

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

n° 264.627 du 23 octobre 2025

A. 242.352/XIII-10.420

En cause : **la commune de Bassenge,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-Marc RIGAUX
et Vincent PAQUET, avocats,
boulevard d'Avroy 270
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 juillet 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 7 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous condition, à G.P. et T.G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'un bureau en logement (studio) sur un bien sis rue Brouck au Tilleul 11 à Bassenge.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, 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 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Matthieu Guiot, *loco* M^{es} Jean-Marc Rigaux et Vincent Paquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, 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

1. Le 16 octobre 2023, G.P. et T.G. introduisent auprès de la commune de Bassenge une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation de bureaux composant un immeuble mixte en un studio d'environ 45 m² sur un bien situé rue Brouck au Tilleul, 11 à Bassenge, cadastré 4^{ème} division, section A, n° 295E.

L'annexe 4 de la demande de permis décrit son objet comme suit :

« Changement d'affectation du secteur tertiaire en logement.
Transformation d'un bureau casco, présent dans un immeuble à usage mixte, un studio 1 chambre. (Le bâtiment existant comporte 4 logements, un atelier, 1 garage et 1 bureau). Aucune modification extérieure, ni dans les façades ni dans les abords ».

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, et en zone résidentielle au schéma de cohérence territoriale communal.

2. Le 22 novembre 2023, le collège communal de Bassenge informe les demandeurs de permis et le fonctionnaire délégué que l'envoi de l'accusé de réception a été adressé en dehors du délai prévu à l'article D.IV.33 du CoDT.

Le même jour, le dossier de demande est réintroduit auprès des services de la commune de Bassenge.

3. Le 23 novembre 2023, un accusé de réception actant le caractère complet et recevable de la demande est délivré.

4. Divers avis sont sollicités et émis en cours d'instance, parmi lesquels l'avis favorable de la zone de secours de Liège 2 du 6 décembre 2023 et l'avis favorable conditionnel de la direction des routes de Liège du SPW du 27 décembre 2023.

5. Le 16 janvier 2024, le collège communal décide de refuser d'octroyer le permis.

6. Le 8 février 2024, les demandeurs de permis introduisent un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon. Ils précisent qu'ils ont obtenu « l'accord de la copropriété pour l'aménagement d'une terrasse devant le logement, et/ou l'acquisition de la parcelle adjacente au bien pour y aménager un petit jardin ». Ce recours est réceptionné le 13 février 2024.

7. Le 6 mars 2024, une première analyse du dossier est communiquée aux parties par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW.

8. Le 21 mars 2024, après l'audition des parties, la commission d'avis sur les recours (CAR) remet un avis favorable.

9. Le 29 avril 2024, le fonctionnaire délégué compétent sur recours notifie un rapport de synthèse au ministre de l'Aménagement du Territoire aux termes duquel il propose d'octroyer, sous condition, le permis sollicité.

10. Le 7 mai 2024, le ministre octroie, sous condition, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique en ses première et troisième branches

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de « l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de la contradiction des motifs, de l'inexactitude et de l'insuffisance des motifs, d'une condition imprécise ou

impossible ou dépendant de la volonté d'un tiers, du devoir de minutie, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle divise le moyen unique en quatre branches.

Dans la première branche, elle soutient que l'acte attaqué comporte une contradiction entre les motifs et le dispositif en ce que, selon elle, les motifs font apparaître que l'ajout d'un espace extérieur privatif au logement est essentiel et que le dispositif ne concerne que l'adjonction d'une haie. Elle considère qu'à défaut d'un tel espace, le logement ne sera pas suffisamment qualitatif pour être autorisé.

Dans la troisième branche, elle déplore, à propos de la condition précitée, que l'endroit où la haie doit être implantée ne puisse être déterminé. Elle note qu'il est question de la « limite de propriété » mais elle estime qu'elle ne peut en déduire que cette haie devra être nécessairement plantée à front de rue, le long de la rue Brouck au Tilleul. Elle ajoute que, si la condition devait être interprétée de la sorte, il est regrettable que les services et commissions interrogés n'aient pas pu se prononcer sur cet ajout, d'autant que la haie sera implantée le long d'une route à un endroit où il y a un tournant. Elle émet l'hypothèse que la haie soit implantée sur le domaine public, ce qui requiert, selon elle, l'accord des autorités publiques. Elle doute que la condition concerne le côté de la propriété mitoyen avec l'immeuble voisin dès lors qu'il est fait mention d'un « axe secondaire ». Elle ajoute qu'à supposer que ce puisse être le cas, il est nécessaire que les demandeurs de permis produisent une preuve d'acquisition de propriété de la parcelle adjacente pour y aménager un petit jardin. Cela impliquera également, selon elle, de déterminer à l'avance les titulaires des droits de propriété concernés. Elle en conclut que la condition est soit impossible à réaliser, soit dépend de la volonté d'un tiers, soit est trop imprécise.

B. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse affirme, après avoir cité certains extraits de l'avis de la CAR et de l'acte attaqué, qu'il n'y a aucune contradiction dans ses motifs.

Sur la troisième branche, elle considère que la branche est une déclinaison de la première, elle juge à ce propos qu'il va « de soi que la haie sera plantée à l'endroit où s'achève l'espace privatif ». Elle ne perçoit pas en quoi la condition serait impossible ou trop imprécise pour être exécutée.

C. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, la partie requérante expose qu'elle ne dénonce pas une contradiction dans les motifs mais une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte contesté.

Sur la troisième branche, elle considère que l'emplacement et le type de haie ne sont pas précisés dans la condition, entraînant l'illégalité de l'acte attaqué.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur la première branche, la partie adverse estime que l'emploi du conditionnel dans le motif de l'acte attaqué aux termes duquel « il y aurait lieu de réaliser la plantation d'un écran végétal » ne signifie pas que l'autorité compétente ne disposait pas d'informations nécessaires pour prendre sa décision en toute connaissance de cause. Elle soutient qu'il n'y a pas de doute quant à l'existence de l'espace privatif, la condition imposant son aménagement et les essences à planter pour préserver son caractère privatif.

IV.2. Examen

A. Sur la première branche

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 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. 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.

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.

2. L'article D.IV.53 du CoDT, alinéas 1^{er} et 2, dispose ce qui 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.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

La notion de « motivation adéquate » au sens de cette disposition rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

3. En l'espèce, les motifs de la décision dont recours, reproduits dans l'acte attaqué, mentionnent que le logement projeté « ne disposerait d'aucun extérieur : ni jardin, ni cour, ni terrasse/balcon » et, partant, que « cela contribue également à la faible qualité de ce logement ».

L'acte attaqué contient une seule condition libellée comme suit :

« Planter une haie mixte d'essences indigènes (ex : aubépine, érable, champêtre, cornouiller, viorne, noisetier, charme, épine noir) de 1,5 mètres de hauteur implantée sur la limite de propriété (côté axe secondaire) ».

L'imposition de cette condition y est motivée comme suit :

« Considérant qu'il ressort des éléments du dossier, que les demandeurs ont reçu l'accord de la copropriété pour l'aménagement d'une terrasse devant le logement, et/ou l'acquisition de la parcelle adjacente au bien pour y aménager un petit jardin ;

Considérant dès lors que le nouveau logement disposerait bien d'un espace extérieur privatif ;

Considérant qu'afin d'intimiser cet espace extérieur, qu'il y aurait lieu de réaliser la plantation d'un écran végétal, avec comme suggéré par la commission : “la plantation d'une haie mixte indigène de 1,5 mètres de hauteur implantée sur la limite de propriété (côté axe secondaire) et constituée des essences suivantes (aubépine, érable champêtre, cornouiller, viorne, noisetier, charme, épine noir)” ».

Ces motifs renvoient à la condition de l'écran végétal suggérée par la CAR dans un avis « réputé favorable » – compte tenu de la parité des voix – qu'elle a émis le 26 mars 2024, avis dont les motifs sont reproduits dans l'acte attaqué et auquel l'auteur de l'acte attaqué se rallie. Il ressort toutefois des éléments du dossier que cet avis n'est pas celui annexé à l'acte attaqué ni même celui relatif au projet litigieux. L'avis de la CAR annexé à l'acte attaqué est un avis favorable du 21 mars 2024 qui ne suggère pas une telle condition et qui est motivé comme suit :

« La commission considère, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que le projet est acceptable compte tenu qu'il n'engendre pas de modification extérieure, ni dans les façades, ni dans les abords, qu'il est très lumineux et qu'il offre une habitabilité suffisante pour une personne seule ».

4. Il résulte de ce qui précède que l'autorité de recours a apprécié et motivé la condition de la plantation d'une haie mixte « sur la limite de propriété (côté axe

secondaire) » au regard d'un avis de la CAR portant sur un autre projet qui se situe au croisement de deux voiries et comporte un espace privatif extérieur à aménager, ce qui n'est pas le cas du projet litigieux qui ne prévoit aucune modification extérieure dans les abords.

Les motifs précités de l'acte attaqué font apparaître que l'ajout d'un espace privatif extérieur au logement a été considéré par l'autorité de première instance comme permettant d'améliorer la qualité du logement. S'agissant de l'appréciation de l'autorité de recours, l'emploi du conditionnel dans les motifs de l'acte attaqué aux termes desquels « le nouveau logement disposerait bien d'un espace extérieur privatif » et qu'« il y aurait lieu de réaliser la plantation d'un écran végétal » permet de déduire qu'elle a estimé ne pas disposer d'informations suffisantes ni de garanties pour conclure de manière certaine en l'existence de cet espace à aménager.

En revanche, le dispositif de l'acte attaqué ne concernant que l'adjonction d'une haie afin d'intimiser l'espace privatif extérieur à aménager, il postule de l'existence de celui-ci qui n'est toutefois pas établie. Ce postulat erroné peut s'expliquer par le fait que cette condition a été suggérée par la CAR pour un projet qui comportait, quant à lui, un espace privatif extérieur à aménager.

Partant, il y a bien une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué.

La première branche est fondée.

B. Sur la troisième branche

5. Il ressort des termes de l'article D.IV.53 du CoDT qu'un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions pour autant qu'elles soient nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à sa faisabilité.

Il est constant que pour être admissibles, les conditions qui assortissent un permis d'urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet, et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi, elles ne peuvent pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

Ces limites doivent être évaluées de manière raisonnable au regard, notamment, de la nature de la condition et de son impact sur le projet envisagé. Une marge de manœuvre limitée dans la mise en œuvre de la condition peut être admise.

Une condition imposée ne peut être matériellement impossible à exécuter. Une condition ne peut toutefois être jugée impossible que lorsqu'elle est manifestement incompatible avec le projet en cause. Il n'y a en effet pas lieu de confondre les éventuelles illégalités affectant le permis et celles relatives à l'exécution du permis qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil d'État.

6. En l'espèce, comme déjà précisé sous la première branche, la condition précitée de la plantation d'une haie mixte implique nécessairement l'existence d'un espace extérieur à aménager. Or, sur les plans annexés à l'acte attaqué, les termes « aucune modification extérieure projetée » sont apposés.

Au surplus, comme développé sous la première branche, la condition précitée n'a pas été suggérée par la CAR au regard du projet litigieux. Partant, cette erreur de motivation participe à étayer le grief pris de l'imprécision de la condition quant à l'implantation exacte de la haie mixte, les termes « implantée sur la limite de propriété (côté axe secondaire) » repris de l'avis de la CAR n'étant pas applicables au projet litigieux.

La troisième branche est fondée dans la mesure qui précède.

Le moyen unique est fondé en ses première et troisième branches.

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 annulé l'arrêté du 7 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous condition, à G.P. et T.G. un permis d'urbanisme ayant pour

objet la transformation d'un bureau en logement (studio) sur un bien sis rue Brouck au Tilleul, 11 à Bassenge.

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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Simon Pochet,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Simon Pochet

Laure Demez