

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.524 du 17 avril 2024

A. 232.260/XIII-9127

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

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

J.H.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurent-Olivier HENROTTE et
Lucile CARTIAUX, avocats,
avenue de Luxembourg 152
5100 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 novembre 2020, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 14 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à J.H. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue Nalamont à Coutisse (Andenne).

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 janvier 2021 par la voie électronique, J.H. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 28 janvier 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e François Dor, *loco* M^{es} Fabrice Evrard et Francis Haumont, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nicolas Duchatelet, *loco* M^{es} Lucile Cartiaux et Laurent-Olivier Henrotte, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, 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

1. Le 27 février 2017, J.H et son cousin reçoivent par donation, en indivision, un terrain sis rue Nalamont à Coutisse et cadastré à Andenne, 3^{ème} division, section E, n^{os} 87 D et 86 A.

2. Le 17 décembre 2019, il dépose auprès de la ville d'Andenne une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur une partie de la parcelle n° 87 D.

Il ressort de cette demande que la partie du terrain concernée présente une largeur, à front de voirie, de 26 mètres et que le projet prévoit un « raccordement à l'égout existant suivant prescriptions communales ».

Au sujet de l'égouttage, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement indique ce qui suit :

« [S]uivant les prescriptions communales, les eaux usées sont directement rejetées vers l'égouttage public. Les eaux de pluie sont récupérées via une citerne de 10.000 L. Le trop-plein de cette citerne est dirigé vers des drains de dispersion, situés à l'arrière de l'habitation. L'étude hydrologique est jointe à la présente demande ».

Le projet se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur ; il figure par ailleurs en zone d'assainissement collectif au plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) de la Meuse amont.

3. Le 20 décembre 2019, l'administration communale accuse réception du dossier complet de la demande de permis.

4. Plusieurs instances ou services sont consultés au cours de l'instruction de la demande.

5. Le 15 janvier 2020, le notaire M. envoie à la ville d'Andenne le plan de division du bien en indivision, conformément à l'article D.IV.102 du Code du développement territorial (CoDT).

Ce plan prévoit en substance la division du bien constitué des parcelles n^{os} 86A et 87B en deux lots chacun d'une contenance de 46 ares et d'une largeur à front de voirie d'environ 48 mètres.

6. Le 6 février 2020, l'administration communale adresse une « note au collège communal » portant sur les aspects « égouttage » et « voirie » de la demande de permis. En ce qui concerne les aspects du projet relatifs à la voirie, cette note renvoie à un document qui lui est annexé et qui décrit les charges d'urbanisme demandées.

7. Le 21 février 2020, le collège communal d'Andenne décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction de la demande de permis.

8. Le 10 avril 2020, il émet un avis défavorable sur la demande.

9. Le 14 avril 2020, il écrit au notaire M. afin de faire savoir qu'il n'est pas favorable à la division envisagée.

10. Le 12 mai 2020, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable « sous réserve de respecter les conditions émises par la direction des services techniques dans son avis du 6 février 2020 ».

11. Le 29 mai 2020, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

12. Le 1^{er} juillet 2020, le demandeur de permis introduit un recours administratif contre cette décision.

13. Le 7 juillet 2020, le SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE) accuse réception du recours administratif qu'il indique avoir reçu le 2 juillet 2020.

14. Le 17 juillet 2020, le demandeur de permis dépose un plan d'implantation complémentaire du projet. Sur ce plan, la largeur à front de voirie de l'objet de la demande est portée à 48 mètres.

15. Le 27 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW-TLPE envoie une première analyse du recours administratif à la ville d'Andenne.

16. Le 6 août 2020, le collège communal établit une « note d'audience – commission des recours » dans laquelle il fait part de ses remarques.

17. Le 7 août 2020, une audition a lieu devant la commission d'avis sur les recours (CAR). Lors de cette audition, la ville d'Andenne dépose la note d'audition établie la veille.

À la suite de cette audition, la CAR émet un avis en dehors du délai imparti.

18. À une date inconnue, le demandeur de permis dépose un reportage photographique complémentaire.

19. Le 2 septembre 2020, la DJRC transmet une proposition de refus au ministre de l'Aménagement du territoire.

20. Le 14 septembre 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

21. Le 14 septembre 2020, l'adjoint au directeur technique des services de la ville d'Andenne établit un rapport complémentaire, dont l'un des passages est libellé comme suit :

« [L]a rue de Nalamont en face de la partie de la parcelle concernée par le permis d'urbanisme n'est pas équipée d'une canalisation d'égout. Un fossé récolte les eaux de la voirie et se dirige vers les n^{os} 66H et 66I de la rue de Nalamont. Ces derniers ont posé une canalisation dans le fossé pour accéder à leur habitation. Au-delà de ces habitations, nous retrouvons à nouveau le fossé (tracé en trait fin rouge sur le plan). En face de la chapelle, le fossé est repris dans une canalisation pour se diriger vers l'arrière de l'immeuble n° 45 ».

IV. Premier moyen, en sa première branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.53, alinéa 1^{er}, et D.IV.54 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs de l'acte.

En une première branche, la partie requérante considère que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pour quelle raison son auteur s'est départi de l'avis de son service technique qui proposait l'imposition de charges d'urbanisme en matière d'égouttage.

Elle indique à cet égard que son service technique a imposé, dans son avis du 6 février 2020, la réalisation de charges d'urbanisme. Elle relève que ces charges ont été prises en compte par son collège communal dans son avis défavorable du 10 avril 2020 et dans sa décision de refus du 29 mai 2020.

Elle ajoute que, pour une raison inconnue, l'autorité délivrante s'est contentée de citer la réalisation d'une charge d'urbanisme liée à l'égouttage, sans

toutefois l'imposer. Selon elle, il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'exposer formellement les raisons pour lesquelles il est passé outre à cet avis.

Elle soutient que la charge d'urbanisme relative à l'égouttage est d'autant plus nécessaire que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire sur ce point.

B. Le mémoire en réponse

Quant à la première branche, la partie adverse indique que l'avis de la direction des services techniques de la commune aborde deux sujets, à savoir l'égouttage et la voirie, et que des conditions sont préconisées pour ces deux éléments.

Elle ajoute que cet avis est visé en page 7 de la motivation formelle de l'acte attaqué et que, quant à l'égouttage, un extrait de cet avis y est également reproduit, l'autorité délivrante concluant que le projet peut se raccorder au réseau d'égouttage existant repris au PASH.

Elle soutient que l'acte attaqué impose le respect des conditions – en ce compris les charges d'urbanisme – suggérées par le service technique communal, et notamment la réalisation du raccord à l'égout, de sorte que la première branche du moyen manque en fait.

C. Le mémoire en réplique

Au sujet de la première branche, la partie requérante ajoute que la thèse des parties adverse et intervenante ne peut être retenue dans la mesure où l'acte attaqué se contente d'imposer le respect des « conditions » émises par les instances consultées et non le respect des conditions et des charges d'urbanisme. À cet égard, elle rappelle la distinction à opérer entre ces deux notions.

D. Le mémoire en intervention

Quant à la première branche, la partie intervenante soutient que l'acte attaqué a été octroyé moyennant le respect des conditions émises par les instances dont les avis sont annexés à l'acte attaqué, que l'avis de la direction des services techniques de la ville d'Andenne est repris en annexe 5 de cet acte et qu'il préconise la pose d'une canalisation d'égouttage sur une largeur de 26 mètres le long de la parcelle à bâtir.

Elle déduit de ces éléments que cette charge a été imposée dans l'acte attaqué.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Sur la première branche, la partie intervenante maintient son point de vue et signale qu'elle respectera les charges d'urbanisme prévues et, en particulier, qu'elle posera une canalisation d'égouttage sur une longueur de 26 mètres.

IV.2. Examen

1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

L'article D.IV.54 du même code, en sa version alors applicable, est libellé de la manière suivante en ses trois premiers alinéas :

« Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement ».

L'article R.IV.54-3, alinéa 1^{er}, du CoDT est, quant à lui, rédigé comme suit :

« Le permis détermine distinctement les conditions et les charges imposées moyennant une motivation qui justifie le choix des charges et de leur localisation et le respect du principe de proportionnalité ».

2. La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

3. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que, dans le cadre de son avis daté du 6 février 2020, le service communal des travaux relève notamment que :

“ Eaux claires :

Le projet prévoit une citerne à eau de pluie avec dispersion à la parcelle. L'étude de perméabilité n'est pas jointe à la demande. Celle-ci devra être réalisée afin de dimensionner le système de rétention et la surface nécessaire pour l'épandage souterrain.

Eaux usées :

Il y a lieu de prévoir une fosse septique 'toutes eaux'.
[...]

Charges d'urbanisme et prescriptions techniques

Une canalisation d'égouttage est posée depuis le point haut de la parcelle à bâtir (projet actuel soit à une distance de 26,00 m de la mitoyenneté entre les parcelles E 88S et E 87D, jusqu'à l'égout existant au niveau de la tête d'aqueduc située à proximité de la parcelle E 88R ;
[...]

Celle-ci est d'un diamètre intérieur de minimum 400 mm”.

Considérant que, sur la base des éléments qui précèdent, le projet peut se raccorder au réseau d'égouttage existant repris au P.A.S.H.; que le service communal des travaux ne remet pas en cause la possibilité pour le projet de se raccorder à l'égouttage existant ».

Le dispositif de l'acte attaqué comporte un article 2 libellé de la manière suivante :

« Le permis sollicité par monsieur [H.] est octroyé moyennant le respect des conditions émises par les instances dont les avis sont annexés à la présente décision ».

4. La « note au collège communal » du service technique de la requérante et le document intitulé « Coutisse – Rue Nalamont – Parcelle cadastrée sous-section E n° 87D – Charges d'urbanisme – Prescriptions techniques » constituent l'annexe 5 de l'acte attaqué.

Ce dernier document comporte des suggestions d'aménagements visant notamment la réalisation d'un filet d'eau, d'une zone de stationnement, d'un trottoir de 1,40 mètre de large et d'une canalisation d'égouttage « posée depuis le point haut de la parcelle à bâtir (projet actuel soit à une distance de 26,00 m de la mitoyenneté entre les parcelles E 88 S et E B7 D, jusqu'à l'égout existant au niveau de la tête d'aqueduc située à proximité de la parcelle E 88 R ».

Il est précisé à leur égard que « les charges d'urbanisme indiquées ci-après sont uniquement destinées à la zone de la parcelle E 87 D à front de voirie de la rue Nalamont, sur une longueur de 26,00 m du côté sud-ouest d'une superficie de 14 ares 89 centiares » et qu'« [e]n cas de projet sur le surplus de cette parcelle E 87D, d'autres charges d'urbanisme seront imposées ».

5. Il y a lieu de relever que le service technique de la requérante qualifie les aménagements visés ci-dessus de charges d'urbanisme et non de conditions.

Du reste, ces aménagements ne semblent pas uniquement nécessaires à l'intégration de la maison unifamiliale projetée dans son environnement bâti et non bâti ou à sa faisabilité.

Compte tenu de ces éléments, il n'y a pas lieu de requalifier ces charges d'urbanisme en conditions.

6. Dès lors que l'autorité délivrante impose uniquement « le respect des conditions émises par les instances dont les avis sont annexés [à sa décision] » et eu égard au libellé de l'article R.IV.54-3, alinéa 1^{er}, du CoDT, précité, l'acte attaqué ne peut être interprété comme imposant les charges d'urbanisme évoquées dans l'avis du service technique de l'autorité communale.

Les motifs précités de l'acte attaqué ne permettent pas d'aboutir à une autre conclusion.

7. La lecture de la motivation de la décision entreprise ne permet pas de comprendre pourquoi son auteur s'écarte de la recommandation émise par l'autorité communale et son service technique visant à imposer une charge d'urbanisme en matière d'égouttage.

8. En conclusion, la première branche du moyen est fondée.

V. Autres branche et moyen

La seconde branche du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

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 l'arrêté du 14 septembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à J.H. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue Nalamont à Coutisse (Andenne).

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 avril 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay