

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.443 du 10 janvier 2023

A. 226.579/XIII-8502

En cause : **la ville de Wavre**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit HAVET et
Mélanie de Baere, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

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

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 5 novembre 2018, la ville de Wavre demande l'annulation du permis d'urbanisme du 6 septembre 2018 octroyé par le ministre de l'Aménagement du territoire à la société anonyme (SA) Katrinx, ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation unifamiliale de quatre façades et d'un car-port avec un chemin d'accès sur un terrain d'environ 30 ares sis à Wavre, rue des Templiers, n° 85.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 6 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Romain Vincent, *loco* M^{es} Benoit Havet et Mélanie de Baere, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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

3. Le 28 décembre 2017, la ville de Wavre accuse réception de la demande de permis d'urbanisme introduite par la SA Katrix, ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation et d'un car-port, avec chemin d'accès, sur un terrain d'environ 30 ares sis à Wavre, rue des Templiers et cadastré 3^{ème} division, section B, numéro 45F.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par un arrêté royal du 28 mars 1979.

Un accusé de réception de dossier complet est délivré le 16 janvier 2018. Il est précisé que le dossier est soumis à annonce de projet et à l'avis du fonctionnaire délégué.

4. Une annonce de projet est organisée du 7 au 21 février 2018. Elle ne donne lieu à aucune réclamation ou observation.

5. Le 9 mars 2018, le collège communal émet un avis défavorable sur le projet.

Le 20 avril 2018, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

Le 4 mai 2018, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 1^{er} juin 2018, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus.

7. Le 2 juillet 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie sa première analyse du dossier.

Le 16 juillet 2018 a lieu l'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR), qui émet un avis défavorable sur la demande le même jour.

Le 6 août 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis demandé.

8. Le 6 septembre 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quatrième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance dans les causes ou les motifs et de l'excès de pouvoir.

10. Elle fait grief à la partie adverse de ne pas rencontrer l'ensemble des remarques émises lors de son appréciation de la demande de permis en première instance, pas plus que les remarques et avis formulés par le fonctionnaire délégué, la CAR et la direction juridique, des recours et du contentieux.

Elle expose que l'autorité de recours ne motive pas l'acte attaqué en ce qui concerne les remarques relatives à la taille, la largeur et l'emprise au sol du bâtiment projeté et à l'importance des remblais et de la longue et grande allée en béton brossé menant à l'immeuble, et la contradiction relevée dans les plans par le

fonctionnaire délégué concernant le mur de soutènement de la terrasse, de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre les raisons qui ont permis à l'autorité de recours d'approuver le projet.

Elle ajoute qu'il n'est pas non plus possible de comprendre en quoi le projet s'intègre dans le paysage bâti et non bâti, ni en quoi il respecte les lignes de paysage, la motivation à cet égard étant, selon elle, stéréotypée.

Elle conclut qu'en agissant de la sorte, la partie adverse a également commis une erreur manifeste d'appréciation, un excès de pouvoir et violé les principes de bonne administration et de minutie.

IV.2. Thèse de la partie adverse

11. La partie adverse répond que la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre pourquoi les remarques et avis défavorables émis durant la procédure n'ont pas été suivis.

À cet égard, elle se réfère à l'acte attaqué et fait valoir ce qui suit :

- « - le bien est situé dans un quartier où la majorité des maisons existantes sont de type quatre façade;
- l'implantation de l'immeuble en projet a été guidée et influencée par la présence d'un talus important à front de voirie; l'implantation en arrière de la parcelle est fonction du relief du sol puisque c'est à cet endroit que la parcelle est la plus plane.
- En ce qui concerne l'implantation de l'habitation, contrairement à ce qu'indique le Fonctionnaire délégué et la Commission, cette implantation ne génère aucune nuisance pour le bien voisin sis à l'arrière de la parcelle; la partie adverse justifie ensuite pourquoi elle considère que cette implantation ne génère aucune nuisance :
 - ° les parcelles voisines sont très arborées [...],
 - ° la parcelle située à l'arrière du projet est implantée à un niveau supérieur de celle de la demanderesse et le profil du terrain continue à monter plus on se dirige vers l'habitation existante,
 - ° la parcelle qui accueille le projet se termine par un talus contre lequel vient [s]'adosser le bâtiment projeté,
 - ° le projet prévoit l'implantation d'une haie en crête de ce talus.- En ce qui concerne le contexte urbanistique, [elle a procédé] à l'examen du contexte bâti et [considéré] que : le bâti existant est constitué de volumes simples tout en longueur implantés parallèlement aux courbes de niveaux;
Après avoir opéré ce constat, [...] usant de son pouvoir d'appréciation, [elle a considéré] que le projet s'implante sur la parcelle en respectant ce principe.
[Elle a identifié] ensuite que le recours à des toitures plates permet de limiter la hauteur des bâtiments.
Sur [la] base de l'ensemble de ces considérations, [elle a conclu] que :
 - ° l'implantation suivant les courbes de niveaux de volumes simples allongés et à toitures plates permet une meilleure intégration du projet dans l'environnement bâti et non bâti; que le projet respecte au mieux les lignes de force du paysage et ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales.

- En ce qui concerne les abords, [elle a estimé] que l'aménagement proposé conserve le caractère vert de la parcelle et du quartier ».

12. Elle conclut que l'auteur de l'acte attaqué a examiné le projet qui lui était soumis ainsi que les contraintes urbanistiques et le cadre bâti et non bâti, et qu'il a « pris la mesure des raisons pour lesquelles le projet avait été refusé en [première] instance ». Elle ajoute qu'il est possible, pour la requérante, de comprendre pourquoi le permis a été délivré et qu'elle n'a pas à dévoiler les motifs de ses motifs.

IV.3. Examen

13. 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.

La motivation de l'acte pris par l'autorité administrative de recours doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou de refuser le permis d'urbanisme demandé.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de la requérante, celle-ci fût-elle la première autorité chargée de se prononcer sur la demande. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité de recours et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

14. En l'espèce, la ville de Wavre a émis un avis préalable défavorable, au terme, notamment, des considérations suivantes :

« Considérant que la demande porte sur une construction ayant les caractéristiques suivantes :

- Emprise au sol de l'habitation : +/- 602.40 m²,
- Emprise au sol du carport : +/- 95 m²,
- Hauteur des murs d'acrotère : 8,48 m,
- Emplacement de parking : 5

Considérant qu'en raison de la présence d'un talus important à front de voirie, la maison a été implantée en fond de parcelle sur la partie la plus plane du terrain; à 2 m des limites mitoyennes avec les numéros 77 et 87;

Considérant que le projet se développe sur toute la largeur du terrain; il y aurait lieu de réduire le développement afin de s'éloigner des limites parcellaires;

Considérant que l'implantation du garage devrait être réétudiée de manière à se trouver dans la pente du terrain en sous-sol afin de limiter le chemin d'accès carrossable et l'emprise au sol;

[...]

Considérant que l'accès carrossable est projeté en béton brossé; que des matériaux perméables devraient être privilégiés afin d'éviter une minéralisation trop importante de la parcelle ».

15. L'avis défavorable du fonctionnaire délégué, sollicité par le collège communal, est notamment rédigé comme il suit :

« Vu les motivations développées dans l'avis défavorable du Collège Communal;

Considérant que je m'y rallie pleinement; que le projet présente un caractère beaucoup trop monolithique en une barre de près de 40 m de long à l'impact important dans le paysage, le projet s'implantant sur un versant;

Considérant de plus l'implantation à proximité immédiate de la limite mitoyenne arrière; que cette faible distance génère des vues sur les zones de jardin voisins, malgré la dénivellation, et ne permet pas de réaliser des dispositifs de plantations sur le terrain du demandeur pour diminuer cet impact; que, si l'on prend en compte le car-port et les constructions annexes (mur), c'est sur la totalité de la limite mitoyenne arrière, soit près de 80 m, que le projet se développe;

Considérant que l'implantation n'a pris en compte que l'intérêt du demandeur afin de lui dégager la plus grande zone en façade avant;

Considérant certains éléments contradictoires dans la demande : mur de soutènement de la terrasse, du côté droit, présentant une hauteur de 1,7 m en façade avant et 50 cm en façade latérale; que cette terrasse en surplomb aura elle aussi un impact important pour la propriété voisine, distante de 2 m seulement; que le projet ne prend pas en compte le relief très marqué à cet endroit et générera des remblais, non repris en plans et coupes ».

16. La décision de refus prise le 4 mai 2018 par le collège communal, se référant à son avis défavorable et à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, contient notamment les appréciations suivantes :

- « [L]e projet actuel ne peut être autorisé en l'état; [il] y a lieu à tout [le] moins [de] :
- s'éloigner des limites mitoyennes,
 - réduire l'emprise au sol,
 - se raccorder au réseau d'égouttage collectif,
 - réduire le chemin d'accès carrossable et privilégier les matériaux perméables,
 - [...] rencontrer les autres remarques formulées dans le présent refus de permis ».

17. La CAR a, quant à elle, indiqué ce qui suit :

- « Compte tenu de ce que le refus de permis d'urbanisme délivré par le collège communal est notamment motivé par le fait que celui-ci estime, comme le fonctionnaire délégué, que le projet s'implante trop proche de la limite mitoyenne, génère des vues sur le bien voisin et ne permet pas de planter une haie en vue de limiter l'impact du projet;

Compte tenu de ce que deux membres estiment que cette motivation est pertinente et qu'il y a lieu de s'y rallier; que le projet est traité sous la forme d'une habitation quatre façades qui offre des vues directes sur le bien voisin; que le dégagement peu important et la configuration du terrain ne permettent pas de créer un dispositif afin d'atténuer l'impact du projet par rapport au voisin et les vues vers ce dernier; que si cette implantation doit être retenue eu égard au fait que le projet s'inscrit sur un palier alors il convient de revoir l'organisation interne afin que ce dernier soit davantage fermé du côté du voisin; qu'à défaut, il convient d'étudier un projet présentant un recul plus important tout en étant adapté au relief du sol;

Compte tenu de ce qu'un membre estime que les dispositions du Code civil sont respectées et qu'il est malgré tout possible de créer un écran de verdure afin de limiter les vues; qu'à ce titre, il est favorable au projet tel que présenté ».

18. Dans sa proposition d'arrêté de refus soumise au ministre, la direction juridique, des recours et du contentieux « se rallie pleinement à la position défavorable » adoptée par le collège communal, le fonctionnaire délégué et la CAR.

19. L'acte attaqué est fondé sur la motivation suivante :

- « Considérant que l'autorité de recours ne partage pas la position et les motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux;

Considérant que la présente demande vise la construction d'une maison d'habitation et l'aménagement des abords;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle définie par l'article D.II.24 du Code, lequel dispose que :

“La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

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

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics”;

Considérant que la demande a fait l’objet d’une annonce de projet, du 7 au 21 février 2018, conformément à l’article D.IV.40 du Code; qu’aucune réclamation n’a été introduite;

Considérant que la demande n’a pas été soumise à l’avis de services ou commissions;

Considérant que le terrain présente un fort dénivelé avec un talus important en première partie et une déclivité comprise entre 12 et 14 % pour la fin du terrain; qu’il est situé dans un quartier où la majorité des maisons existantes sont de type 4 façades;

Considérant qu’en raison de la présence d’un talus important à front de voirie, la maison et le garage ont été implantés en fond de parcelle sur la partie la plus plane du terrain et à proximité de la limite parcellaire arrière;

Considérant que, contrairement à ce qu’indique le Fonctionnaire délégué et la commission, cette implantation ne génère aucune nuisance pour le bien voisin sis à l’arrière de la parcelle; qu’en effet, au regard de la photo aérienne et de la coupe en profil jointes au dossier, il y a lieu de constater que les parcelles sont déjà très arborées; que la parcelle voisine (à l’arrière du projet) se situe à un niveau supérieur de celle de la demanderesse et le profil du terrain continue à monter plus on se dirige vers l’habitation existante; qu’en limite parcellaire, la parcelle de la demanderesse se termine par un talus contre lequel vient s’adosser le bâtiment projeté; que, par ailleurs, le projet prévoit la plantation d’une haie en crête de ce talus;

Considérant qu’au regard du contexte urbanistique, il y a lieu de constater que le bâti existant est constitué de volumes simples tout en longueur implantés parallèlement aux courbes de niveau; que le projet s’implante sur la parcelle en respectant ce principe;

Considérant, par ailleurs, que le recours à des toitures plates permet de limiter la hauteur des bâtiments;

Considérant que l’implantation suivant les courbes de niveau de volumes simples allongés et à toitures plates permet une meilleure intégration du projet dans l’environnement bâti et non bâti; que le projet respecte au mieux les lignes de force du paysage;

Considérant, dès lors, que le projet ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Considérant, enfin, que les abords sont adéquatement traités et conservés en espace vert et de jardin, conservant le caractère vert de la parcelle et du quartier ».

20. Si l’autorité investie du pouvoir de réformation n’est pas tenue de répondre, point par point, aux motifs sous-tendant la décision dont recours, il importe que, si, comme en l’espèce, les considérations qui la fondent sont partagées par l’ensemble des avis formulés au long de l’instruction de la demande, elle étaye les motifs qui, à son estime, justifient de s’écarter de ces avis, le degré de précision de sa réponse dépendant de l’importance de l’argument divergent antérieur.

Par ailleurs, la proposition de décision motivée de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 est une étape procédurale expressément prévue à l'article D.IV.67, alinéa 1^{er}, du CoDT. Par conséquent, lorsque l'autorité choisit de ne pas s'y rallier, sa décision finale doit permettre d'en comprendre à suffisance les raisons.

21. En l'espèce, la partie adverse indique ne pas faire sienne la position de la DGO4, ni celles du fonctionnaire délégué et de la CAR, mais elle ne motive son appréciation contraire qu'à propos de la proximité de l'immeuble projeté par rapport aux limites mitoyennes arrières et du fait que le projet litigieux ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales.

En revanche, l'acte attaqué ne contient aucune motivation propre qui, en fait ou en droit, conduit son auteur à s'écarter des points de vue concordants formulés durant l'instruction de la demande de permis, s'agissant de l'emprise au sol et des dimensions du volume projeté, des remblais générés, de la minéralisation importante de la parcelle découlant notamment de l'accès carrossable en béton brossé et de la contradiction relevée par le fonctionnaire délégué à propos du mur de soutènement de la terrasse.

Il résulte de ce qui précède que la motivation de la décision attaquée ne permet pas de s'assurer qu'elle a été précédée d'un examen idoine et complet des circonstances de la cause ni de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, son auteur a décidé de s'écarter, sur de nombreux points, de l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité ou non d'accorder le permis sollicité, de même que des autres avis et positions antérieurement adoptés.

Le quatrième moyen est fondé.

V. Autres moyens

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

VI. Indemnité de procédure

23. 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 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme du 6 septembre 2018 octroyé par le ministre de l'Aménagement du territoire à la société anonyme (SA) Katrix, ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation unifamiliale de quatre façades et d'un car-port avec un chemin d'accès sur un terrain d'environ 30 ares sis à Wavre, rue des Templiers, n° 85.

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 également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 10 janvier 2023, par :

Colette Debroux,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux