

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.835 du 19 décembre 2024

A. 236.386/XIII-9654

En cause : **W.V.**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la commune de Bassenge,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée BETB,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 mai 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 28 février 2022 par laquelle le collège communal de Bassenge octroie à la société à responsabilité limitée (SRL) BETB un permis d'urbanisme sous conditions ayant pour objet la construction de trois maisons mitoyennes sur un bien sis rue Haute-Voie à Bassenge, cadastré 5^{ème} division (Wonck), section E, n^{os} 454, 457Y et 460B.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 23 juin 2022, la SRL BETB a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 juillet 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Laura Deru, *loco* M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Xavier Drion, *loco* M^{es} Michel Delnoy et Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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 7 décembre 2021, la SRL BETB dépose une demande de permis ayant pour objet la construction de trois maisons mitoyennes sur un bien sis rue Haute-Voie à Bassenge, cadastré 5^{ème} division (Wonck), section E, n^{os} 454, 457Y et 460B.

Le 8 décembre 2021, la demande est réceptionnée et considérée comme étant complète.

4. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel du 25 janvier 2022 du collège communal de Bassenge et l'avis favorable conditionnel du 14 février 2022 du fonctionnaire délégué.

5. En sa séance du 28 février 2022, le collège communal de Bassenge octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

6. Un moyen unique est pris de la violation du schéma de cohérence territoriale communal, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la contradiction des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

7. La partie requérante relève que le conseil communal de Bassenge a adopté un schéma de cohérence territoriale communal, reprenant le bien litigieux en zone résidentielle, au sein de laquelle la densité recommandée est de minimum 5 logements par hectare et de maximum 10 logements par hectare. Elle note que la zone résidentielle se distingue des noyaux bâtis, où la densité recommandée est de 15 à 20 logements par hectare.

Elle fait valoir que l'acte attaqué, qui reproduit l'avis du 14 février 2022 du fonctionnaire délégué lequel s'appuie sur l'avis du 25 janvier 2022 du collège communal, indique, après avoir exposé que la densité du projet correspond au double de ce qui est prévu en zone résidentielle, qu'elle est plus importante que celle de la rue considérée et ne s'intègre pas dans ce cadre bâti et non bâti, mais que cette densité doit être « tolérée à titre d'exception », « compte tenu du contexte urbanistique ».

Elle voit dans l'usage des formules « le cadre bâti et non bâti » et « le contexte urbanistique » une motivation contradictoire, si ces notions recouvrent la même réalité. Elle considère, dans le cas contraire, que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé dès lors qu'il est impossible de comprendre quel est le «

contexte urbanistique » qui permet de « tolérer à titre d'exception » la densité sollicitée alors qu'elle ne s'intègre pas au « cadre bâti et non bâti ».

Elle soutient qu'en tout état de cause, la tolérance quant à la densité du projet procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une violation flagrante du schéma de cohérence territoriale communal, l'acte attaqué dénaturant cet outil en permettant qu'une zone résidentielle accueille un projet atteignant la limite haute prévue pour le noyau bâti.

B. Le mémoire en réplique

8. En réponse à une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, la partie requérante réplique que le recours reprend *in extenso* les dispositions du schéma de cohérence territoriale communal, en sorte qu'elle a pu parfaitement identifier la disposition en cause.

9. Sur le fond, elle assure que l'avis du collège communal ne doit pas être dissocié de l'acte attaqué, en faisant intégralement partie.

Elle conteste que le moyen unique soit pris de la violation de l'article D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT). Elle estime que si l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas d'obligation spécifique de motivation par rapport à la non-conformité du projet par rapport au schéma de cohérence territoriale, il devait adopter une motivation adéquate et, partant, examiner précisément la question de la densité du projet par rapport à la « valeur-guide » du schéma. Elle soutient qu'au terme de cet examen, il devait constater que le projet ne respecte pas la « valeur-guide » de densité fixée et, compte tenu de la densité du contexte bâti et non bâti du projet, n'est pas compatible avec ce cadre.

Elle expose que cette circonstance fait échapper le projet à la précision générale du schéma selon laquelle « les valeurs de densité proposées doivent être considérées comme des guides et non comme des valeurs absolues », sachant qu'il est « important de juger d'abord la pertinence d'un projet sur la base de l'adéquation entre la densité bâtie proposée et celle existante mais aussi sur la base de la qualité des formes bâties et de l'architecture et sur la justesse de son intégration dans le contexte ». Elle considère qu'au regard de la motivation de l'acte attaqué, le projet n'est pas en adéquation avec la densité existante et ne remplit pas l'exemption reprise dans cette précision générale. Elle fait valoir que cette conclusion s'impose d'autant plus au vu du considérant suivant qui prévoit que, « compte tenu du contexte urbanistique, la construction de 3 habitations mitoyennes peut être tolérée à titre d'exception ». Elle considère que s'il suffisait pour le projet de présenter une

« qualité des formes bâties et de l'architecture » et une « justesse de son intégration dans le contexte » pour être conforme au schéma de cohérence territoriale en application de la précision générale précitée, l'autorité n'aurait pas eu besoin de considérer que le projet requiert une exception à ce schéma.

Elle voit dans la formule « compte tenu du contexte urbanistique » une clause de style, qui ne permet pas de comprendre pourquoi le projet peut être autorisé au regard de sa densité.

Elle ajoute qu'il est manifeste que toute commune placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas adopté une telle décision qui trahit les intentions formulées, par elle-même, dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption du schéma.

C. Le dernier mémoire

10. Si elle comprend que les trois habitations projetées s'intègrent au cadre bâti dans leur typologie générale (maisons unifamiliales mitoyennes avec garage, terrasse et jardin), elle estime que rien ne permet d'expliquer pourquoi l'acte attaqué considère, spécifiquement en termes de densité, d'une part, que « la densité projetée ne s'intègre pas dans le cadre bâti et non bâti » et, d'autre part, que « le projet par sa densité, son implantation et les matériaux sélectionnés, est de nature à s'intégrer au contexte bâti et non bâti existant ».

IV.2. Examen

11. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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, 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, hors l'erreur manifeste d'appréciation, il ne lui appartient pas d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes quant au bon aménagement des lieux.

12. Le schéma de cohérence territoriale communal, adopté par le conseil communal de Bassenge le 27 février 2018, « a pour but de fixer les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles ». Il « fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements » et « propose une vision transversale du territoire au départ d'une véritable stratégie de gestion du territoire ».

Une telle ligne de conduite est destinée à orienter le pouvoir discrétionnaire de l'administration de manière cohérente. Celle-ci peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent.

13. En l'espèce, l'acte attaqué, s'appropriant l'avis favorable conditionnel du 14 février 2022 du fonctionnaire délégué qui lui-même fait sien l'avis favorable conditionnel du 25 janvier 2022 du collège communal, est motivé comme suit :

« Considérant qu'en date du 18 octobre 2021, le collège communal a décidé de refuser un permis d'urbanisme au même demandeur pour le même bien mais avec pour objet la construction de 4 habitations unifamiliales ; que le collège communal avait émis plusieurs remarques approuvées par le fonctionnaire délégué dans son avis du 13/10/2021 :

- Le projet ne devra pas contenir plus de 3 logements ;
[...]

Considérant qu'au vu de cette décision, le demandeur a revu son projet et réintroduit une demande de permis d'urbanisme tenant compte des remarques émises ;

[...]

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué a été sollicité par le collège communal ; que son avis du 14/02/2022 est favorable conditionnel, et libellé comme suit :

“ [...]

Considérant que je me rallie à l'analyse formulée par le collège communal dans son rapport daté du 25/01/2022 et libellé comme suit :

- ‘ - Considérant que la présente demande porte dès lors sur la construction d'un ensemble de 3 maisons unifamiliales mitoyennes dotées chacune d'une terrasse en façade arrière et d'un jardin (permis groupé sur 3 lots) ;
- Considérant que le projet ne rencontre pas les recommandations du ScOTc en termes de densité nette ; que la parcelle sur laquelle seront érigées les constructions dispose d'une superficie de 1.465 m² ; qu'au regard des densités recommandées la densité projetée est de 20 logements par hectare (2 x supérieure à la densité recommandée de 5 à 10 logements/ha) ;
- Considérant que les valeurs de densité proposées doivent être considérées comme des guides et non comme des valeurs absolues ; qu'il est important

de juger la pertinence du projet et son intégration dans le cadre bâti et non bâti ;

- Considérant qu'il ressort de l'analyse des densités de logements dans la rue que la densité moyenne des logements situés dans cette rue est plus faible que celle du projet ; que la densité projetée ne s'intègre pas dans le cadre bâti et non bâti ;

- Considérant que compte tenu du contexte urbanistique, la construction de 3 habitations mitoyennes peut être tolérée à titre d'exception ;

[...]

[...]"

Considérant que la présente demande porte sur la construction d'un ensemble de 3 maisons unifamiliales mitoyennes comportant chacune un garage en sous-sol et dotées chacune d'une façade arrière et d'un jardin (permis groupé sur 3 lots) ;

Considérant que le collège communal maintient son avis du 25 janvier 2022 reproduit ci-avant dans l'avis du fonctionnaire délégué ;

[...]

Considérant que le projet par son implantation, sa volumétrie, son gabarit, et les matériaux sélectionnés, est de nature à s'intégrer au contexte bâti et non bâti existant ;

Considérant qu'il ressort des plans et du reportage photographique versés au dossier que l'impact paysager du projet est mesuré ;

Considérant que l'installation projetée ne compromet pas la destination générale de la zone, ni son caractère architectural ».

Par ces motifs, l'auteur de l'acte attaqué expose que si le projet litigieux ne répond pas à la ligne de conduite reprise au schéma de cohérence territoriale communal afférente à la densité, il peut toutefois être admis « compte tenu du contexte urbanistique », étant entendu qu'au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux, il considère que « le projet par son implantation, sa volumétrie, son gabarit, et les matériaux sélectionnés, est de nature à s'intégrer au contexte bâti et non bâti existant », implique un « impact paysager mesuré » et « ne compromet pas la destination générale de la zone, ni son caractère architectural ».

L'acte attaqué n'est pas contradictoire, la première évocation du « cadre bâti et non bâti » s'appréhendant au regard de l'indication relative à la densité ressortant du schéma de cohérence territoriale communal, tandis que l'usage ultérieur du « contexte bâti » et du « contexte bâti et non bâti existant » s'inscrit dans l'appréciation du bon aménagement des lieux.

Une telle motivation permet de comprendre adéquatement ce qui a convaincu l'autorité de ne pas suivre la ligne de conduite en termes de densité reprise au schéma de cohérence territoriale. Elle ne révèle aucune erreur manifeste d'appréciation dans son chef.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

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

Par ailleurs, il y a lieu de constater que la partie requérante s'est acquittée, à deux reprises, du paiement des droits de rôle et de la contribution, prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, dus dans le cadre du présent recours. Dans ces circonstances, la somme de 222 euros, indûment perçue, lui sera remboursée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

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^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Article 3.

La somme de 222 euros sera remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 décembre 2024, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux