

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.219 du 3 février 2025

A. 233.988/XIII-9319

En cause : **A. D.,**
ayant élu domicile chez
M^e Charles-Henri d'UDEKEM d'ACQZ, avocat,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de la Hulpe,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DEN BOSCH et
Luca CECI, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée GARCQ,
ayant élu domicile chez
M^{es} Guido ZIANS et
Andrea HAAS, avocats,
aachener Straße 76
4780 Saint-Vith.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 juin 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 14 avril 2021 par laquelle le collège communal de La Hulpe octroie, sous conditions, à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Garcq un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 7 habitations unifamiliales disposant de chacune de deux emplacements de stationnement, sur un bien situé chemin du Bakenbos à La Hulpe, cadastré section A, n^o 10h2.

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 août 2021, la SPRL Garcq a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 2 septembre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 27 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Masure, *loco* M^e Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Gabrielle Amory, *loco* M^{es} Frédéric van den Bosch et Luca Ceci, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Juliette Drouart, *loco* M^{es} Guido Zians et Andrea Haas, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, 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

1. Le 15 octobre 2020, la SPRL Garcq dépose auprès de la commune de La Hulpe une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de

5 habitations unifamiliales sur un bien sis chemin du Bakenbos, cadastré section A, n^{os} 10h2, 12n2 et 12c2.

2. Le 29 octobre 2020, le collège communal de La Hulpe remet un avis favorable conditionnel.

3. Le 4 novembre 2020, la commune notifie un relevé des pièces manquantes.

4. Le 20 novembre 2020, une réunion se tient entre la demanderesse de permis, son architecte, l'échevin de l'urbanisme et la responsable du service communal Cadre de vie. À la suite de cette réunion, plusieurs modifications sont apportées au projet initial, dont une portant le nombre d'habitations de 5 à 7.

5. Le 24 décembre 2020, des documents complémentaires sont déposés.

6. Le 13 janvier 2021, le collège communal délivre un accusé de réception de dossier complet d'une demande de permis ayant pour objet la construction de 7 maisons unifamiliales, l'aménagement d'un trottoir d'une largeur de 1,5 m, de 8 emplacements de stationnement pour les visiteurs et d'une aire de rebroussement pompiers, le déplacement du point de vue vers le Lion de Waterloo et la création d'une servitude de passage pour y accéder, sur un bien sis chemin du Bakenbos, cadastré section A, n°10h2.

7. Plusieurs avis sont sollicités et émis, notamment celui de l'inBW favorable concernant la gestion des eaux usées et défavorable concernant la gestion des eaux pluviales du 9 février 2021, ainsi que celui de la société ORES du 23 février 2021.

8. Le 17 mars 2021, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai d'adoption de sa décision. Il sollicite des plans modificatifs intégrant, d'une part, la demande d'ORES relative à la cession gratuite d'une parcelle permettant l'implantation d'une cabine électrique, et, d'autre part, les impositions de l'inBW concernant la gestion des eaux pluviales.

9. Le 6 avril 2021, des plans modificatifs et une note sont déposés.

10. Le 14 avril 2021, le collège communal délivre un accusé de réception des plans modificatifs et de dossier complet.

11. Le même jour, il octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.5, D.IV.16, D.IV.27, D.IV.34, R.IV.26-1 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 dispositions relatives aux implantations en aire en bordure de l'aire centrale du guide communal d'urbanisme (GCU) de La Hulpe, et de la section 3 du chapitre 1^{er} du titre III du schéma de développement communal (SDC), ainsi que de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il est d'avis qu'en considérant que le projet est conforme aux prescriptions du GCU, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation et violé les dispositions visées au moyen.

Il soutient que la surface sur laquelle se situent les 7 habitations prévues est de 56 ares, ce qui revient à une superficie moyenne de 8 ares par unité de logement, avec pour certaines unités une superficie inférieure, jusqu'à environ 3 ares. Il en infère un écart à la disposition du GCU qui mentionne notamment qu'« [e]n cas de lotissements nouveaux, divisions notariales, divisions de parcelles existantes ou permis groupés, les lots résultant de cette division, qu'ils soient déjà bâtis ou destinés à la construction, ont une superficie de minimum 10 ares ». Il estime que la partie adverse s'est contentée de vérifier la conformité du projet à la densité prévue par le SDC qui prescrit, pour la zone concernée, que « [l]a densité d'occupation du sol sera entre 10 à 14 logements par ha ».

Selon lui, même si un écart au GCU avait été sollicité, il n'aurait pas pu être octroyé sans contrevenir à l'article D.IV.5 du CoDT vu que le projet revient à créer des lots de moindre surface que celle prescrite par ce guide – moins de la moitié pour certaines – alors que le GCU a pour objectif de maintenir des lots d'une superficie suffisante. Il ajoute que le projet revient à créer une urbanisation très dense à un endroit de la parcelle en concentrant l'urbanisation sur la partie de celle-ci située en dehors de la zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

Il cite d'autres écarts aux dispositions des GCU et SDC relatives à l'intégration harmonieuse des nouvelles constructions dans leur environnement bâti

et non bâti (inspiration de l'implantation des bâtiments traditionnels avoisinants, préservation des zones à topographie marquée et d'espaces verts de qualité).

Il soutient que le calcul de la densité du projet omet le fait qu'une ZACC est une zone qui peut être urbanisée, surtout si, comme en l'espèce, elle est située en zone d'extension d'habitat et que « son urbanisation sera donc biaisée par le fait que l'urbanisation de la parcelle aura déjà été faite sur la partie située en zone d'habitat ».

Il expose, au vu des écarts aux GCU et SDC qu'il identifie, que la partie adverse ne pouvait délivrer le permis sans solliciter l'avis préalable du fonctionnaire délégué conformément à l'article D.IV.16, 1° et 2°, du CoDT. Il en déduit que la procédure d'octroi est viciée en raison de l'absence de demande d'écarts formulée et motivée ainsi que de l'absence de sollicitation de l'avis du fonctionnaire délégué.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la prescription du GCU relative à la taille minimale d'un lot ne s'applique pas en l'espèce vu qu'elle ne concerne que les projets qui impliquent soit une division parcellaire, soit la création de lots dans le cadre d'un permis d'urbanisation, soit la création de lots à la suite d'un acte de division et en déduit que, dans les autres hypothèses, il n'y a pas création de « lots » au sens du GCU.

Elle relève que la demande de permis spécifie que le projet n'implique pas de division parcellaire mais la construction de 7 maisons sur une seule parcelle dont le bénéficiaire du permis restera propriétaire, tout comme il restera propriétaire des 7 habitations, qu'il mettra en location. Elle se réfère à la définition donnée par le GCU du terme « parcelle », à savoir « la surface telle que reprise à la matrice et au plan cadastraux », pour souligner qu'il n'y a pas lieu d'appliquer la disposition dès lors que le projet ne modifie pas le nombre de parcelles cadastrales.

Elle considère, à titre subsidiaire, que même s'il fallait considérer la création de lots, le projet n'implique pas d'écart à la disposition du GCU fixant une surface minimale dès lors qu'il faut distinguer les prétendus lots accueillant des maisons 4 façades de ceux accueillant des maisons mitoyennes afin de tenir compte de l'objectif de la disposition visée qui est, selon elle, d'assurer que les « lots » disposent d'une superficie minimale leur permettant d'accueillir les projets qui doivent s'y développer. Elle considère qu'à la lumière de cette distinction, le projet litigieux ne porte en réalité que sur la création de 4 lots (2 comprenant des

habitations 4 façades et 2 comprenant des maisons mitoyennes) respectant la surface minimale de 10 ares.

Enfin, elle fait valoir que le projet respecte les densités fixées par le SDC et, pour ce qui concerne les dispositions des GCU et SDC relatives à l'intégration harmonieuse du projet à son environnement bâti et non bâti, elle estime que l'ensemble immobilier projeté est comparable aux immeubles existants dans le voisinage immédiat. Elle soutient que le requérant ne démontre pas en quoi concrètement le projet ne respecte pas les objectifs des GCU et SDC, et ce d'autant qu'il intègre des maisons mitoyennes comme le sollicite le SDC.

C. Le mémoire en réplique

À l'argument de l'absence de création de lots et de division parcellaire, le requérant réplique que la disposition concernée du GCU vise aussi les « permis groupés », qu'il définit en se référant au permis d'urbanisme de constructions groupées visé à l'article D.IV.1, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT. Il en déduit que, quand bien même aucune création de lots au sens d'un permis d'urbanisation ou d'un acte authentique de division cadastrale n'est relevée en l'espèce, le permis litigieux est un permis groupé de sorte que les prescriptions en matière de superficie minimale s'appliquent.

Il estime qu'un permis groupé implique incidemment une division de la parcelle afin de délimiter les différentes constructions. Il renvoie aux plans joints à la demande de permis qui délimitent et numérotent les différentes parties de la parcelle réservées à chacune des constructions. Il se prévaut également d'une mention de la demande de permis selon laquelle « les parcelles sont séparées par des haies végétalisées, avec des essences locales, permettant à chaque locataire de jouir d'un espace extérieur devant et derrière sa maison ».

Il ajoute que le projet n'a pas vocation à rester géré comme une location et qu'il sera un jour scindé et vendu à la découpe, ce qui, selon lui, contreviendra au GCU et au bon aménagement des lieux, en violation de l'article D.IV.5 du CoDT. Il ajoute que la partie adverse ne bénéficie d'aucune garantie ni maîtrise du futur. Il considère que le processus en cause revient à vider de sa substance la disposition du GCU dans la mesure où il autorise tout propriétaire de construire selon une densité non encadrée pour ensuite vendre le bien une fois le permis octroyé.

Il est d'avis que l'affirmation de la partie adverse visant l'organisation en 4 blocs construits ne repose sur aucun élément et ne peut être considérée comme

un élément de motivation de l'acte attaqué, étant formulée pour la première fois dans les écrits de procédure.

Il conteste la véracité de l'argument selon lequel l'ensemble immobilier est comparable aux immeubles existant dans le voisinage immédiat. Il fait valoir que rien dans l'acte attaqué ne démontre que l'examen de cet élément a été réalisé.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante conteste la création de lots, confirme ne pas vendre les maisons mais les mettre en location, et souligne, à titre subsidiaire, que le bâti représentera 4 blocs pour 7 logements, ce qui implique 4 fois des parcelles de 10 ares et non 7 fois cette surface.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle ajoute que la simple présence de haies sur la parcelle, pour séparer les jardins des maisons, ne suffit pas à considérer que le projet implique la création de différents lots ou une division parcellaire au sens de l'article 1.2, § 4, du GCU. Elle ajoute que le projet ne contrevient pas aux objectifs de ce guide, s'inscrivant dans le renforcement des quartiers résidentiels, verts et aérés, par la construction d'habitations disposant de grands jardins, permettant ainsi le maintien de vues entre elles, et dont les abords sont largement verdurisés. Elle rappelle que le projet est conforme au cadre existant et respecte les densités fixées par le SDC.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante précise que, la parcelle cadastrale concernée n° 10h2 présentant une superficie de 8.554 m², chacun des 7 « lots » a une surface suffisante non dérogeant au GCU.

Elle admet que l'article 1.2, § 4, du GCU couvre également les permis groupés, mais relève que le vrai débat est de déterminer si l'opération en cause entraîne la création de lots au sens du GCU. A son estime, au vu de l'absence de définition du terme « lot », de la définition de la « parcelle » et de l'existence d'une seule parcelle dont elle reste propriétaire, la réalisation du projet n'entraîne pas la création de lots, peu importe les traits verts relevés sur le plan. Elle ajoute qu'il n'y a que 4 blocs de bâtiments, dont deux comportent des habitations mitoyennes, et qu'il n'est pas justifié de faire une différence entre un bloc avec deux habitations et une maison de la même taille avec une seule habitation.

IV.2. Examen

1. 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 1er 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. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente 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.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un guide sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, lequel est rédigé comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

La démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de

développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

L'article D.IV.27 du CoDT, alors applicable, prescrit ce qui suit :

« Lorsqu'elle porte sur des actes et travaux nécessitant une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme, ou un écart à un schéma, à une carte d'affectation des sols, à un guide d'urbanisme ou au permis d'urbanisation, la demande contient une justification du respect des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 ».

3. L'article D.IV.16, 1° et 2°, du CoDT, alors applicable, prévoit ce qui suit :

« Le collège communal statue sur avis préalable du fonctionnaire délégué :
1° dans les cas non visés à l'article D.IV.15 ;
2° dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéas 1^{er} et 2, 1°, lorsque la demande implique un ou plusieurs écarts par rapport aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou au permis d'urbanisation ;
[...] ».

4. En l'espèce, le règlement communal d'urbanisme (RCU) de la commune de La Hulpe, modifié le 4 décembre 2008, devenu guide communal d'urbanisme (GCU), dispose, s'agissant de l'aire en bordure de l'aire centrale dans laquelle se situe le bien litigieux, ce qui suit en son point 1.2, § 4:

« En cas de lotissements nouveaux, divisions notariales, divisions de parcelles existantes ou permis groupés, les lots résultant de cette division, qu'ils soient déjà bâtis ou destinés à la construction, ont une superficie de minimum 10 ares ».

Le parti urbanistique défini pour cette aire se décompose comme suit :

- « - Renforcer la vocation de quartiers résidentiels, verts et aérés.
- Respecter l'environnement bâti et non bâti existant et s'y intégrer harmonieusement.
- Maintenir une zone boisée à front de la chaussée de Bruxelles depuis la limite communale jusqu'au parc Solvay.
- Protéger le caractère typologique de l'ensemble des bâtiments existants à travers les gabarits, la volumétrie, l'implantation ainsi que par l'architecture.
- Préserver et renforcer la vocation d'espaces verts des intérieurs d'îlots ».

5. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit à cet égard :

« Considérant que le projet est conforme aux prescriptions du GCU ;
[...]
Considérant qu'étant donné sa conformité aux prescriptions en vigueur, le projet n'a été soumis ni aux mesures particulières de publicité, ni pour avis du fonctionnaire délégué, ni pour avis à la CCATM ».

6. Le permis litigieux est un permis d'urbanisme de constructions groupées au sens de l'article D.IV.I., § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, lequel définit ce permis comme « un permis d'urbanisme qui a pour objet plusieurs constructions, mitoyennes ou non, destinées en tout ou en partie à l'habitation ou à une fonction accessoire du logement, qui forment un ensemble et qui peuvent faire l'objet d'une seule et même demande ».

Les permis groupés sont expressément visés par le GCU en son point 1.2, § 4, précité.

En ce qui concerne l'hypothèse des « lots résultant de cette division » réglée par cette disposition, la notion de « division » vise non seulement la division au sens de l'article D.IV.2, § 1^{er}, du CoDT relatif au permis d'urbanisation, la division notariale et la division de parcelle cadastrale existante, mais également la division de la ou des parcelle(s) accueillant l'ensemble de constructions sur lequel porte le permis d'urbanisme de constructions groupées, division matérialisée par des limites fixées dans ce permis groupé. Quant à la notion de « lots », elle n'est pas définie par le guide. Elle se distingue de la notion de « parcelles » qui, elle, y est en revanche définie par référence aux parcelles cadastrales. Par le concept de « lots », qui doit donc être appréhendé plus largement que celui de « parcelles », il est fait référence aux différentes parties délimitées au sein d'une parcelle, et sur chacune desquelles une construction est destinée à être érigée, sans égard au fait que cette dernière soit mitoyenne ou non d'une autre, ni que ces lots soient destinés à être cédés à des tiers ou à demeurer la propriété du bénéficiaire du permis d'urbanisme de constructions groupées ou à être mis en location auprès de tiers.

Il résulte de ce qui précède que la disposition prévue au point 1.2, § 4, du GCU est applicable à l'acte attaqué et au projet qu'il autorise.

4. Les plans compris dans le dossier administratif figurent 7 lots destinés à accueillir chacun une habitation, mitoyenne ou non, qui sont délimités par des traits verts et identifiés par des lettres. Ces plans ne renseignent pas la superficie exacte de chacun de ces lots. Le plan de l'implantation projetée précise toutefois la longueur de certaines limites des différents lots, ce qui permet d'en calculer la superficie approximative. Il en ressort qu'à tout le moins les lots B, C, D, F et G présentent une superficie de moins de 10 ares. Le projet autorisé par le permis attaqué s'écarte donc de la disposition prévue au point 1.2, § 4, du GCU.

Le permis attaqué n'identifie pas l'existence d'un tel écart, son auteur y affirmant au contraire que le projet litigieux est conforme aux prescriptions de ce guide. Il ne comporte *a fortiori* aucune motivation de nature à s'assurer que son auteur a vérifié le respect des conditions visées à l'article D.IV.5 du CoDT.

Par ailleurs, dès lors que le projet litigieux implique un écart par rapport au GCU, l'avis préalable du fonctionnaire délégué était requis en vertu de l'article D.IV.16 du CoDT.

Le premier moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 1^{er}.

Est annulée la décision du 14 avril 2021 par laquelle le collège communal de La Hulpe octroie, sous conditions, à la société privée à responsabilité limitée Garcq un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 7 habitations unifamiliales disposant de chacune de deux emplacements de stationnement, sur un bien situé chemin du Bakenbos à La Hulpe, cadastré section A, n° 10h2.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 3 février 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Christine Horevoets,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay