

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

n° 264.611 du 22 octobre 2025

A. 235.555/XIII-9538

En cause : A.R.,
 ayant élu domicile chez
 M^e Louis DEHIN, avocat,
 quai des Ardennes 7
 4020 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 26 janvier 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 22 juillet 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux maisons d'habitation contiguës sur un bien sis rue Sous-Waer à Bassenge, cadastré 5^{ème} division, section B, n^{os} 984C et 986A.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Lucie Vercheval, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 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 Louis Dehin, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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

3. Le 5 octobre 2015, le collège communal de Bassenge octroie à la partie requérante un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux maisons d'habitation sur un bien sis rue Sous-Waer à Bassenge, cadastré 5^{ème} division, section B, n^{os} 984C et 986A.

Il n'est pas contesté que les travaux autorisés ne sont pas mis en œuvre avant l'expiration du délai de péremption du permis.

4. Le 25 novembre 2020, le collège communal accuse réception d'un dossier complet d'une nouvelle demande de permis de la partie requérante ayant le même objet que le permis du 5 octobre 2015.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif, parmi lesquels l'avis défavorable du 2 février 2021 du collège communal et l'avis défavorable du 10 mars 2021 du fonctionnaire délégué.

6. En sa séance du 22 mars 2021, le collège communal refuse d'octroyer le permis sollicité.

7. Le 22 avril 2021, la partie requérante introduit un recours administratif contre la décision du 22 mars 2021.

8. Le 30 avril 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet sa première analyse du recours.

9. Le 8 juin 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

10. Le 17 juin 2021, la cellule aménagement et environnement donne un avis circonstancié.

11. Le 28 juin 2021, la DJRC transmet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'arrêté d'octroi du permis d'urbanisme.

12. Le 22 juillet 2021, le ministre refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. Le premier 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, de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT) et du principe de confiance légitime, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

14. La partie requérante relève que l'auteur de l'acte attaqué a motivé sa décision de refus en s'appuyant sur le principe de précaution, visant la protection des biens et des personnes, au motif qu'il en va de la sécurité des usagers, mais également des services et personnes qui en assurent la sécurité. Elle considère qu'« aucun exposé des éléments de droit et de fait soutenant cette motivation ne peut être trouvé dans l'acte attaqué et qu'il résulte des plans et des différentes pièces auxquelles l'autorité a pu avoir accès que celle-ci a refusé un permis d'urbanisme ayant pourtant un objet identique à un précédent permis ayant été octroyé en date du 05 octobre 2015 lequel est depuis lors périmé ».

15. Dans une première branche, elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué méconnaît les articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, faute d'avoir indiqué les motifs de fait et de droit sous-tendant sa décision de refus. Elle considère qu'il ne pouvait se contenter d'invoquer le principe de précaution pour justifier sa

décision, estimant qu'il est impossible de savoir en quoi ce principe empêche concrètement de faire droit à une demande de permis à l'objet identique à une précédente demande, laquelle avait donné lieu à la délivrance d'un permis.

Elle soutient que tout dans la motivation de l'acte attaqué permet de penser que son auteur entend octroyer le permis sollicité et que c'est uniquement au terme de cette décision que l'autorité change radicalement de position et finit par refuser le permis sollicité. Elle estime qu'une telle motivation n'est pas adéquate.

Elle fait valoir que l'acte attaqué consiste en un revirement d'attitude dès lors qu'amenée à statuer sur deux demandes à l'objet identique, l'autorité tantôt octroie le permis d'urbanisme tantôt refuse celui-ci. Elle précise que « l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 août 1980 attribue expressément à la Région wallonne les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire » et que « ce n'est qu'en vertu d'un décret adopté par ses soins, en l'occurrence le CoDT, que la Région procède à la décentralisation/déconcentration de cette compétence au bénéfice des autorités communales », de sorte que « le titulaire de ladite compétence reste donc bel et bien la Région au sens de la loi spéciale ». Elle ajoute que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne fait pas état d'une telle compétence dans le chef des autorités communales. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne comporter aucune motivation spécifique justifiant le revirement d'attitude, en méconnaissance des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée et de l'article D.IV.53 du CoDT.

16. Dans une deuxième branche, elle soutient que l'autorité a méconnu le principe de légitime confiance en adoptant deux positions radicalement différentes sur des demandes pourtant identiques formulées par ses soins.

17. Dans une troisième branche, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'aucune autre administration placée dans des circonstances similaires n'aurait adopté deux décisions opposées sans divulguer les éléments précis justifiant ce changement de position sur des demandes à l'objet pourtant identique et ce, avec à peine cinq années d'écart.

B. Le mémoire en réplique

18. Elle estime que la partie adverse ne répond pas au moyen.

C. Le dernier mémoire

19. Elle insiste sur le fait que la motivation de l'acte attaqué reprenant les considérations émises dans l'avis « dissident » de la CAR concernant le risque d'inondation ne contient aucune référence au principe de précaution, de sorte qu'elle « ne permet pas de certifier que c'est la question d'une potentielle inondation qui a impliqué son application ». Elle souligne qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de motiver à la place du Gouvernement wallon.

Elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire puisqu'après avoir fait état d'avis autorisés favorables, son auteur a statué sur la base de l'avis de la CAR sans motiver les raisons pour lesquelles il le fait prévaloir. Elle ajoute qu'il est contradictoire de faire état de l'avis du fonctionnaire délégué émis au premier échelon administratif pour tenter de trouver une motivation d'une décision sur recours qui n'a pas déclaré se l'approprier tout en considérant qu'il s'agit d'autorités distinctes non liées par le principe de légitime confiance.

Concernant le grief pris du changement de ligne de conduite sans motivation, elle expose que le pouvoir exercé par les collèges communaux a été « délégué » par le législateur wallon à ceux-ci, qui agissent, partant, « comme autorité de la Région et tout permis délivré vaut pour la Région ».

IV.2. Examen des trois branches réunies

20. 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, 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.

La notion de « motivation adéquate » au sens de l'article D.IV.53 du CoDT 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.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu.

Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

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 ont 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.

21.1. En l'espèce, concernant le revirement d'attitude, la violation du principe de légitime confiance et l'erreur manifeste d'appréciation allégués, il y a lieu de rappeler qu'en application des articles D.IV.14 à D.IV.17 du CoDT, le collège communal statue sur les demandes de permis d'urbanisme en tant qu'autorité administrative décentralisée, exerçant ses prérogatives de manière autonome, tandis qu'en vertu de l'article D.IV.63 et suivants du même code, le Gouvernement wallon ou son délégué est l'autorité compétente sur recours administratif des décisions du collège communal et dispose, à cette occasion, de prérogatives de réformation. Il s'ensuit que la décision du collège communal au premier échelon administratif ne lie pas l'autorité régionale compétente sur recours administratif.

Partant, il ne peut y avoir ni revirement d'attitude ni violation du principe de légitime confiance ni l'erreur manifeste d'appréciation soutenue dans le chef du ministre, auteur de l'acte attaqué, par rapport au permis délivré par le collège communal le 5 octobre 2015 à l'occasion d'une précédente demande de permis, s'agissant de deux autorités distinctes.

21.2. Quant au grief pris de l'inadéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué, celui-ci est notamment motivé comme suit :

« Considérant par ailleurs, que le bien se situe dans une zone exposée à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeur : en zone d'aléa d'inondation faible, moyen élevé par le débordement et en zone d'aléa d'inondation par ruissellement faible ; que le projet sera implanté en zone d'aléa moyen ;

[...]

Considérant que les instances visées ci-après ont été consultées :

- SPW ARNE - Direction des Cours d'eau non navigables - Service extérieur : son avis daté du 29/12/2020 est défavorable ;
- SPW ARNE - Direction du Développement rural - Service extérieur de Huy : son avis daté du 11/12/2020 est favorable ;
- SPW ARNE - Département de la Nature et des Forêts - Direction de Liège : son avis est réputé favorable par défaut ;
- SPW ARNE - Département de la ruralité et des cours d'eau - Direction du Développement rural - Cellule GISER : son avis daté du 23/12/2020 est favorable ;
- SPW – ARNE – Cellule Aménagement-Environnement : son avis daté du 17 juin 2021 est favorable ;

Considérant que sur recours, la Cellule-Aménagement-Environnement du SPW-DATU a également été consultée étant donné l'avis défavorable du gestionnaire du cours d'eau alors qu'il n'y a pas eu d'analyse circonstanciée du risque d'inondation par rapport à la parcelle et au projet dont question, que ladite cellule a rendu un avis favorable conditionnel en date du 17/06/2021 (cf. annexe 2) ;

[...]

Considérant que la Commission d'Avis sur les Recours a remis un avis favorable conditionnel sur le projet, en séance du 08/06/2021, libellé comme suit :

“ [...]

Un membre estime que le projet a pris en compte le caractère potentiellement inondable, mais il rejoint et partage cependant l'avis du Fonctionnaire délégué.

Compte tenu toutefois de ce que deux membres estiment que la cartographie d'aléa ne reflète pas la réalité, que l'engorgement du terrain ne rend pas celui-ci non constructible, que la parcelle se situe en bout d'urbanisation, que l'autre côté de la voirie est urbanisé, qu'un permis a précédemment été octroyé pour le même projet qui reste aujourd'hui inchangé, que le niveau du rez-de-chaussée est situé 1,70 au-dessus des berges.

Au regard du principe de la continuité des actes administratifs et du principe de légitime confiance, la Commission émet un avis favorable à condition de prévoir un dispositif permettant de vidanger le vide ventilé” ;

[...]

Considérant que l'autorité de recours ne partage pas l'avis favorable émis par la Commission ; que l'autorité de recours n'est pas à l'origine du permis octroyé en 2015 ; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'invoquer le principe de légitime confiance et de continuité des actes administratifs ;

Vu le prescrit de l'article D.IV.57, 3° du Code ;

Considérant que malgré le rapport favorable conditionnel émis par la Cellule Aménagement - Environnement, l'autorité de recours estime que le principe de précaution visant à la protection des biens, mais également des personnes doit être appliqué ; qu'il en va de la sécurité des usagers, mais également des services et personnes qui en assurant la sécurité ; que sur la base de l'article D.IV.57 du Code le permis doit être refusé ; que l'article D.I.1 du Code assigne aux autorités l'obligation de garantir un développement durable qui en l'espèce, au regard de la contrainte dont est grevé le terrain, ne peut être garanti ».

L'article D.IV.57, 3°, du CoDT, sur lequel s'appuie l'auteur de l'acte attaqué, dispose comme il suit :

« Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :

[...]

3° des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique ».

Il ressort des motifs de l'acte attaqué qui précèdent que l'auteur de l'acte attaqué relève que le projet litigieux se situe dans une zone exposée à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeure, plus spécifiquement en zone d'aléa d'inondation faible, moyen et élevé par débordement et en zone d'aléa d'inondation par ruissellement faible, et que le projet sera implanté en zone d'aléa moyen. Il estime qu'au regard de ce contexte et malgré le rapport favorable conditionnel émis par la cellule aménagement-environnement, le permis sollicité ne peut être accordé au vu du principe de précaution, vu les risques de sécurité en résultant.

Une telle motivation permet de comprendre à suffisance ce qui a convaincu l'autorité de ne pas accorder le permis, malgré certains avis favorables émis au cours de l'instruction administrative.

La partie requérante ne soutient pas que cette motivation repose sur une erreur de fait. Par ailleurs, l'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que le risque d'inondation était un motif de nature à justifier le refus de délivrance du permis d'urbanisme sollicité.

Le grief n'est pas fondé.

22. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

23. 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°, 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 octobre 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