

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.688 du 21 mars 2025

A. 234.456/XIII-9390

En cause :

J.D.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 2 septembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 12 juillet 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire décide de lui refuser la délivrance d'un permis d'urbanisme ayant pour objet la pose d'un habitat léger de type « tiny house » sur un bien sis rue Elvaux 80 à Oupeye.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^{es} Elisabeth Kiehl et Eric Lemmens, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^{es} Eric Lemmens et Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint, a été entendue en son avis contraire.

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. À une date indéterminée, J.D. introduit une demande de permis d'urbanisme afin de régulariser la pose d'un habitat léger de type « tiny house » sur un bien sise rue Elvaux 80 à Oupeye, cadastrée 1^{re} division, section A, n° 30F.

Le 9 octobre 2020, la commune d'Oupeye accuse réception de la demande de permis d'urbanisme et déclare le dossier complet.

4. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative.

5. Le 18 janvier 2021, le collège communal de la commune d'Oupeye prolonge le délai d'envoi de sa décision de 30 jours.

6. En sa séance du 8 mars 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 6 avril 2021, J.D. introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Elle précise l'objectif poursuivi par son projet comme suit :

« M^{me} [J.D.], demanderesse de permis, est la mère de M^{me} [I.M.], propriétaire de ladite habitation unifamiliale.

La demande de permis s'inscrit dans une démarche d'amélioration de leurs cadres de vie mutuels. En effet, M^{me} [I.M.] est malvoyante et subit malheureusement les conséquences d'un lourd passé médical.

Depuis notamment le décès de Feu son mari, M^{me} [J.D.], par ailleurs pensionnée, souhaite de pouvoir vivre à proximité immédiate de sa fille – ce qui permettra et facilitera une certaine entraide – tout en disposant d'un logement autonome.

C'est dans ce cadre que le projet d'installation d'une tiny house en fond de parcelle a vu le jour.

Ce mode d'habitat léger permettra – si besoin - un enlèvement aisé à terme, assure le projet de vie de M^{me} [J.D.] et de sa fille et répond à leur philosophie de vie, respectueuse de l'environnement ».

8. Le 10 mai 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du recours.

9. Le 21 mai 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable conditionnel.

10. Le 10 juin 2021 la DJRC notifie au ministre de l'Aménagement du territoire une note et un projet d'arrêté de refus du permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 12 juillet 2021, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration – dont le devoir de minutie –, ainsi que du défaut de motifs

suffisants, adéquats, pertinents, légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

13. La partie requérante fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué n'ayant pas identifié les motifs déterminants de sa décision, l'illégalité d'un seul d'entre eux doit mener à l'annulation de l'acte attaqué.

Elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est défailante à plusieurs égards et qu'un tel refus procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

S'autorisant des plans cachetés annexés à la demande de permis qui reprennent les différentes mesures du projet – à savoir, la superficie de la tiny house, la taille des fenêtres, de la porte d'entrée et la hauteur de l'ensemble –, elle soutient que le motif de l'acte attaqué pris du caractère lacunaire du dossier est erroné et témoigne d'une absence de minutie dans le chef de son auteur.

Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne tient compte que de l'implantation, du gabarit et de la zone dans laquelle le projet est implanté et ne rencontre pas concrètement l'avis de la CAR, puisqu'elle n'aborde pas les particularités de la situation liées à l'état de santé de sa fille, ainsi que la possibilité d'octroyer le permis à titre temporaire.

Elle estime qu'il n'a pas non plus été répondu à son argument selon lequel la mise en place d'un habitat léger ne peut se voir imposer une interprétation stricte des dispositions prévues par le CoDT, en raison de ses particularités.

Elle fait valoir que l'autorité se fonde, en outre, sur des motifs relevant de la police administrative du logement et non de celle de l'urbanisme ainsi que sur la demande de numérotation distincte, qui ne présentent pas de lien avec la demande, de telle manière que ces motifs ne peuvent, à son estime, fonder la décision de refus.

Elle expose que la motivation de l'acte attaqué ne rencontre pas l'argument selon lequel la demande de permis concerne un habitat léger et ne vise pas une demande de logement, de sorte que l'avis négatif du conseiller en logement ne peut recevoir aucune application. Elle relève également que le motif selon lequel il est affirmé que la demande ne précise rien quant à l'applicabilité du Code wallon de l'habitat durable est erroné.

Elle considère que le motif de l'acte attaqué selon lequel la parcelle fait l'objet d'une suroccupation procède d'une erreur inadmissible et manifeste, dès lors

qu'il était proposé, au titre de condition, de permettre la réversibilité de la situation et que la tiny house n'est pas visible depuis la rue.

Elle fait valoir que le motif selon lequel des barrières allaient être placées est erroné dès lors que ces installations sont déjà présentes.

B. Le mémoire en réplique

14. Elle réplique que les dimensions présentées comme étant manquantes figurent sur les plans déposés et reproduits dans la requête. Elle précise les mesures des fenêtres et la hauteur de l'habitation.

Elle estime que le motif lié à la suroccupation de la parcelle procède d'un raisonnement général, qui ne se confronte pas concrètement à l'avis de la CAR. Elle précise que la propriétaire de l'habitation principale est malvoyante, ne profite pas de la vue vers l'extérieur et doit pouvoir bénéficier de son aide, installée dans le bien faisant l'objet de la demande de permis, de telle manière que le motif tenant dans l'impossibilité avérée de profiter de la zone de loisirs n'est pas pertinent.

Elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué a fait plus que de s'inquiéter de dispositions relevant de la police du logement.

C. Le dernier mémoire

15. Elle considère que l'erreur commise quant aux barrières en place porte sur un motif décisoire.

Elle assure que nul ne peut affirmer quelle aurait été la position de l'auteur de l'acte attaqué s'il n'avait pas commis les erreurs dénoncées et s'il avait veillé à examiner le dossier de manière à statuer en connaissance de cause. Elle estime qu'en se fondant sur des lacunes inexistantes, soit des motifs factuellement erronés, l'autorité a méconnu les obligations liées au devoir de minutie.

Elle fait valoir qu'outre de ne pas rencontrer les appréciations de la CAR, la motivation de l'acte attaqué ne répond pas à l'argumentaire concret soulevé à l'appui de son recours, qui visait à tenir compte des particularités de la situation liées à l'état de santé de l'intéressée et de leur projet de vie, ainsi que de la possibilité d'octroyer le permis à titre temporaire. Elle reproche à l'autorité de ne pas avoir tenu compte de la réalité des faits.

IV.2. Examen

IV.2.1. La motivation de l'acte attaqué

16. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- « Considérant que la demande porte sur la régularisation de la pose d'un habitat léger de type "tiny house" ;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce ; que la décision de l'autorité ne peut être infléchie par une telle situation ;

Considérant qu'en réalité, la tiny house en question a effectivement déjà été placée à l'arrière (fond de parcelle) de la maison unifamiliale existante sur la parcelle (maison 4 façades avec véranda à l'arrière, juste en face de la tiny house), laquelle est destinée à accueillir la fille de la partie demanderesse; que cette dernière souhaite pouvoir vivre tout près de sa fille qui a des soucis de santé importants (malvoyante etc.) et ainsi pouvoir l'aider au mieux tout en préservant une vie autonome et indépendante pour chacune ;

Considérant donc que la tiny house a été placée en fond de parcelle en zone de cours et jardin de l'habitation familiale, à 1 m de la limite du fond de la parcelle et à 2 m de la limite parcellaire gauche du terrain ;

Considérant qu'il ressort des documents de la demande (formulaire de demande de permis - annexe 9 et notice) que la tiny house a été déposée sur des plots en béton (pas de fondations), qu'elle mesure 2,50 m de large sur 7,20 m de long (soit +/- 18 m² de surface au sol) avec une hauteur de 3 m, qu'elle est munie d'un bardage en bois posé horizontalement, de châssis en PVC de ton gris anthracite et d'une toiture en tôle d'acier galvanisé ; qu'elle présente un gabarit R + toit à deux pentes égales, qu'elle est alimentée en électricité par le biais de panneaux photovoltaïques (posés sur le toit de l'habitation familiale) et en eau par le biais d'un système d'approvisionnement disposé dans le garage de cette dernière, et qu'elle possède un espace séjour + cuisine, une salle de douche et une toilette sèche, ainsi qu'une terrasse à l'avant; que toutefois, les "plans" déposés à l'appui de la demande ne permettent pas de visualiser la taille exacte de l'habitat léger en question, ni la hauteur des plafonds, des fenêtres, de la porte d'entrée etc. ; ceux-ci sont donc lacunaires à ce sujet ;

Considérant que la partie demanderesse a sollicité de l'administration communale, une sous-numérotation pour son habitat léger, distinct du numéro de la maison existante sur la parcelle ;

Considérant que ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4, 1° : Construire ou placer une installation fixe ;

Considérant que la présente instruction est fondée sur deux croquis de l'habitat léger (tiny house) représentant l'intérieur et l'extérieur de celle-ci et plusieurs photos de la tiny house (vue de face, de chaque côté, photo prise lors de son placement, etc.), sans toutefois que ne soient dûment et clairement représentées en plans les mesures de la superficie de l'habitat léger, de la taille des fenêtres et portes, hauteur intérieure etc. ; que ces croquis sont dès lors insuffisants et lacunaires à cet égard ;

Considérant que la demande n'implique pas de procédure voirie au sens du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ;

Considérant qu’antérieurement à la présente demande, le bien concerné a fait l’objet d’une demande de permis d’urbanisme pour la construction d’une véranda (permis d’urbanisme n° 180.13.1), octroi le 07/11/2013 ; que cette véranda se trouve juste en face de l’entrée de la tiny house comme en démontrent les clichés photographiques déposés en l’espèce ;

Considérant par ailleurs que ledit bien a apparemment fait l’objet d’un constat d’infraction dressé et transmis à la partie demanderesse en date du 11/12/2019 précisément au sujet de la pose sans autorisation administrative de l’habitat léger dont question, mais à ce jour aucun procès-verbal n’a encore été établi ;

Considérant que le bien est situé en zone d’habitat à caractère rural au plan de secteur de LIEGE adopté par Arrêté de l’Exécutif régional wallon du 26/11/1987 et entré en vigueur le 04/05/1989 ;

Considérant qu’il est par ailleurs situé en “zone d’espace villageois périphérique” au Schéma d’Orientations Territoriales pour Oupeye (SOTO) adopté par le Conseil communal le 28/09/2017 (la densité d’habitat pour cette zone est de maximum 8 logements à l’hectare) ;

[...]

Considérant qu’en séance du 08/03/2021, le Collège communal a en effet refusé la demande ; qu’en résumé, l’autorité communale a estimé que le projet proposé, tant en termes d’implantation que de typologie, est prévu au détriment de l’habitation familiale existante et remet en cause le bon aménagement des lieux et que la densité proposée est excessive pour la parcelle au regard du Schéma d’orientations territoriales (SOTO) dont la commune s’est dotée ;

Considérant que les conseils de la partie demanderesse, Maîtres Lemmens et Kiehl, ont déposé une note écrite de 5 pages reprenant les arguments de défense de leur cliente ;

[...]

Considérant pour rappel, que l’autorité communale a refusé la demande pour des motifs défavorables liés au critère de bon aménagement des lieux et de contradiction de la demande par rapport aux recommandations reprises dans le SOTO (notamment en termes de densité excessive sur la parcelle) ;

Considérant que force est de constater que la tiny house, qui est donc déjà posée à l’arrière de la parcelle de l’habitation familiale occupée par la fille de la demanderesse, occupe la majeure partie de l’espace de cours et jardin de celle-ci et se situe à très faible distance tant de la limite arrière de la parcelle (+/- 1 m) que de la limite parcellaire gauche du terrain (+/- 2 m) ; qu’au sortir de la véranda de la maison 4 façades existante sur la parcelle, on tombe quasi nez-à-nez avec l’entrée et la terrasse surélevée de cet habitat léger ;

Considérant qu’il y a donc manifestement une sur-occupation de la parcelle, au détriment de l’espace de loisirs (cours et jardin) de l’habitation unifamiliale 4 façades se trouvant à rue ;

Considérant qu’au niveau de la salubrité de ce logement individuel, le conseiller Logement de la commune a relevé que la tiny house ne disposait pas de la superficie minimale habitable de 24 m minimum (pour tout nouveau logement créé après le 01/01/2008) étant donné qu’elle n’en fait que 18 m² ; que depuis l’AGW du 03/12/2020, le Code wallon du Logement durable s’est doté d’un chapitre supplémentaire exclusivement réservé aux critères minimaux de salubrité et d’habitabilité des habitations légères (notion introduite dans le Code précité en 2019) dont les articles entrent en vigueur ce 01/06/2021 ; qu’au regard de

l'article 21/10 de ce nouveau chapitre, il ressort que la superficie de la tiny house litigieuse serait acceptable à cet égard, bien qu'elle ne contienne pas d'espace personnel de couchage (que l'on suppose donc se partager l'espace séjour ?);

Considérant par ailleurs que l'affectation gratuite ou à titre onéreux de cet habitat, en faveur de la fille de la demanderesse en sa qualité de propriétaire du terrain, n'est précisée nulle part dans les documents accompagnant la demande ; qu'or cette affectation a des répercussions différentes en termes d'applicabilité des articles de la loi du Code wallon de l'habitat durable; que pourtant la demanderesse souhaite que son habitat dispose d'une numérotation (domicile) distincte de celle de la maison familiale occupée par sa fille sur la même parcelle ;

Considérant d'autre part que dans l'argumentaire de recours déposé en l'espèce par les avocats de la demanderesse, il est fait mention/en page 3 (juste avant le point 4. "observations finales"), que des barrières allaient être mises en place pour offrir à la tiny house une entrée indépendante de celle de la maison familiale : que toutefois, il n'y a aucune informations sur plans ou croquis à ce sujet pour préciser où et comment serait placée cette entrée; quel type de barrières etc. ; qu'à nouveau, le dossier est lacunaire sur ce point et ne permet pas à l'autorité chargée de statuer sur le présent recours de statuer en pleine et parfaite connaissance de cause ;

Considérant par ailleurs que, comme l'a à juste titre relevé l'autorité communale dans la décision dont recours :

“ Considérant qu'au niveau de l'aménagement du territoire, le SOTO mentionne, entre autres, 'Périphérie des villages où la densité doit être maîtrisée et l'urbanisation nouvelle parcimonieuse'; que l'utilisation parcimonieuse de la parcelle n'est pas rencontrée; qu'en effet, le projet s'installe sur pratiquement toute la zone de cours et jardin destinée à une maison unifamiliale; que celui-ci maximalise d'autant plus les gabarits déjà existants sur la parcelle ;

Considérant dès lors que le projet ne rencontre pas ce Schéma d'Orientations Territoriales dont la commune s'est dotée ;

Considérant, qu'outre ce SOTO, le projet proposé ne constitue en aucun cas un bon aménagement des lieux ; (...);

Considérant en outre, qu'au vu de la création de logement distinct, il ne peut être préjugé du devenir de cette installation; qu'il est éventuellement possible qu'une division soit sollicitée; que dans ce cadre, les accès et autres dessertes ne sont clairement pas mentionnés; qu'il n'est pas possible de rendre un avis circonstancié sur ces aménagements et/ou les éventuelles nuisances qu'ils pourraient représenter ;

Considérant en outre que ce nouveau logement dépend de la maison d'habitation existante sur la parcelle; qu'en effet, il apparaît que les systèmes d'électricité et d'approvisionnement en eau sont installés dans le garage de l'habitation ;

Considérant que le projet maximalise la densité construire au sein de la parcelle ; qu'au vu des multiples volumétries déjà existantes en zone de cours et jardins, il n'y a pas lieu de prévoir un gabarit supplémentaire ; que cette proposition est excessive en termes de gabarits construits et d'utilisation parcimonieuse du sol” ;

Considérant dès lors qu'en termes de bon aménagement des lieux, il échet effectivement de constater que la pose de la tiny house à cet endroit (tant en

termes d'implantation et de gabarit excessifs sur la parcelle que du fait de sa localisation en périphérie de village et non en centre urbain dense) n'est pas du tout opportune et ne peut être autorisée, même pour une durée limitée ».

IV.2.2. Sur la recevabilité

17. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, 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. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. 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.

18. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué conclut ses développements en considérant qu'« en termes de bon aménagement des lieux, il échet effectivement de constater que la pose de la tiny house à cet endroit (tant en termes d'implantation et de gabarit excessifs sur la parcelle que du fait de sa localisation en périphérie de village et non en centre urbain dense) n'est pas du tout opportune et ne peut être autorisée, même pour une durée limitée ». Il ressort clairement de la formulation de ce motif conclusif et de ceux qui le précèdent que le refus de permis intervenu est justifié par l'appréciation opérée par l'autorité quant au bon aménagement des lieux au regard de la demande de permis telle que déposée, les autres considérations

défavorables au projet, liées à l'incomplétude de la demande, n'étant pas reprises, même implicitement, dans ce dernier considérant.

Au surplus, nonobstant le caractère clairement déterminant du motif final de l'acte attaqué, si l'autorité relève d'abord, dans sa décision, le caractère incomplet des croquis de l'habitat léger concerné, elle n'en fait manifestement pas un motif dirimant de sa décision dès lors qu'elle explicite ensuite en quoi le projet ne peut être admis au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux et ce, sans qu'il n'apparaisse que cette appréciation soit liée au caractère complet ou non du dossier de demande. Il en résulte que le motif pris du caractère incomplet des croquis de l'habitat léger concerné n'est, au regard de son économie générale, certainement pas déterminant de la décision de refus intervenue, de sorte qu'il est manifeste qu'il n'a pas d'influence sur le sens de la décision prise.

L'auteur de l'acte attaqué estime par ailleurs que le dossier de demande est lacunaire concernant l'affectation à titre gratuit ou onéreux de l'habitat litigieux, relevant toutefois qu'il est sollicité une « numérotation (domicile) distincte de celle de la maison familiale occupée par [l]a fille sur la même parcelle », et quant aux barrières qui doivent être mises en place. À nouveau, ces motifs pris du caractère lacunaire du dossier sont largement surabondants de ceux, déterminants, pris du caractère inapproprié du projet au regard du bon aménagement des lieux.

Il s'ensuit que la partie requérante n'a pas intérêt à critiquer les motifs de l'acte attaqué pris du caractère incomplet du dossier en termes de croquis de l'habitat léger concerné, d'informations concernant l'affectation à titre gratuit ou onéreux du logement et quant aux barrières à placer, ceux-ci n'ayant pas déterminé la décision de refus litigieuse.

Le moyen unique est partiellement irrecevable.

IV.2.3. Sur le fond

19.1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose, en ses alinéa 1^{er} et 3, comme suit :

« 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.

[...]

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être

fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

La notion de « motivation adéquate » au sens de l'alinéa 1^{er} de cet article rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Ainsi, notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative compétente sur recours, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations. L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature des avis émis.

L'autorité saisie d'un recours en réformation 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 limitée par les griefs formulés dans le recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire. 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. L'autorité peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

19.2. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

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. À cet égard, si l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, alors applicable – disposition non visé au moyen –, implique que l'autorité en charge de statuer sur une demande de permis doit tenir compte des « besoins sociaux », il n'en résulte pas que l'autorité doit faire primer ceux-ci sur les autres besoins poursuivis dans le cadre du développement durable et attractif du territoire afin de forger sa propre conception du bon aménagement des lieux, la disposition précitée imposant que ce développement rencontre ou anticipe ces différents besoins « de façon équilibrée ».

Enfin, le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

20. En l'espèce, dans son recours administratif, la partie requérante a notamment fait valoir ce qui suit :

« En l'espèce, la Commune d'Oupeye a manifestement appréhendé la demande de permis en appliquant la réglementation du Code du Développement Territorial de manière stricte, sans la nuancer afin de tenir compte des spécificités de l'habitat léger (dont notamment le caractère facilement démontable du module, *etc.*).

Cette manière de procéder est critiquable.

En effet, de jurisprudence constante, les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes généraux d'égalité et de non-discrimination qu'ils comportent interdisent toute différence de traitement discriminatoire entre des catégories de personnes comparables mais également toute discrimination résultant du traitement identique de catégories objectivement différentes, et ce sans justification objective.

La demande de permis qui vise la mise en place d'un habitat de type léger ne peut se voir opposer une interprétation stricte des dispositions prévues par le CoDT.

Il n'existe aucun motif raisonnable, légitime ou proportionné qui expliquerait une telle démarche discriminatoire ».

Par son avis favorable conditionnel du 21 mai 2021, la CAR estime que « bien que le projet n'ait pas été étudié dans un souci de bon aménagement des lieux et de bonne intégration au bâti existant », il est « acceptable étant donné qu'il permettra à une personne qui a besoin d'être assistée d'avoir l'aide permanente de sa famille tout en se garantissant une certaine indépendance ». Elle suggère de limiter le maintien de cette installation pour une durée de 10 ans.

Après avoir reproduit un extrait de cet avis, l'auteur de l'acte attaqué indique ne pas partager l'avis de la CAR et explicite les raisons qui l'ont conduit, au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux, à considérer que le projet ne peut pas être autorisé, même pour une durée limitée. Il ressort de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué avait bien conscience des spécificités du projet concerné, notamment la volonté d'offrir une aide familiale à la fille de la partie requérante, mais a estimé, en opportunité, que les motifs liés au bon aménagement des lieux devaient prévaloir. Une telle motivation est suffisante en réponse à l'avis de la CAR et au recours administratif. Il n'en ressort pas que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le grief n'est pas fondé.

21. Concernant la référence, dans l'acte attaqué, à l'avis du conseiller logement de la commune d'Oupeye, la partie requérante se méprend sur l'appréciation qui en a été tirée par l'autorité, celle-ci concluant que la superficie de la tiny house est acceptable au regard de l'article 21/10 du Code wallon du logement durable. Il s'ensuit que ces motifs de l'acte attaqué n'ont pas justifié la décision de refus intervenue.

Le grief n'est pas fondé.

22. Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

23. Le second moyen est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, ainsi que du « revirement d'attitude illégal de la part d'une autorité administrative », du défaut de motifs

suffisants, adéquats, pertinents, légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

24. La partie requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir autorisé un autre habitat léger comparable dans le voisinage immédiat de la parcelle concernée.

Elle s'étonne que, dans cet autre cas, ni le collège communal ni l'auteur de l'acte attaqué n'ont considéré que l'occupation de la parcelle était excessive, alors qu'elle assure que les situations sont comparables, les deux habitats ayant une superficie assez similaire et l'occupation du terrain semblant être la même. Elle ajoute que cette tiny house est visible depuis la chaussée et que, vu la superficie, un service d'insertion sociale a pu s'implanter dans l'habitat voisin concerné.

Elle reproduit des photographies de cette tiny house.

Elle conclut qu'il en résulte que l'autorité a violé les dispositions au moyen, tant en traitant de manière discriminatoire des situations identiques qu'en étant revenue de manière injustifiée sur une ligne de conduite préalable. Elle ajoute que l'acte attaqué viole d'autant plus ces règles de droit que les inconvénients potentiels du projet litigieux sont moins importants par nature puisqu'ils pourront être d'une durée limitée.

B. Le mémoire en réplique

25. À l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse au motif que l'adresse de la tiny house autorisée et représentée sur les photographies n'est pas renseignée dans la requête, elle précise faire référence à l'habitat léger situé rue du Moulin, 65 Oupeye. Elle estime qu'en tout état de cause, il n'est pas crédible que la partie adverse ignore avoir autorisé un tel habitat léger, où se situe la chaussée représentée sur les photographies ainsi que le service social « Racynes ASBL », dont le site internet renvoie à l'adresse précitée. Elle conclut que le moyen est recevable.

26. Sur le fond, elle assure que les deux habitations sont parfaitement comparables, notamment en termes d'occupation de la parcelle.

C. Le dernier mémoire

27. Elle soutient que la violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination est visée dans le recours et que la partie adverse l'a bien

compris, celle-ci se défendant sur ce point dans son mémoire en réponse. Elle conclut que le moyen est recevable sur cet aspect.

28. Sur le fond, elle expose avoir fourni les informations dont elle disposait pour établir la comparabilité des projets. Elle précise avoir introduit, en cours de procédure, des demandes d'accès aux documents administratifs. Elle indique n'être pas parvenue à obtenir d'autres informations que celles fournies mais elle estime que le dossier confirme à suffisance que les habitats légers sont comparables.

V.2. Examen

V.2.1. Sur la recevabilité

29. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé des moyens ». Le moyen au sens de cette disposition consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, d'après la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

30. Si la partie requérante n'identifie pas, dans sa requête, l'adresse du bien concerné par cette autre construction, le nom de l'association qui y est installée figure sur une des trois photographies reproduites dans cet écrit, de sorte que cette adresse pouvait aisément être trouvée par la consultation du site internet de celle-ci.

Il s'ensuit que le moyen était suffisamment clair pour permettre à la partie adverse de formuler adéquatement sa défense dans le mémoire en réponse.

Le second moyen est recevable.

V.2.2. Sur le fond

31. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence

d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

Compte tenu de la présomption de légalité reconnue aux actes administratifs, pour pouvoir invoquer de manière admissible la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, encore faut-il que la partie requérante opère, dès la requête, la démonstration claire et précise de l'existence d'une différence ou d'une identité de traitement, laquelle implique que soit opérée une comparaison concrète entre deux catégories de personnes ou, à l'inverse, soit exposée en quoi concrètement il ne peut être fait une distinction catégorielle.

Le principe général de droit de légitime confiance, auquel est associé celui de sécurité juridique, signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou similaires. La motivation en la forme de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

32. En l'espèce, si les écrits de procédure de la partie requérante permettent de constater qu'un immeuble d'un gabarit peu important a été construit rue du Moulin, 65 à Oupeye, il n'y est pas établi que les caractéristiques de cette autre construction sont identiques ou à tout le moins comparables à celles du projet litigieux, ni que cette autre construction a été autorisée par un permis d'urbanisme, encore moins délivré par la partie adverse. Il y a encore lieu de relever que cet autre projet se trouve à près de 2,5 kilomètres du projet litigieux.

Il s'ensuit que la partie requérante n'établit pas, de manière plausible, la méconnaissance des règles de droit visées au moyen.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

33. La partie adverse 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}

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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 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 21 mars 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders