

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.918 du 26 février 2024

A. 231.063/XIII-9008

En cause : **la ville d'Andenne**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Francis HAUMONT et
Fabrice EVRARD, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

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 le 11 juin 2020, la ville d'Andenne demande l'annulation de la décision du 7 avril 2020 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire octroie sur recours un permis d'urbanisme à S.V. ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Andenne, rue Stud, cadastré Andenne, 2^e division, section G, n° 414L.

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.

La partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 14 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^{es} Francis Haumont et Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 11 septembre 2019, S.V. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration de la ville d'Andenne pour la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Andenne, rue Stud, cadastré Andenne, 2^e division, section G, n° 414L.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986.

Le 20 septembre 2019, le collège communal accuse réception du dossier complet.

4. Divers avis sont émis sur la demande, dont les avis défavorables des services de l'Urbanisme et technique de la ville respectivement datés des 25 octobre et 19 novembre 2019, et l'avis favorable conditionnel de la cellule Giser donné le 18 octobre 2019.

Le service technique susvisé émettra un second avis, le 9 décembre 2019, relatif à l'égouttage.

5. Auparavant, lors de sa séance du 29 novembre 2019, le collège communal refuse le permis sollicité.

6. Le 7 janvier 2020, la demanderesse de permis introduit un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 30 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 14 février 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable conditionnel.

Le 12 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre d'octroyer le permis d'urbanisme demandé.

8. Le 7 avril 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et délivre le permis d'urbanisme, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur et l'insuffisance dans les motifs de l'acte et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. En une première branche, elle rappelle la teneur de l'avis défavorable de son service d'Urbanisme et de la décision de refus du collège communal qui retient la faible qualité architecturale de la construction en projet. Elle reproche à l'acte attaqué de passer outre à ceux-ci en se fondant sur une note, transmise par la demanderesse de permis, qui tend à justifier le choix architectural du projet, alors que cette note non datée, déterminante dans l'appréciation de la partie adverse, ne figure pas au dossier administratif, n'est pas jointe à l'acte attaqué tel que lui notifié ni reproduite dans la décision contestée, de sorte que celle-ci ne permet pas de

comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse s'est écartée de l'avis précité et de la décision prise en première instance.

11. En une seconde branche, elle renvoie à l'avis défavorable du service technique de la ville, sur lequel s'est également fondée l'autorité communale pour rejeter la demande en première instance. Elle précise que cet avis formule des remarques en ce qui concerne l'aspect « égouttage » de la demande et émet des réserves quant à l'aspect « voirie » qui révèle la présence d'un axe de ruissellement concentré et d'une zone résiduelle se situant hors zone à risque jugée insuffisante. Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué se départit de cet avis, en se référant uniquement à l'avis de la cellule Giser et à une étude hydrologique réalisée à la demande de la bénéficiaire du permis, de sorte qu'aucun motif de l'acte attaqué ne permet de comprendre pour quelle raison la partie adverse n'a pas imposé les conditions relatives à la citerne à eau de pluie et préconisées par les services de la ville, ni de vérifier que la décision a été précédée d'un examen circonstancié de l'espèce, concernant l'égouttage.

IV.2. Thèse de la partie adverse

12. Sur les deux branches réunies, la partie adverse concède que les services de la ville d'Andenne ont émis des avis défavorables sur lesquels le collège communal s'est fondé pour rejeter la demande de permis en première instance. Cependant, elle répond que l'auteur de l'acte attaqué, passant outre à ces avis – ce qu'il peut faire dans le cadre d'un recours en réformation –, a indiqué les motifs pour lesquels il a estimé pouvoir accorder le permis sollicité, sous conditions.

Elle rappelle que les avis du département de la Nature et des Forêts (DNF) et de la cellule Giser sont favorables conditionnels et que, de même, examinant les arguments vantés dans le cadre du recours administratif, la CAR a émis un avis favorable conditionnel. Elle souligne que cet avis est non seulement joint à l'acte attaqué mais également reproduit dans celui-ci. À son estime, les différents motifs de l'avis de la CAR expliquent pourquoi l'autorité régionale a décidé de s'écarter des deux avis négatifs des services de l'administration communale.

Elle ajoute que l'acte attaqué explique longuement les raisons pour lesquelles elle estime que le risque de ruissellement ne constitue pas un risque majeur ni un obstacle à la construction du bâtiment sur la parcelle visée, tout en prenant les précautions utiles, notamment en imposant la condition prônée par la cellule Giser.

Elle en déduit que l'autorité a répondu aux arguments vantés par la requérante de manière implicite mais également explicite et que l'acte attaqué comporte les raisons qui le justifient, celles-ci n'étant pas entachées d'inexactitude ni d'erreur manifeste d'appréciation. Elle considère qu'en réalité, la requérante invite le Conseil d'État à substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité décidante, ce qui ne se peut hors l'erreur manifeste non établie en l'espèce, et rappelle que le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre des conceptions respectives des parties adverse et requérante quant au bon aménagement des lieux.

IV.3. Le mémoire en réplique

13. En réplique, la requérante indique, sur la première branche, que la partie adverse se rallie certes à l'avis de la CAR qui constate que le rapport façade/pignon du projet est bien supérieur à un et que celui-ci ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales, mais que l'acte attaqué apporte ensuite une précision déterminante fondée sur la note précitée transmise par la demanderesse de permis qui, rappelle-t-elle, ne figure pas au dossier administratif ni n'est reproduite dans l'acte attaqué, de sorte que celui-ci n'est pas adéquatement motivé.

14. Sur la seconde branche, elle précise qu'elle ne critique pas les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'aspect « voirie » et la présence d'un axe de ruissellement concentré mais bien la réponse de la partie adverse relative à l'aspect « égouttage » et aux conditions préconisées, à propos desquels l'acte attaqué ne contient aucune considération particulière.

VI.2. Examen

15. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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.

À cet égard, la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère,

soit si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci.

Par ailleurs, dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce 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 la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

16. Sur la première branche, l'avis défavorable émis le 25 octobre 2019 par le service de l'Urbanisme de la requérante formule notamment les considérations suivantes :

« Considérant cependant le rapport façade-pignon de pratiquement 1;
Considérant d'autre part la façade à rue, peu harmonieuse;
Considérant dès lors que le volume devait s'inscrire dans un rectangle capable, et la façade avant revue ».

Concernant le parti architectural de la construction projetée, la décision de refus prise en première instance par le collège communal, qui se rallie notamment à l'avis précité, contient le motif suivant :

« Considérant, d'autre part, la faible qualité architecturale du projet : volumétrie dont le rapport façade-pignon est de pratiquement 1/1 et façade à rue peu harmonieuse ».

17. L'acte attaqué est notamment motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 24 février 2020, un avis favorable conditionnel sur la demande, libellé et motivé comme suit (voir annexe 1) :

“ (...) L'architecte de la demanderesse a déposé, lors de l'audition, quatre exemplaires des plans, des axonométries du projet et un reportage photographique. Ces pièces ont été versées au dossier administratif par le secrétariat de la Commission.

Le conseil de la demanderesse a expliqué que le terrain a fait l'objet d'une division parcellaire en six lots en 2009 et que sa cliente a fait l'acquisition d'un de ceux-ci en 2011 dans le but d'y construire son habitation. Il a ajouté que le Collège communal a refusé le permis d'urbanisme, d'une part, parce

que le bien est situé sur un axe de ruissellement concentré et, d'autre part, parce qu'il estime que la qualité architecturale du projet est faible (rapport façade/pignon pratiquement de 1/1 et façade à rue peu harmonieuse).

[...]

Quant à l'aspect architectural, le conseil de la demanderesse a précisé que la largeur en voirie de la parcelle est limitée et qu'il existe des contraintes techniques (axe de ruissellement et bordure construite par la commune sur une partie de la parcelle) qui limitent l'accès au terrain et la réalisation d'un projet plus volumineux. Il a souligné que l'autorité communale pouvait imposer des conditions d'urbanisme si elle estimait cela nécessaire en vue de l'intégration du projet au cadre bâti et non bâti.

[...]

Le conseil du Collège communal a précisé que le Collège communal [...] a estimé que le projet ne s'intégrait pas dans le contexte bâti du fait du rapport façade/pignon pratiquement de 1/1 et de sa façade à rue peu harmonieuse.

[...]

La Commission constate, par ailleurs, que le rapport façade/pignon du projet est bien supérieur à 1 et estime que le volume et l'architecture simples du projet [ne sont] pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales.

La Commission émet un avis favorable conditionnel”;

Considérant que l'autorité compétente se rallie pleinement à la position susmentionnée émanant de la Commission d'avis;

[...]

Considérant, d'autre part, que la partie demanderesse a transmis une note portant sur l'aspect architectural de la construction, afin de le justifier; que l'autorité compétente partage pleinement les développements de cette note, annexée à la présente décision (voir annexe 2); que l'ensemble bâti proposé est simple et équilibré; que le rapport façade/pignon proposé ainsi que la conception architecturale retenue permettent au bâtiment de s'intégrer au sein du contexte bâti environnant ».

18. Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué, qui fait sien l'avis de la CAR, partage également « pleinement » les développements de la note déposée par la demanderesse de permis lors de l'audition devant la commission et portant sur l'aspect architectural du projet. Or, si cette note figure au dossier administratif, en annexe à la proposition de décision adressée au ministre par la direction juridique, des recours et du contentieux, elle n'est pas annexée à l'acte attaqué, contrairement à ce que celui-ci indique, et n'a pas été notifiée au bénéficiaire du permis ni à la ville d'Andenne, au plus tard concomitamment avec la décision prise sur recours.

En conséquence, la motivation de l'acte attaqué par référence à la note susvisée n'est pas admissible. Le fait que la partie adverse se rallie à l'avis favorable conditionnel de la CAR ne pallie pas la lacune ci-avant constatée, dès lors que cet

avis ne reproduit pas la substance de la note de la demanderesse de permis, qui est plus étayée.

19. Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, *quod est* en l'espèce, 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. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

Dès lors qu'il n'est pas établi que le motif de l'acte attaqué jugé non admissible est surabondant et n'a pas participé à déterminer le sens de la décision attaquée, le moyen unique, première branche, est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

20. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen unique.

VII. Indemnité de procédure

21. 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 annulée la décision du 7 avril 2020 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire octroie sur recours un permis d'urbanisme à S.V. ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Andenne, rue Stud, cadastré Andenne, 2^e division, section G, n° 414L.

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 le 26 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux