CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.175 du 19 mars 2024

A.234.364/XIII-9.374

En cause : **O.V.**,
ayant élu domicile chez
M^es Guido ZIANS, Andrea HAAS, Rainer PALM,
Frédéric MARAITE, David HANNEN et
Ines LASCHET, avocats,
Aachener Straße 76
4780 Saint-Vith,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 20 août 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 juin 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation type chalet avec garage sur un bien sis domaine des Nobertins 150 à Viroinval.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Geneviève Martou, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2024.

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

M^e^ Gautier Melchior, *loco* M^es^ Guido Zians, Andrea Haas, Rainer Palm, Frédéric Maraite, David Hannen et Ines Laschet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant, F.D. et A.N. introduisent, contre accusé de réception postal du 11 décembre 2020, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation de type chalet avec garage sur un bien sis à Viroinval (Oignies-en-Thiérache), domaine des Nobertins 150, cadastré 6^ème^ division, section D, n° 62 B 21.

Le bien est situé en zone de loisirs au plan de secteur de Philippeville-Couvin, adopté par arrêté royal du 24 avril 1980.

Le 18 décembre 2020, le collège communal de la commune de Viroinval informe les demandeurs de permis du caractère complet du dossier de demande et en accuse réception.

4. Une annonce de projet est organisée du 28 décembre 2020 au 20 janvier 2021. Elle donne lieu à deux réclamations.

Plusieurs avis sont sollicités et émis sur la demande. Ils sont favorables, favorables conditionnels ou sans objet.

5. Le 8 février 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 19 mars 2021, les demandeurs de permis introduisent un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon. Par un courrier recommandé du 26 mars 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux avise les demandeurs de permis que leur recours a été réceptionné le 22 mars 2021.

7. Le 16 avril 2021, 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 5 mai 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 4 juin 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser d'octroyer le permis d'urbanisme demandé.

Le 9 juin 2021, le requérant adresse, par courriel, une note complémentaire à la partie adverse, accompagnée d'annexes.

8. Le 23 juin 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et refuse de délivrer le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article D.IV.55 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 et de la motivation interne, des principes de bonne administration, notamment de « comportement cohérent de l'administration » et d'« agissement selon une ligne de conduite cohérente du passé », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Rappelant que le refus de permis décidé par le collège communal était fondé sur un problème de permis d'urbanisation, il expose que lors de l'audition sur recours devant la CAR, l'administration communale a soulevé de nouvelles problématiques, ayant trait à l'accessibilité et l'équipement du terrain, de sorte qu'un débat contradictoire n'a pu être organisé quant à ce. Il fait état des pièces

et note qu'il a transmises le 9 juin 2021 à l'autorité compétente sur recours et contenant son argumentation à cet égard. Il fait grief à la partie adverse de ne pas en tenir compte dans la décision attaquée.

Il observe qu'en ce qui concerne l'existence d'un permis d'urbanisation, les faits et circonstances qu'il a invoqués sont confirmés par l'acte attaqué, de sorte que cette problématique ne pourra plus fonder un refus du permis d'urbanisme.

Il fait valoir qu'un refus sur la base de l'article D.IV.55 du CoDT ne se justifie pas non plus en l'espèce, dès lors que la motivation de la décision, sur ce point, est sommaire et insuffisante, que le dossier n'a pas été traité de manière sérieuse et impartiale et qu'en effet, les explications qu'il a données n'ont pas été prises en considération par la partie adverse qui devait expliquer formellement en quoi elles ne pouvaient être retenues. Il fait grief à l'acte attaqué de faire état, de manière unilatérale, d'éléments factuels « non conformes à la réalité des choses » et d'être contraire aux principes de bonne administration en n'appréhendant pas le dossier dans la ligne des nombreux permis accordés par le passé.

Quant à l'article D.IV.55, 1°, du CoDT, il considère que le permis ne devait pas nécessairement être refusé et pouvait être accordé sous conditions, de sorte que l'acte attaqué est insuffisamment motivé en fait et en droit. Par rapport aux nombreux permis accordés jusqu'en 2019, il y voit un revirement d'attitude nécessitant une motivation renforcée.

11. En réplique, il conteste que son envoi du 9 juin 2021 puisse être considéré comme tardif, alors qu'il a précédé la prise de décision de deux semaines et que le temps était ainsi donné à l'administration d'analyser son argumentation. Quant au revirement d'attitude, il précise que la partie adverse connaissait la situation objective préexistant sur place et se devait d'éviter toute autre approche risquant d'être discriminatoire. Il critique le fait que, par rapport au passé, on invoque subitement des problèmes d'infrastructure et considère que l'acte attaqué ne permet pas d'en comprendre la raison.

12. Dans son dernier mémoire, il fait valoir que lors de la première analyse du recours, l'administration n'a soulevé aucun des éléments qui ont conduit au refus du permis sollicité, alors que cette analyse a pour objectif d'assurer un débat contradictoire. Il indique qu'il n'a pas eu d'autre possibilité que d'envoyer des pièces complémentaires à l'autorité compétente sur recours, après l'audition à laquelle ils ont été évoqués. Il observe qu'il n'est pas contesté que ces pièces ont été reçues par la partie adverse. Il considère que, même si un tel envoi n'est pas prévu par la réglementation, le respect des droits de la défense et du principe du

contradictoire s'impose à l'autorité qui doit, partant, en tenir compte. Il maintient que l'acte attaqué n'est pas motivé puisqu'il se fonde sur des informations incomplètes ou erronées, compte tenu des explications complémentaires qu'il a fournies.

IV.2. Examen

13. 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.

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.

14. L'article D.IV.66, alinéas 3 et 4, du CoDT prévoit notamment ce qui suit :

« Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet […]

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile ».

L'article D.IV.67, alinéas 1er et 2, du même code dispose comme suit :

« Dans les soixante-cinq jours à dater de la réception du recours, l'administration envoie au Gouvernement une proposition motivée de décision et en avise le demandeur.

Dans les trente jours de la réception de la proposition de décision ou, à défaut, dans les nonante-cinq jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement

envoie simultanément sa décision au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué ».

15. En vertu de l'article D.IV.66, alinéa 4, du CoDT, l'auteur du recours administratif peut, lors de l'audition, compléter celui-ci par le dépôt tant d'une argumentation en droit et en fait que de toutes pièces complémentaires qu'il juge utiles.

En l'espèce, l'accusé de réception du recours adressé à ses auteurs précise que les note et pièces complémentaires peuvent aussi être envoyées à la CAR par courriel préalablement à l'audition et « au plus tard le lendemain ». Par ailleurs, la lettre de convocation du requérant à l'audition de la CAR prévue le 5 mai 2021, lui communique en annexe la première analyse du recours effectuée par la direction juridique, des recours et du contentieux, qui rappelle que le recours a été réceptionné le 22 mars 2021, que le délai pour envoyer une proposition de décision au ministre échoit le 26 mai 2021 et que la décision sur recours sera, quant à elle, notifiée au plus tard le 25 juin 2021, sous réserve de prolongation.

Malgré les échéances précitées dont il a été avisé en temps utile, le requérant a attendu plus d'un mois après la tenue de l'audition devant la CAR pour transmettre à l'administration, le 9 juin 2021, des arguments complémentaires accompagnés de nombreuses annexes, alors qu'il savait ou devait savoir que la proposition de décision devait en principe être adressée au ministre par la direction juridique, des recours et du contentieux le 26 mai 2021 au plus tard, soit dans les soixante-cinq jours de la réception du recours, conformément à l'article D.IV.67, alinéa 1er, du CoDT.

Il résulte de ce qui précède qu'il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir pris en compte le courriel du requérant adressé le 9 juin 2021 à son administration, soit postérieurement à la date d'envoi de la proposition motivée de décision au ministre compétent sur recours. Il en est d'autant plus ainsi, en l'espèce, que l'autorité de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels et qu'elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans le recours en réformation ou dans une éventuelle note soumise à la CAR, pourvu que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans l'acte final et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux.

16. Enfin, en tant que le requérant invoque, dans son dernier mémoire, le principe général du respect des droits de la défense, celui-ci n'est pas applicable en matière d'octroi ou de refus d'octroi d'un permis d'urbanisme, qui relève d'une procédure administrative sans caractère punitif.

Par ailleurs, sont irrecevables les moyens nouveaux ou développements soulevés au stade des mémoire en réplique ou dernier mémoire qui ne relèvent pas de l'ordre public et ont pu être portés à la connaissance du requérant préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose pour assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. À cet égard, en tant que le dernier mémoire du requérant évoque le principe du contradictoire, qui n'est pas d'ordre public, l'argument est tardif et, partant, irrecevable. Au demeurant, le rejet d'une demande de permis d'urbanisme ne constitue pas une mesure grave impliquant l'application du principe général de droit *audi alteram partem*.

17. En ce qui concerne le caractère pertinent et adéquat des motifs qui fondent l'acte attaqué, celui-ci contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 11 mai 2021, un avis défavorable (voir annexe 1);

[...]

Considérant que le dossier soumis à l'autorité compétente ne permet pas d'identifier avec la minutie requise l'historique des parcelles en cause et si ces dernières ont fait l'objet d'une division soumise à permis d'urbanisation sur [la] base des dispositions du Code applicables depuis le 1er mars 1998 jusqu'à ce jour;

Considérant, en tout état de cause, que l'article D.IV.55 du Code stipule notamment que :

[…];

Considérant que le domaine connaît de fréquentes coupures du réseau de distribution d'eau (réseau privatif) compte tenu de l'insuffisance du volume d'eau stocké; que, sur [la] base des photographies accessibles sur *Google Streetview*, il y a lieu de constater que les voiries sont étroites; que le dossier [est] lacunaire en ce qui concerne l'accès au bien visé et les possibilités de croisement de véhicules; que le dossier déposé est lacunaire en ce qui concerne l'équipement du terrain (eau, électricité, voirie);

Considérant que l'alimentation en eau apparaît problématique tant pour la consommation courante que pour l'alimentation des services de secours en cas d'incendie;

Considérant qu'en raison du caractère lacunaire du dossier soumis, l'autorité compétente ne peut raisonnablement statuer en ce qui concerne la viabilisation du terrain visé afin de s'assurer que le domaine dispose des équipements suffisants pour pouvoir absorber de nouvelles constructions sans encadrer l'urbanisation de cet endroit spécifique du territoire communal ».

L'avis défavorable de la CAR auquel la partie adverse se réfère et qu'elle annexe à sa décision expose notamment ce qui suit :

« [La représentante du collège communal] a souligné que ces divisions successives ont permis de densifier le domaine des Robertins au fur et à mesure des années pour passer de 20 caravanes dans les années 70 à 450 parcelles et plus de 250 chalets actuellement. Elle a précisé que le collège communal ne souhaite plus accorder de permis d'urbanisme dans ce domaine des Robertins étant donné que celui-ci n'est pas équipé en eau et en égouts et que sa densification risque d'engendrer des problèmes environnementaux.

Par ailleurs, la représentante du collège communal a précisé que le projet ne respecte pas les principes de bon aménagement des lieux par son gabarit, sa volumétrie trop perceptible depuis les autres parcelles, affecte la ligne du paysage en étant trop massif, artificialise de manière trop importante un terrain boisé et ne respecte plus l'esprit du Domaine à son origine, à savoir la présence de petits chalets de moins de 60 m^2, pour deux personnes.

La Commission considère, au regard des circonstances, des espaces non urbanisés encore disponibles, des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que l'exploitation de ce domaine des Robertins nécessite au préalable l'élaboration d'un outil planologique pour urbaniser et gérer les problèmes environnementaux et permettre le bon aménagement des lieux.

En l'état, la Commission estime que le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et ne contribue pas à la gestion et l'aménagement du paysage bâti et non bâti ».

18. Les motifs de l'acte attaqué qui abordent la question de l'existence ou de la nécessité d'un permis d'urbanisation pour la division passée et future des parcelles concernées, ne sont pas déterminants puisque l'acte attaqué indique expressément que « le dossier soumis à l'autorité compétente ne permet pas d'identifier avec la minutie requise l'historique des parcelles en cause et si ces dernières ont fait l'objet d'une division soumise à permis d'urbanisation sur [la] base des dispositions du Code applicables depuis le 1er mars 1998 jusqu'à ce jour ».

19. L'article D.IV.55, 1°, du CoDT dispose comme il suit :

« Le permis est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit d'effectuer des actes et travaux sur un terrain ou d'urbaniser celui-ci dans les cas suivants :
1° lorsque le terrain n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ».

En l'espèce, le motif déterminant de l'acte attaqué, qui le justifie « en tout état de cause », est lié à la viabilisation du terrain. La partie adverse relève ainsi de fréquentes coupures du réseau privatif de distribution d'eau sur le domaine, compte tenu de l'insuffisance du volume stocké, un problème d'alimentation en eau tant pour la consommation que pour les services de secours, l'étroitesse des voiries confirmée par le site *Google Streetview*, ainsi que le caractère lacunaire du dossier de demande déposé, en ce qui concerne l'accès au bien, les possibilités de croisement de véhicules et l'équipement du terrain en eau, électricité et voirie.

De tels problèmes liés à la viabilisation du terrain et le constat de plusieurs lacunes dans le dossier de demande en ce domaine ne sont pas démentis par le dossier administratif ni par d'autres éléments dont le Conseil d'État pourrait valablement tenir compte.

Compte tenu de ce qui précède, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il y avait lieu, « en l'état », de refuser le permis sollicité au motif qu'en raison du caractère lacunaire du dossier soumis, elle « ne peut raisonnablement statuer en ce qui concerne la viabilisation du terrain visé afin de s'assurer que le domaine dispose des équipements suffisants pour pouvoir absorber de nouvelles constructions sans encadrer l'urbanisation de cet endroit spécifique du territoire communal ».

20. En tant que le requérant estime que le permis ne devait pas nécessairement être refusé et aurait pu être accordé sous conditions, la critique ne peut être accueillie, dès lors que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. Ainsi, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

21. Par ailleurs, à propos de la critique visant un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse et faisant notamment état de la délivrance de nombreux permis d'urbanisme jusqu'en 2019, une autorité administrative peut toujours, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, dans un délai rapproché, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires. En l'espèce, si des éléments, tel l'avis défavorable de la CAR, peuvent sembler induire une certaine volonté de prudence de la part des instances en termes de densification du domaine des Nobertins, il reste que la partie adverse estime devoir refuser « en l'état » le permis d'urbanisme sollicité en la présente affaire, en raison des lacunes du dossier qui ne lui permettent pas d'y voir clair quant à la viabilisation du terrain concerné ni quant à la capacité d'absorber de nouvelles constructions au regard des équipements dont le domaine dispose actuellement. Une telle justification du rejet de la demande, pour les raisons précitées, empêche de conclure à un revirement d'attitude de la part de la partie adverse, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de sorte que l'acte attaqué ne devait pas être motivé plus amplement quant à ce.

22. Le moyen unique n’est fondé en aucun de ses aspects.

V. Indemnité de procédure

23. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d’État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d’État,
Laure Demez,	conseiller d’État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux