

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 263.020 du 18 avril 2025

A. 236.205/XIII-9619

En cause : **M.D.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Gautier BEAUJEAN, avocat,
 rue Jean-Baptiste Brabant 56
 5000 Namur,

contre :

1. **la commune de Gesves,**
 représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Nathalie VAN DAMME et
 Audrey ZIANS, avocats,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège,
2. **la Région wallonne,**
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
 rue de l'Aurore 52
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 21 avril 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 21 février 2022 par laquelle le collège communal de Gesves délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Garde Manger un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une fromagerie en restaurant, ainsi que la création de deux appartements au 1^{er} étage, d'une aire de parking à rue et d'une baie en façade arrière avec un escalier d'accès sur un bien sis chaussée de Gramptinne 37 à Gesves.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, premier 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 adverses ont demandé la poursuite de la procédure.

La première partie adverse et la partie requérante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 avril 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^e Amandine Huart, *loco* M^e Gautier Beaujean, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Audrey Zians, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier 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 23 septembre 2021, la SRL Garde Manger introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une fromagerie en restaurant et la création de deux appartements au 1^{er} étage, d'une aire de parking à rue et d'une baie en façade arrière avec un escalier d'accès sur un bien sis chaussée de Gramptinne 37 à Gesves, cadastré 3^e division, section C, n° 196K.

Le bien est situé en zone d'habitat et pour partie (fond de parcelle) en zone naturelle au plan de secteur de Namur.

Le bâtiment existant comprend déjà un logement à l'étage.

Le 4 octobre 2021, le collège communal de Gesves accuse réception de la demande.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure administrative, parmi lesquelles l'avis favorable conditionnel du 7 décembre 2021 de la régie des routes du SPW, l'avis favorable du 7 février 2022 du collège communal et l'avis favorable conforme du 15 février 2022 du fonctionnaire délégué.

5. Une enquête publique est organisée du 8 au 23 décembre 2021. M.D. dépose une réclamation.

6. Le 24 janvier 2022, le collège communal proroge de trente jours le délai dont il dispose pour envoyer sa décision.

7. Le 27 janvier 2022, la SRL Garde Manger transmet au collège communal des compléments d'information.

8. Le 21 février 2022, le collège communal délivre, sous conditions, 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

9. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.22 et R.IV.22 du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'excès de pouvoir.

10. La partie requérante fait valoir que le collège communal s'est déclaré compétent pour délivrer un permis d'urbanisme concernant un projet en partie relatif à la voirie régionale, alors qu'un tel permis relève de la compétence du fonctionnaire délégué, conformément aux articles D.IV.22, 2°, et R.IV.22-2, 1°, du CoDT.

Elle précise que, dans son avis du 7 décembre 2021, la régie des routes indique que la terrasse est en avant de l'alignement sur le domaine public de la voirie régionale. Elle ajoute que, dans son avis du 14 juin 2021, le comité d'accompagnement du patrimoine relève que le tracé de la terrasse empiète sur le domaine public à l'angle des deux voiries. Elle observe que l'auteur de l'acte attaqué a fait siens ces avis.

Elle assure que le revêtement du parking en tarmac est comparable à celui de la voirie régionale, ce qui démontre, à son estime, que cette partie relève du domaine public de la Région wallonne.

Elle soutient que le projet prévoyant l'aménagement d'une terrasse surélevée et de places de parking sur le domaine public régional, le fonctionnaire délégué était compétent pour statuer sur la demande de permis.

Elle fait valoir qu'en tous les cas, l'auteur de l'acte attaqué ne précise pas pourquoi il estime que le projet ne concerne pas la voirie régionale, au rebours de l'avis de la régie des routes.

B. Les mémoires en réponse

11. Les parties adverses répondent que, si l'article R.IV.22-2 du CoDT précise que les actes et travaux d'utilité publique visés à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 2^o, du CoDT sont notamment ceux qui concernent une route régionale, elle fait valoir que, conformément à une jurisprudence constante, la seule inscription d'actes et travaux dans la liste de l'article R.IV.22-2 (ancien article 274^{bis} du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine [CWATUP]) ne suffit pas à démontrer leur utilité publique, l'autorité devant vérifier si, concrètement, les actes concernés présentent cette caractéristique.

Elles font valoir que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'aménagement d'une terrasse surélevée et de places de parking sur le domaine public régional pour un restaurant revêt un tel caractère d'utilité publique.

Elles soutiennent que l'article D.IV.22 précité est une disposition dérogatoire à la compétence du collège communal, de sorte qu'elle est d'interprétation restrictive.

C. Le mémoire en réplique

12. La partie requérante réplique que les parties adverses ne contestent ni que les actes et travaux autorisés concernent, en tout ou en partie, une route régionale et sont réalisés sur le domaine public, ni qu'ils sont repris dans la liste des actes et travaux d'utilité publique visée aux articles D.IV.22, alinéa 1^{er}, 2°, et R.IV.22-2, 1°, du CoDT.

Elle considère qu'à supposer qu'il appartienne à l'autorité de vérifier concrètement si ces actes et travaux revêtent un caractère d'utilité publique, la charge de cette vérification et de cette démonstration revient à l'autorité saisie de la demande de permis d'urbanisme. Elle ajoute que les règles d'attribution et de répartition des compétences relèvent de l'ordre public. Elle reproche à la première partie adverse de ne pas avoir procédé à un tel examen et de motiver son appréciation à cet égard, malgré le fait que ces travaux soient projetés sur la voirie régionale et les avis émis. Elle s'en étonne d'autant plus qu'il lui semble que l'aménagement des emplacements de stationnement projetés sur le domaine public de la voirie régionale, qu'il s'agisse de ceux initialement prévus dans la demande de permis ou de ceux imposés par l'acte attaqué, sont, selon elle, manifestement des actes et travaux d'utilité publique. Elle précise que ces emplacements ne seront pas réservés aux seuls clients de l'établissement projeté mais sont destinés à tenter de résoudre les problèmes de mobilité qui existent déjà à l'heure actuelle, notamment en raison des nombreux promeneurs qui fréquentent la région ainsi que du site des Grottes de Goyet. Elle relève que la seconde partie adverse expose, dans son mémoire en réponse, que l'imposition des emplacements de stationnement supplémentaires par l'acte attaqué est une charge d'urbanisme, laquelle a nécessairement une dimension d'utilité publique, conformément à l'article D.IV.54, alinéa 2, du CoDT.

IV.2. Examen

13. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 2°, du CoDT dispose comme suit :

« Le permis est délivré par le fonctionnaire délégué lorsqu'il concerne, en tout ou en partie, des actes et travaux :

[...]

2° d'utilité publique inscrits sur la liste arrêtée par le Gouvernement ».

La liste visée à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 2°, précité a été établie par le Gouvernement wallon à l'article R.IV.22-2 du même code, qui dispose, en son 1°, ce qui suit :

« Sans préjudice de l'article R.IV.22-1, les actes et travaux d'utilité publique visés à l'article D.IV.22, 2° sont ceux qui concernent :

1° une route régionale ou d'une autoroute ».

Le seul fait que les actes et travaux autorisés par le permis attaqué sont repris à la liste de l'article R.IV.22-2 du CoDT ne signifie pas qu'ils revêtent d'office un caractère d'utilité publique. Si le collège communal parvient à la conclusion que les actes et travaux pour lesquels un permis est sollicité ne peuvent être reconnus comme ayant ce caractère quand bien même ils sont repris dans la liste concernée, il lui appartient de motiver à suffisance sa décision sur ce point.

14. En l'espèce, il n'est pas contesté que le projet concerne le domaine de la voirie régionale dès lors qu'il y prévoit une terrasse et l'aménagement d'emplacements de stationnement. Ces aménagements concernent, d'une part, une partie des douze emplacements situés à l'avant du projet et, d'autre part, les cinquante emplacements préexistants, qui sont actuellement ouverts au public, spécialement au vu de la fréquentation des grottes de Goyet.

Les aménagements relatifs à ces cinquante emplacements sont imposés par une condition assortissant le permis, rédigée comme suit :

« En accord avec le SPW-DGO1 - propriétaire de la parcelle (située à l'intersection de la Chaussée de Gramptinne et de la rue de Strouvia) cadastrée 3^{ième} Division, section C224p - le demandeur devra aménager cette dernière et ce à ses frais, en vue de permettre le stationnement d'une partie de la clientèle du futur restaurant sans que celle-ci (places de stationnement) ne leur soient nécessairement réservées.

Préalablement aux travaux d'aménagement du parking, le demandeur devra recevoir du SPW-DGO1, l'approbation du plan des limites du domaine public à définir avec l'autorité de tutelle,

Le revêtement de cette zone sera réalisé de préférence en dalles de gazon.

La proposition d'aménagement du parking sera soumise au SPW-DGO1 et à la Commune dans un délai de maximum 6 mois à la date de délivrance du présent permis ».

Si le collège communal s'est estimé compétent pour statuer sur la demande de permis quand bien même il ressort du dossier administratif et de sa décision que les actes et travaux autorisés portent partiellement sur la voirie régionale, il n'explicite pas, dans l'acte attaqué, les raisons pour lesquels il a considéré que ceux-ci ne revêtaient pas un caractère d'utilité publique.

Il s'ensuit que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé, au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

15. Le bien-fondé du premier moyen suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le troisième moyen, également examiné par l'auditeur rapporteur.

V. Indemnité de procédure

16. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure liquidée au montant de base. 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 21 février 2022 par laquelle le collège communal de Gesves délivre à la SRL Garde Manger un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une fromagerie en restaurant, ainsi que la création de deux appartements au 1^{er} étage, d'une aire de parking à rue et d'une baie en façade arrière avec un escalier d'accès sur un bien sis chaussée de Gramptinne 37 à Gesves.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la première partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 avril 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