activités tertiaires telles que celle projetée par M. Dermience; que la rue Hébar constitue déjà actuellement une importante voirie de transit; qu'elle n'est bordée d'habitations qu'à proximité de la Chaussée de Louvain de sorte que la Direction juridique, des Recours et du Contentieux estime qu'il n'est pas raisonnable de considérer que l'implantation projetée va générer un quelconque risque en matière de mobilité d'autant plus que le projet se situe à proximité directe du site du département des Routes du Service public de Wallonie et non loin du centre Kärcher de l'autre côté de la voirie;

Considérant que le charroi supplémentaire sera donc de maximum 23 voitures; que le PCAR de Bouge prévoit que, parlant du site concerné : 'le site présente par ailleurs une accessibilité'; que le Collège en a d'ailleurs conscience au vu de la délivrance d'un permis unique pour la construction d'un car-wash à proximité; que l'augmentation du charroi est donc acceptable au regard du bon aménagement du territoire;

Considérant que la Direction juridique, des Recours et du Contentieux estime que l'implantation de l'immeuble de bureaux projeté n'est pas de nature à compromettre la destination de la zone d'activité économique existante ni le bon aménagement des lieux tant par son affectation que par son gabarit et ses caractéristiques architecturales sobres; que rien n'empêche donc la mise en œuvre du projet dont recours;

Au vu des éléments développés ci-dessus, il y a lieu d'octroyer le permis sollicité".

Considérant, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, que l'autorité compétente ne partage pas la position et les motifs développés ci-avant par la Direction juridique, des recours et du contentieux;

[...]

Considérant que le bien est soumis :
- au plan de secteur de Namur approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986; que le bien y est situé en zone d'activité économique mixte;
- au schéma de structure communal adopté le 23 avril 2012 et devenu schéma de développement communal lors de l'entrée en vigueur du Code; que le bien y est situé en zone d'activités économiques mixte;
- au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite devenu guide régional d'urbanisme lors de l'entrée en vigueur du Code;

Considérant que le bien se situe dans le périmètre du cahier des charges urbanistiques et environnemental "CCUE - ZAEM de Bouge" adopté par arrêté ministériel du 23 octobre 2007;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis de services ou de commissions suivants :

- Département des voies publiques : son avis daté du 14 février 2019 est défavorable;
- NAGE : son avis daté du 28 février 2019 est favorable conditionnel;
- Service du Développement territorial : son avis daté du 18 mars 2019 est défavorable;

[…]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 4 juillet 2019, l'avis suivant : défavorable; […]

Considérant que l'autorité compétente partage les motifs soulevés par l'avis de la Commission reproduits ci-avant; qu'en raison de ses caractéristiques urbanistiques et architecturales relevées par la Commission, le projet n'est pas acceptable à l'endroit considéré, et doit être refusé;

Considérant qu'il importe de constater que cet avis est antérieur à l'adoption du plan communal d'aménagement dit du "Plateau de Bouge" dont l'élaboration en vue de réviser le plan de secteur de Namur (PCAR); qu'aujourd'hui, ce plan a été approuvé par arrêté ministériel en date du 18 juillet 2019; que cet élément nouveau conforte l'autorité compétente dans son analyse concluant au refus du permis sollicité;

Considérant, en effet, que le bien visé est repris en zone agricole au périmètre de ce plan communal d'aménagement récemment approuvé; que le projet s'inscrit à l'encontre de ce nouvel outil;

Considérant que l'arrêté ministériel du 18 juillet 2019 précité précise notamment "que l'examen de l'opportunité d'une compensation planologique porte notamment sur la validation de la capacité des terrains concernés à accueillir la ou les fonctions prévue(s) pour l'affectation donnée − agricole dans ce cas-ci; qu'en l'occurrence, les terrains concernés par la modification visée (zone d'activité économique mixte reclassée en zone agricole) sont aptes à l'agriculture, ce dont témoigne leur utilisation actuelle, alors que les terrains maintenus en zone d'activité économique ont été occupés ou le sont actuellement par de l'activité économique et ne sont donc pas aptes à recevoir une activité agricole;

Considérant, d'autre part, que la mise en œuvre de ces terrains pour de l'activité économique induirait des impacts paysagers non négligeables; qu'à l'inverse, le déplacement des zones constructibles vers la chaussée de Louvain permet de renforcer la compacité de l'urbanisation et, par-là, participe à limiter l'empiétement de l'urbanisation sur le plateau agricole;

Considérant enfin que la partie de zone d'activité économique située à l'ouest de la rue Hébar et non reprise dans le périmètre du plan communal d'aménagement est inscrite au plan de secteur depuis son élaboration et ne relève donc pas du déplacement de la zone d'activité économique mixte inscrite par la révision du plan de secteur de 2004, à l'inverse des terrains utilisés pour la compensation;

Considérant que ces éléments montrent que les critères qui ont présidé aux choix opérés en matière de compensation ne sont en aucune manière liés à des considérations de propriété";

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme ».

L'acte attaqué est notifié au requérant par un courrier du 20 août 2019.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

6. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir *ratione temporis*, en ce que l'acte attaqué a été notifié au requérant le 20 août 2019, comme en témoigne l'accusé de réception de la lettre de notification, et que le délai de recours, débutant donc le 21 août 2019, est venu à échéance le 19 octobre 2019, alors que le recours a été introduit au plus tôt le 21 octobre 2019, en sorte que, tardif, il est irrecevable.

7. En réplique, le requérant fait valoir que le délai de recours arrivait à échéance le samedi 19 octobre 2019, reporté en vertu de l'article 88 du règlement général de procédure au lundi 21 octobre 2019, mais qu'à cette date, la plate-forme e-ProAdmin du Conseil d'État a été indisponible, comme en témoigne le registre des indisponibilités, de sorte qu'en vertu de l'article 85, § 14, du règlement général précité, le délai a été reporté au lendemain du 21 octobre 2019, soit le 22 octobre 2019.

IV.2. Examen

8. Les parties s'accordent sur le jour de l'échéance du délai de recours, à savoir le samedi 19 octobre 2019. Le plus prochain jour ouvrable suivant cette date était le lundi 21 octobre 2019. Or, cette date est mentionnée dans le registre des indisponibilités figurant sur le site internet du Conseil d'État.

L'article 85*bis*, § 14, du règlement général de procédure dispose comme il suit :

« Au cas où le site de procédure électronique du Conseil d'État est temporairement indisponible pendant plus d'une heure, tout délai qui arrive à échéance le jour où cette indisponibilité survient est de plein droit prorogé jusqu'à la fin du jour ouvrable suivant le jour au cours duquel l'indisponibilité a pris fin.

Les périodes pendant lesquelles le site a été indisponible sont mentionnées sur le site ».

En l'espèce, la requête a été introduite le 22 octobre 2019, soit le jour ouvrable suivant le jour au cours duquel l'indisponibilité a pris fin. Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

9. Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 50, § 2, 51, § 1er, et 52, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit dont le principe de proportionnalité et le devoir de minutie de la violation, du principe de « cohérence dans l'action administrative », de l'insuffisance, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'excès et du détournement de pouvoir, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. En une première branche, intitulée « défaut de motivation, erreur et contradiction dans les motifs, erreur manifeste d'appréciation », il constate que l'acte attaqué refuse notamment le permis d'urbanisme au motif d'un recul trop important du bâtiment par rapport à la voirie et des caractéristiques architecturales du bâtiment. Il fait grief à la partie adverse de se borner à citer, à cet égard, un extrait de l'avis défavorable de la CAR et de s'y rallier sans autre développement ou analyse, alors que la partie adverse a aussi reçu une proposition de décision de la DGO4 concluant à l'octroi du permis sollicité, au rebours de l'avis défavorable susvisé de la CAR. Il estime qu'au vu des éléments retenus par la DGO4, l'acte attaqué aurait dû faire l'objet d'une motivation renforcée de nature à justifier une position contraire, *quod non.*

Il reproche à l'acte attaqué de négliger le fait que les autres immeubles voisins sont également en retrait par rapport à la voirie, en sorte que l'option choisie présentait une certaine harmonie au regard du bon aménagement des lieux et que la partie adverse eut dû expliquer « en quoi il s'imposait de privilégier une rupture avec le bâti existant ». Il perçoit d'ailleurs une contradiction dans l'avis de la CAR, en ce que celle-ci estime que le projet, dans l'implantation projetée, offre peu de possibilités d'extension, alors qu'elle admet que le bâtiment est en recul de 13 mètres par rapport à la voirie et que des parkings latéraux sont prévus, en sorte qu'une extension éventuelle peut, en réalité, aisément prendre place latéralement et sur une partie de la zone de recul tandis que l'espace de parking serait recentré sur le solde de la zone de recul. Il conclut que la partie adverse ne pouvait faire sienne la position de la CAR sans aucune critique ni vérification.

À son estime, une motivation renforcée s'imposait d'autant plus que la DGO4 a considéré que le projet n'est de nature à compromettre ni la destination de la zone, ni le bon aménagement des lieux, qu'il s'agisse de son affectation ou de son

gabarit. Il ajoute que l'avis de la CAR sur le « traitement architectural du bâtiment » n'indique pas en quoi ce traitement, qui n'est pas décrit, n'est pas acceptable et ne peut conduire à l'octroi du permis, alors que la DGO4 a, au contraire, qualifié de « sobres » les caractéristiques architecturales de l'immeuble et, partant, de conformes à un bon aménagement des lieux.

11. En une deuxième branche, il fait valoir que la décision de refus de permis d'urbanisme est disproportionnée au regard des considérations du bon aménagement des lieux et d'aspect architectural qui, à l'estime de la partie adverse, rendent le projet inacceptable. Il constate que ce ne sont ni les dimensions ni la forme du bâtiment qui sont critiquées, mais son implantation en recul de la voirie et « le traitement architectural du bâtiment, notamment au niveau de l'entrée » et estime qu'il suffisait donc à la partie adverse de prescrire, en termes de conditions, un recul moindre par rapport à la voirie ou encore une modification de matériau de parement ou de teinte pour rendre le projet acceptable et ce, sans induire aucune modification substantielle du projet ni laisser aucune marge d'appréciation au bénéficiaire du permis. Il conclut que la motivation de l'acte attaqué n'est pas de nature à justifier le refus du permis d'urbanisme sollicité et qu'à tout le moins, elle est insuffisante.

12. En une troisième branche, il critique le motif lié à l'approbation du plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur (PCAR), vu l'absence d'une publication intégrale de cette décision du Gouvernement wallon, dont le contenu exact n'a pas été porté à sa connaissance lors de la prise de l'acte attaqué, de sorte que, celui-ci n'ayant reproduit qu'un extrait de la motivation de l'arrêté du 18 juillet 2019, il lui était impossible d'en vérifier la légalité, en ce compris la cohérence de la motivation. Il relève, à titre d'exemple, que l'acte attaqué omet un élément essentiel de la motivation de l'arrêté du 18 juillet 2019 précité, à savoir que le Gouvernement estime que les possibilités de modifier le périmètre du PCAR doivent être examinées à la lumière d'une demande de permis d'urbanisme déposée et non d'une simple volonté d'urbaniser et qu'en l'espèce, il s'agissait d'examiner ladite demande de permis d'urbanisme et « de constater, précisément, que l'arrêté du 18 juillet 2019 a omis d'en tenir compte ».

13. En une quatrième branche, il fait valoir que l'acte attaqué ne pouvait se fonder sur l'arrêté précité du Gouvernement du 18 juillet 2019 approuvant le plan communal d'aménagement dit « Plateau de Bouge » à Namur, dans la mesure où celui-ci est illégal au vu de sa motivation inadéquate qui ne tient pas compte des circonstances de fait exactes et ne répond pas à suffisance aux réclamations qu'il a formulées lors de l'enquête publique, et où il doit, partant, être écarté sur pied de l'article 159 de la Constitution.

14. En un premier grief, il reproche au Gouvernement wallon de commettre une erreur de fait, en reproduisant la motivation de la délibération du conseil communal de Namur du 25 avril 2019 et en faisant sien le grief qui lui est adressé d'exprimer seulement une « volonté d'urbaniser », insuffisante « pour apporter des modifications au projet de révision du plan de secteur dont les tenants et les aboutissants sont multiples », alors qu'au moment de l'adoption définitive du PCA et de son approbation le 18 juillet 2019, tant le conseil communal que le Gouvernement wallon étaient informés de l'existence de son projet et d'une demande de permis d'urbanisme concernant sa parcelle. Il ajoute que la motivation de l'arrêté du 18 juillet 2019 ne fait pas apparaître que l'autorité a procédé à un examen effectif et concret des circonstances du dossier.

15. En un deuxième grief, il estime qu'il se déduit de ce qui précède que tant le conseil communal que le Gouvernement wallon reconnaissent de manière certaine qu'une demande de permis d'urbanisme pour l'urbanisation de la parcelle portant un projet précis devait amener à reconsidérer le périmètre du PCAR et à d'éventuelles modifications au projet de révision de plan secteur, ce qu'ils n'ont pas fait.

16. En un troisième grief, il fait valoir qu'il n'est pas exact de soutenir que le choix de la compensation spatiale s'est opéré indépendamment des considérations de propriété, dès lors que le résumé non technique du rapport sur les incidences du projet de PCA précise, au point 4.15 « Cadastre », que « les parcelles totalement ou partiellement concernées par le périmètre de compensation sont propriétés de la Ville de Namur (Régie foncière) ». À son estime, cela démontre que l'existence d'une parcelle concernée par le périmètre de compensation, appartenant à un propriétaire privé et non à la ville, constitue « un fait nouvellement porté à la connaissance de l'autorité qui n'avait pas été pris en considération dans le choix initial des compensations exprimé dans la décision ministérielle du 13 avril 2016 justifiant de recourir à la procédure de PCA révisant le plan de secteur et étudié dans l'évaluation des incidences ».

Il expose que « l'existence d'un projet urbanistique précis, faisant l'objet d'une demande de permis d'urbanisme, sur une parcelle propriété du requérant, visée par la compensation planologique, a pour conséquence que le projet de PCA entraînera des incidences dommageables spécifiques et considérables pour la personne concernée », sur le plan économique mais également et surtout sur le plan organisationnel et de développement.

Il considère qu'aux termes de l'article 50, § 2, du CWATUP, le rapport sur les incidences environnementales doit notamment évaluer l'impact du projet sur les activités humaines et qu'en l'espèce, il aurait dû étudier les possibilités, ou l'absence de possibilité, d'implanter le bâtiment du demandeur à proximité de ses activités en raison de la conversion de ce terrain en zone agricole au titre de compensation dès lors que, comme l'ont souligné la CAR et la DGO4, l'immeuble projeté constitue le centre administratif de son activité commerciale située à proximité et « sa proximité avec les implantations commerciales susmentionnées est un atout tant économique qu'en matière de mobilité ». Il en déduit que ce n'est pas seulement la perte d'un terrain urbanisable mais celle d'un terrain urbanisable « situé à cet endroit précis du plateau de Bouge », qui devait être évaluée.

Il ajoute qu'aucune compensation financière en termes de moins-value d'urbanisme n'est à même de réparer ce préjudice spécifique de sorte que la considération de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2019 selon laquelle, aux termes du Livre VI du CoDT, un mécanisme d'indemnisation des moins-values et bénéfices pourra être activé le cas échéant, est hâtive et stéréotypée et que toute balance des intérêts est absente de cet arrêté. Il estime enfin que celui-ci aurait également dû exposer expressément en quoi la recherche d'une autre solution de compensation planologique n'était pas possible.

17. Le quatrième grief a trait à l'erreur commise par la partie adverse dans l'arrêté précité du 18 juillet 2019, qui considère que « la mise en œuvre de ces terrains pour de l'activité économique induirait des impacts paysagers non négligeables », visant ainsi l'ensemble des terrains du plateau de Bouge utilisés pour la compensation, alors que le requérant avait spécifiquement attiré l'attention de l'autorité compétente sur la seule parcelle cadastrale dont il est propriétaire, en sollicitant son retrait des parcelles utilisées pour la compensation planologique. À cet égard, il estime que la motivation de l'acte attaqué qui ne distingue pas son cas particulier des autres terrains appartenant à la ville n'est pas adéquate.

Il conteste, par ailleurs, que la mise en œuvre de son terrain pour de l'activité économique puisse avoir des impacts paysagers non négligeables − sans autre précision – dès lors que, comme il le soulignait dans sa réclamation, les terrains de part et d'autre du sien sont déjà bâtis et que celui d'en face va l'être, de sorte que son terrain « se trouve précisément au centre d'une zone bâtie ou [...] à bâtir. Il observe que la proposition de décision de la DGO4 le confirme, faisant notamment état de l'existence d'un permis unique octroyé pour la construction d'un car-wash à proximité.

Il conclut que devaient donc être étudiés par le Gouvernement, la possibilité de trouver une autre compensation planologique pour la superficie de sa parcelle − et de reprendre la procédure administrative à ce stade − et les effets d'une urbanisation de celle-ci, compte tenu de l'existence de ce noyau bâti, ces deux éléments devant être mis en balance.

18. Enfin, il souligne qu'à supposer que seuls certains des motifs ci-avant critiqués ne sont pas fondés et en l'absence d'identification de motifs déterminants suffisant, seuls, à justifier le refus attaqué, ce n'est que le cumul des motifs de l'acte attaqué qui justifie la décision attaquée, en sorte qu'il a intérêt à contester chacun de ceux-ci.

19. En réplique, quant à la première branche, il souligne que si l'autorité a le pouvoir de s'écarter de la proposition de décision de son administration, encore faut-il qu'elle motive adéquatement l'option prise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, singulièrement au vu de l'avis de la CAR, qui est contradictoire et, sur certains points, abscons, tandis qu'au contraire, la proposition de la DGO4 est « finement motivée » et permet d'écarter tous les points contenus dans l'avis de la CAR.

Sur la deuxième branche, il précise qu'il ne soutient pas que la partie adverse était obligée d'octroyer le permis sous conditions, mais qu'elle soulève des obstacles à l'octroi du permis qui n'en sont en réalité pas puisque des aménagements mineurs au projet permettent de le rendre conforme à ses attentes.

Sur la troisième branche, il répète que l'arrêté du 18 juillet 2019 a seulement fait l'objet d'un avis dans le *Moniteur belge*, de sorte que, malgré la reproduction d'un extrait dans l'acte attaqué, son contenu n'a pas été porté à la connaissance du public et du requérant.

Sur la quatrième branche, il rappelle que le moyen est pris notamment de la violation de l'article 159 de la Constitution et qu'il importe donc peu que l'arrêté du 18 juillet 2019 soit toujours en vigueur, qu'il n'a pas été abrogé ni déclaré illégal. Pour le surplus, il maintient ses arguments.

V.2. Thèse de la partie adverse

20. Sur la première branche, la partie adverse répond que l'arrêté attaqué est parfaitement motivé, rappelant d'abord l'avis défavorable du département des voies publiques et du service du développement territorial, de même que l'avis

défavorable de la CAR, pour ensuite développer les différents arguments pour lesquels il estime qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme.

Sur la deuxième branche, elle rappelle le pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose le ministre dans le cadre d'un recours administratif et le fait que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée. Or, constate-t-elle, aucune erreur manifeste n'est alléguée en l'espèce et il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes. Elle souligne qu'on ne peut pas obliger l'autorité administrative à fixer des conditions dans le permis afin de pouvoir l'accorder.

Sur la troisième branche, elle indique que l'arrêté du 18 juillet 2019 a fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, qu'il ne s'agit pas d'un simple avis technique, que, partant, l'exigence de la motivation par référence, applicable pour des avis, rapports ou documents internes, ne l'est pas en l'occurrence et que la partie adverse n'était pas obligée de joindre à sa décision l'arrêté ministériel qui, au demeurant, y est partiellement cité. Jurisprudence à l'appui, elle rappelle qu'une motivation par référence est admise lorsque le contenu du document est reproduit fût-ce par extrait ou résumé dans l'acte administratif, *quod est*.

Sur la quatrième branche, elle considère que le requérant reste en défaut d'établir l'illégalité de l'arrêté du 18 juillet 2019 approuvant le plan communal d'aménagement-dit « Plateau de Bouge » à Namur, alors que, sauf erreur, cet arrêté est toujours en vigueur, n'a pas été abrogé ni déclaré illégal, fût-ce partiellement.

21. Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que, face à la proposition de décision favorable formulée par la direction juridique des recours et du contentieux qui estime que le projet peut être mis en œuvre et à l'avis de la CAR qui estime que le projet doit être refusé, le ministre a décidé de suivre cet avis, non seulement en précisant explicitement qu'il partage les motifs retenus par la CAR mais en reprenant également l'avis de celle-ci, de sorte que l'autorité a clairement expliqué dans l'acte les raisons du refus. Elle ajoute qu'elle n'est pas tenue d'exposer les motifs de ses motifs et fait valoir en substance que, saisie d'un recours en réformation, elle disposait d'un pouvoir d'appréciation propre et autonome et n'est pas tenue de réfuter point par point les différents motifs de l'avis qu'elle n'a pas suivi.

V.3. Examen

22. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif

à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Notamment, la motivation de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité administrative s'écarte, le cas échéant, des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur.

23. En l'espèce, l'avis défavorable de la CAR, auquel se rallie l'auteur de l'acte attaqué, est principalement motivé par le fait que le projet présente une implantation dispendieuse en termes d'emprise au sol, en contradiction avec la nécessaire gestion parcimonieuse du sol, ainsi qu'une occupation de la parcelle peu optimale, le bâtiment étant desservi par un accès central alors que les aires de parcage sont organisées latéralement, outre une organisation peu rationnelle des cheminements. La CAR dit également regretter « le traitement architectural du bâtiment, notamment au niveau de l'entrée ».

24. La direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 s'écarte de cet avis. En substance, elle rappelle d'abord les implantation − parallèlement à la voirie et en recul de celle-ci −, forme, dimensions, volume et matériaux de parements de l'immeuble de bureaux en projet, de même que l'endroit et le nombre d'emplacements de parking. Elle constate la proximité immédiate des grands axes de circulation de Namur, l'objectif de la demande qui tend à regrouper les sièges administratifs de trois sociétés familiales exploitées à proximité, la volonté claire du législateur de permettre l'exercice d'activités tertiaires, comme celle en question, à l'endroit choisi, le peu d'habitations qui bordent la voirie et, partant, une absence de risque en matière de mobilité et d'augmentation du charroi, ainsi que l'accessibilité que présente le site et dont l'autorité communale est consciente « au vu de la délivrance d'un permis unique pour la construction d'un car-wash à proximité ».

Au terme de cette analyse, elle conclut que l'implantation de l'immeuble de bureaux en projet n'est pas de nature à compromettre la destination de la zone d'activité économique existante ni le bon aménagement des lieux « tant par son affectation que par son gabarit et ses caractéristiques architecturales sobres ».

25. Dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie sur recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de cette décision, ni, partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Cependant, il faut que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position ou, le cas échéant, l'avis d'une instance d'avis qui lui est favorable n'ont pas été retenus par l'autorité compétente sur recours.

26. En l'espèce, la partie adverse se limite à indiquer que son auteur fait siens les motifs soulevés par l'avis de la CAR et que le projet n'est pas acceptable à l'endroit considéré « en raison de ses caractéristiques urbanistiques et architecturales ».

Ce décidant, l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur en revient à une critique sommaire de l'implantation du projet litigieux alors que, mesurage des surfaces et volume à l'appui, la DGO4 estime, contre l'avis de la CAR, que le gabarit de l'immeuble n'est pas de nature à compromettre le bon aménagement des lieux. Il en va de même en ce qui concerne la critique des options d'occupation de la parcelle, dès lors qu'on n'aperçoit pas en quoi serait, en soi, inacceptable le fait que le porche d'entrée est central, tandis que les emplacements de parking sont situés de part et d'autre du bâtiment. L'acte attaqué n'expose pas davantage en quoi l'organisation des cheminements est peu rationnelle, ni pourquoi son auteur se rallie au « regret » de la CAR quant à l'architecture choisie pour ce type de bâtiment, alors spécialement qu'après description, la DGO4 qualifie, quant à elle, ces caractéristiques de sobres.

Par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas plus de comprendre pourquoi, à l'estime de la partie adverse, il convient de ne pas retenir les considérations spécifiques émises par la direction juridique, des recours et du contentieux quant au fait que la destination de la zone d'activité économique existante ne sera pas compromise et, à cet égard, quant aux atouts que présente le projet d'urbanisme querellé à l'endroit considéré, notamment en termes de conformité au vœu du législateur d'y permettre des activités tertiaires, d'accessibilité du site, de proximité directe par rapport à des grands axes de circulation et de cohérence de l'implantation de l'immeuble projeté au regard de l'objectif de regroupement de trois sièges administratifs de sociétés sœurs.

27. Enfin, le motif lié à l'approbation du PCAR ne saurait être considéré comme adéquat au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dès lors que, selon l'autorité compétente, cet élément nouveau la « conforte [...] dans son analyse concluant au refus du permis sollicité », alors que les motifs auxquels conduit ladite analyse du recours ne sont pas adéquats pour les raisons ci-avant exposées.

En tout état de cause, lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Toutefois, l'irrégularité d'un motif critiqué parmi d'autres ne peut conduire à l'annulation de la décision contestée que s'il ressort de celle-ci que ce motif a effectivement déterminé le choix de l'autorité de statuer en ce sens. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce, puisque le motif précité ne fait que conforter les autres motifs de l'acte, eux-mêmes insuffisants pour justifier la décision de refus attaquée.

Le moyen unique est fondé dans la mesure exposée ci-avant.

28. Les autres griefs soulevés dans le moyen unique, à les supposer fondés, ne peuvent mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

29. La partie requérante 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 1er.

Est annulée la décision prise le 19 août 2019 par le ministre de l'Aménagement du territoire, refusant à Stéphane Dermience le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de plain-pied destiné à des bureaux sur un bien sis rue Hébar à Namur (Bouge).

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 30 juin 2022, par :

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

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux