CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 266.334 du 10 avril 2026

A. 243.471/XIII-10.559

En cause : **V.D.**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Emilie MOYART et
Fabrice EVRARD, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre

contre :

la commune de Grez-Doiceau,
représentée par son collège communal,

Partie intervenante :

B.B.,
ayant élu domicile chez
M^e^ Tangui VANDENPUT, avocat,
rue d'Edimbourg 26
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 novembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 9 août 2024 par laquelle le collège communal de Grez-Doiceau délivre à B.B. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation sur un bien sis rue de Fontenelle, 20 à Grez-Doiceau.

II. Procédure

Par une requête introduite le 15 janvier 2025, B.B. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Un mémoire ampliatif a été déposé.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2026 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^ Émilie Moyart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Tangui Vandenput, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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. La partie adverse n'ayant pas déposé de dossier administratif, l'exposé des faits qui suit se fonde sur les faits cités par la partie requérante.

2. Le 6 mars 2024, B.B. introduit, auprès de la commune de Grez-Doiceau, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation sur un bien sis rue de Fontenelle, 20 à Grez-Doiceau, cadastré 1^ère^ division, section D, n° 65.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez. Il est également repris dans le périmètre du schéma de développement communal (SDC) en « aire résidentielle », adopté par le conseil communal de Grez-Doiceau le 29 décembre 2009 et entré en vigueur le 27 avril 2010.

3. Le 25 mai 2024, le collège communal de Grez-Doiceau délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

4. Le 13 juin 2024, il sollicite l'avis du fonctionnaire délégué, lequel est réputé favorable par défaut.

5. Le 9 août 2024, le collège communal octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par B.B., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.53 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, de l'erreur et de la contradiction des motifs, de la rupture de la ligne de conduite de l'administrative, du revirement d'attitude injustifié et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il résume son argumentation comme suit :

« - La ligne de conduite des autorités administratives, et particulièrement de la partie adverse, est claire : la forme et la superficie de la parcelle ne permettent pas d'urbaniser, seule, celle-ci.

La partie adverse considère, de manière plus que surprenante, que la parcelle litigieuse se prêterait, aujourd'hui, à l'implantation d'une habitation unifamiliale alors même que la forme et la superficie de la parcelle litigieuse n'ont pas été modifiées.

La partie adverse a ainsi opéré un revirement d'attitude.

Or, la motivation de l'acte attaqué ne permet aucunement de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé d'autoriser la construction d'une habitation unifamiliale sur la parcelle litigieuse.

Au contraire, tout au long de cette motivation, la partie adverse relève le caractère très petit de la parcelle visée par le projet.

- Outre ce revirement d'attitude non justifié, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en octroyant le permis d'urbanisme sollicité.

Et pour cause, aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances, n'aurait délivré le permis d'urbanisme sollicité.

- Enfin, la motivation de l'acte attaqué est purement et simplement contradictoire et ne permet pas de comprendre en quoi le projet s'intègrerait harmonieusement au contexte urbanistique existant.

En réalité, le projet litigieux dénote pleinement avec le contexte bâti et non bâti avoisinant ».

B. Le mémoire ampliatif

Dans une première branche, il réplique qu'il ressort clairement des précédentes décisions que la parcelle litigieuse, envisagée seule, est inconstructible, que si le fonctionnaire délégué a certes, dans ses avis du 30 juin 2011 et du 1er juillet 2014, critiqué certains éléments propres au projet proposé, il a toutefois considéré, de manière générale, que la parcelle litigieuse n'était pas susceptible d'être urbanisée seule et ce, eu égard à sa forme et sa superficie.

Il considère que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas référence aux volumes secondaires des plus grosses habitations du quartier pour justifier l'intégration du projet litigieux au contexte bâti et que rien ne permet d'affirmer qu'il s'agit également de la position de la partie adverse, laquelle n'a pas déposé de mémoire en réponse. Il ajoute qu'en tout état de cause, une motivation *a posteriori* ne peut être admise. Selon lui, la partie intervenante reconnaît que le projet litigieux ne s'intègre pas à son contexte bâti et qu'il ne peut pas être considéré comme constituant un « volume secondaire », à défaut de présence d'un « volume principal ». Il ajoute que le fait que le projet litigieux serait partiellement caché derrière le garage du requérant n'apparait pas dans la motivation de l'acte attaqué et constitue une motivation *a posteriori* erronée puisqu'il ressort du plan déposé à l'appui de la demande de permis que l'habitation litigieuse sera directement visible depuis l'espace public.

Il constate que la partie intervenante ne conteste pas que le projet ne respecte pas l'avis du commissaire voyer repris dans la décision de la partie adverse du 26 septembre 2014 et qui imposait, pour toute construction sur la parcelle litigieuse, de réserver une distance minimale de 1,20 mètre entre la construction et le chemin n° 25, alors que le projet prévoit une distance de 1,15 mètre.

À titre surabondant, il relève que les précédentes demandes de permis d'urbanisme ou de certificat d'urbanisme n° 2 avaient trait à un projet similaire et que si un délai de 10 ans sépare les précédentes décisions de l'acte attaqué, les spécificités de la parcelle litigieuse sont identiques et le contexte ainsi que les circonstances légales n'ont pas évolués. Il en déduit un revirement d'attitude.

Il estime qu'il est incontestable qu'aucune autre autorité, placée dans les mêmes circonstances, aurait délivré le permis d'urbanisme sollicité.

Dans une seconde branche, il soutient que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi le projet s'intègrera harmonieusement au contexte existant et que les développements apportés, à cet égard, par la partie intervenante n'énervent en rien cette affirmation. À son estime, le gabarit du projet ne peut manifestement pas être considéré comme étant proportionnel à la taille de la parcelle et, partant, ne correspond pas aux proportions construites habituelles du quartier.

C. Dernier mémoire

En la première branche, il confirme qu'il ressort de l'historique des décisions prises sur les différentes demandes de permis ayant pour objet la construction d'une maison d'habitation unifamiliale sur la parcelle en cause qu'il n'existe, dans l'ordonnancement juridique, aucune autorisation délivrée par le collège communal. Il estime que la seule ligne de conduite de cette autorité à prendre en considération est celle du certificat d'urbanisme n° 2 défavorable délivré le 12 juillet 2011 et aux termes duquel elle a considéré que la configuration de la parcelle ne se prêtait pas à l'implantation d'une habitation. Il en déduit un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse. Il relève que le projet litigieux propose une version plus importante en termes de densité (48 logements) que les précédents projets, dont celui de 2011 qui porte la densité de logements à 41, et qu'au vu de l'évolution défavorable de la densité, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'est détaché de ses précédentes positions.

Quant au grief pris du défaut de motivation de l'acte attaqué par rapport à l'avis du commissaire voyer, il soutient que le fait que cet avis a été émis dans le cadre de l'instruction d'une autre demande n'est pas pertinent. Après avoir relevé que la précédente demande de permis a été modifiée en 2013 pour rencontrer l'imposition de distance minimale de 1,20 mètre entre la construction et le chemin n° 25 prévue par cet avis, il reproche à l'autorité de ne pas avoir sollicité l'avis de cette instance.

En la seconde branche, il expose que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire en ce qu'elle reconnaît que le projet propose un logement de très petite taille qui prendra place dans un quartier résidentiel d'habitations de plus grande taille. Il considère que le gabarit du projet ne s'intègre pas dans l'esprit du quartier. Il rappelle que la majorité de la parcelle sera urbanisée et, partant, critique le motif selon lequel le projet donnera la priorité à sa végétation.

V.2. Examen

A. Première branche

1. Pour satisfaire aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout permis d'urbanisme comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1er de la 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 permettre au destinataire de l'acte ainsi qu'au juge chargé d'en contrôler la régularité de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées. L'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation d'exposer les motifs des motifs.

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 précitée

Ainsi, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité, 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 et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

L'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité, s'agissant du bon aménagement des lieux, est notamment fonction de l'importance des travaux projetés et des nuisances que le projet est susceptible de générer. L'autorité compétente dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'administration et ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit.

2. Le contrôle de l'appréciation est marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme

arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'auteur de l'acte attaqué et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

3. Le principe général de confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. S'agissant d'un acte individuel dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées. La violation de ce principe suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance.

4. 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 injustifié lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins. Dans ce cas, elle doit motiver particulièrement sa nouvelle décision. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative opère ce revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité se départit d'une précédente appréciation s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée se succèdent dans un délai relativement rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative, ni fait apparaître d'élément nouveau expliquant la contradiction. Un revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

5. En l'espèce, la parcelle visée par le permis attaqué a fait l'objet de plusieurs demandes qui avaient pour objet la construction d'une maison d'habitation unifamiliale d'une superficie bâtie de 72 m² (portant la densité bâtie à l'hectare à 41 logements). Ces demandes, qui n'ont pas été introduites par la partie intervenante,

concernaient un projet similaire, ayant toutefois évolué dans sa dernière version (en 2014). Elles ont donné lieu aux décisions suivantes :

- un certificat d'urbanisme n° 2 défavorable en mai 2006 ;
- un certificat d'urbanisme n° 2 défavorable le 12 juillet 2011 ;
- un refus de permis d'urbanisme du collège communal le 11 janvier 2013 ;
- un permis d'urbanisme octroyé par le collège communal le 26 septembre 2014.

Ce dernier permis, rendu sur avis défavorable du fonctionnaire délégué, a été réformé par un arrêté ministériel du 10 décembre 2014 au motif que sa motivation ne rencontrait pas les arguments soulevés par le fonctionnaire délégué portant sur le gabarit du bâtiment et sur l'impact paysager de la façade latérale droite aveugle.

Le 28 février 2023, la partie intervenante a introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction, sur la même parcelle, d'une habitation unifamiliale de très petite taille (8,16 mètres de long sur 4,52 mètres de large) et d'une station d'épuration individuelle.

Le 27 octobre 2023, le collège communal a octroyé le permis unique sollicité, assorti de la condition d'utiliser une « matérialité de parement similaire à celle du quartier, soit une brique de façade rouge/brun et une toiture couverte de tuiles plates ou d'ardoise de ton gris foncé mat ». Ce permis est motivé notamment comme suit :

« Considérant que les antécédents des demandes de permis ou de certificats n'ont pas abouti favorablement dans le passé car le terrain était urbanisé presque dans sa totalité et que la hauteur sous corniche proposée était trop importante par rapport au gabarit des maisons voisines ;

Considérant que le présent projet plus petit, plus intégré avec le souhait de correspondre au tissu bâti ;

Considérant qu'il s'agit de la construction d'une maison individuelle, très petite, sur un terrain de 2.20 ares environ ;
[…]

Considérant qu'une habitation d'un développement au sol de 36,88 m² sur une parcelle de 220 m² représente une proportion construite de 16,76 % du terrain ; Considérant que cette proportion bâtie se retrouve sur des terrains à proximité directe, comme notamment le 21, rue de Fontenelle ;

Considérant qu'à partir du moment où un projet est proportionné à son contexte tout en respectant l'architecture du voisinage, son intégration est facilitée ;

Considérant que le schéma de développement communal préconise une diversification dans la taille des logements pour favoriser une mixité sociologique ;
[…]

Considérant que le projet contribue à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis de par sa particularité de logement de très petite taille avec des perspectives visuelles dégagées et un gabarit, une architecture et des tonalités similaires au quartier en présence ;
[…]

Considérant qu'élargir ou rattacher la parcelle à une autre n'a pas de sens ici et est impossible ;

Considérant que laisser une dent creuse dans un quartier résidentiel sans véritable affectation ne sécurise pas ce dernier ;

[…]

Considérant que l'habitation se veut fonctionnelle et intégrée à son contexte ;

Considérant que sa petite taille et son aspect extérieur peuvent s'intégrer aux volumes secondaires des plus grosses habitations du contexte ;

Considérant que le principe de "bon aménagement des lieux" est à traduire en fonction de la compatibilité du projet dans son environnement urbanistique, laquelle est fonction de la situation propre à chaque demande de permis ;

Considérant que les anciennes demandes n'étaient pas contextualisées et ne pouvaient répondre à une intégration quelconque vues les dimensions des projets ;

Considérant que l'habitation de petite taille garantit un logement pour tous mais également le devenir de cette parcelle ».

La partie intervenante précise, sans être contredite à cet égard, qu'à défaut de notification de cette décision dans le délai de rigueur imparti par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, elle a été avisée par la partie adverse que le permis unique était censé être refusé en application de l'article 94 du décret précité.

Par conséquent, elle a décidé d'introduire une demande de permis d'urbanisme portant sur un projet similaire (mais sans station d'épuration) qui a donné lieu au permis attaqué.

6. Pour apprécier s'il y a un revirement d'attitude injustifié, il convient d'avoir égard à la seule attitude de l'auteur de l'acte attaqué, à savoir le collège communal, et non pas à celle du fonctionnaire délégué ou du ministre.

Le collège communal n'a pris qu'une seule décision dans un délai rapproché, à savoir la décision du 27 octobre 2023. Bien que l'objet du permis unique ne soit pas identique à celui du permis d'urbanisme attaqué, puisqu'il comprend également un « volet environnement », les projets concernés sont similaires en termes de superficie au sol et de densité. En 2023, il s'agissait de la construction d'une maison individuelle, très petite, sur un terrain de 2,20 ares et d'un développement au sol de 36,88 m². En 2024, l'acte attaqué précise que le projet litigieux se développe sur « un

volume compact de 8,16 m de long sur 4,52 m de large », soit exactement 36,88 m². Dans ces conditions, il ne peut lui être reproché un revirement d'attitude en matière d'appréciation du critère de la densité à l'hectare.

Il en est d'autant plus ainsi que cette même autorité avait octroyé un permis d'urbanisme en 2014 pour un projet de construction d'une superficie au sol nettement supérieure à celle autorisée par l'acte attaqué.

7. En outre, l'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« Considérant qu'il s'agit de la construction d'une très petite maison individuelle sur un terrain de 2,20 ares environ ;

Considérant que le terrain possède une forme trapézoïdale qui se rétrécit à l'arrière et se situe le long d'une voirie communale équipée ;

Considérant que sur le côté gauche de la parcelle se situe un chemin communal (chemin n° 25 à l'Atlas de Grez-Doiceau ;

Considérant qu'à droite du terrain se situe une parcelle construite avec une maison existante ;

Considérant qu'à l'arrière de la parcelle, le terrain appartenant au voisin est construit et s'agrandit jusqu'au chemin communal ;

Considérant que le terrain se situe à un carrefour entre la rue de Fontenelle et l'avenue des Pinsons ;

Considérant que la rue de la Fontenelle est étroite, environ 3,25 m de bande passante ;

Considérant que les habitations de part et d'autre possèdent une zone de recul qui facilite les accès et les stationnements ;

Considérant que l'habitation se situe à 12,47 m de la voirie, que deux places de stationnement en plein air y prennent place ;

Considérant que l'habitation est un volume compact de 8,16 m de long sur 4,52 m de large ;

Considérant que ce volume est placé perpendiculairement à la voirie avec une toiture à deux versants symétriques de 45° de pente et faîtage central ;

Considérant que malgré l'étroitesse du terrain de 9,61 m de longueur à rue et 4,18 m en fond de parcelle (32,72 m de profondeur de terrain), le projet vient se placer en recul par rapport aux limites parcellaires (1,00 m à droite et 2,31 m / 1,15 m à gauche) ;

Considérant que les zones de recul permettent de végétaliser les limites de la parcelle afin de préserver l'intimité de chacun ;

Considérant que le gabarit du projet est un rez + 1 étage + toiture, similaire aux habitations voisines ;

Considérant que le projet s'implante dans un quartier résidentiel d'habitations de plus grande taille ;

Considérant que les modifications du relief du sol sont légères (moins de 0,50 m de haut) dans la zone de recul afin de faciliter l'accès ».

Cette motivation permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles le collège communal a décidé d'autoriser la construction d'une habitation unifamiliale sur la parcelle litigieuse. La circonstance que le fonctionnaire délégué ne partage pas, en opportunité, cette appréciation n'est pas, au vu des circonstances concrètes de l'espèce et notamment de la modification de la taille de l'habitation et de son implantation, de nature à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

8. Quant à la critique au regard de l'avis émis en 2014 par le commissaire voyer dans le cadre de l'instruction d'une autre demande de permis, il n'appartenait pas à la partie adverse de motiver sa décision par rapport à cet avis émis il y a 10 ans dans le cadre d'une précédente demande de permis d'un projet dont les caractéristiques diffèrent substantiellement de celles du projet litigieux, en termes d'implantation, de densité et d'enjeux urbanistiques. Ce grief n'est pas fondé.

9. Enfin, les observations de la partie intervenante relatives au respect, par l'habitation litigieuse, de l'architecture traditionnelle et à sa hauteur sous toiture par rapport aux habitations voisines, ainsi qu'à son intégration aux volumes secondaires des plus grosses habitations du quartier et au contexte bâti, ne peuvent être assimilées à une motivation *a posteriori* dès lors qu'elle n'émane pas de l'auteur de l'acte attaqué. Au demeurant, cette appréciation correspond à celle portée par le collège communal dans la précédente décision d'octroi du permis unique du 27 octobre 2023.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

B. Seconde branche

10. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué précitée que son auteur considère que le gabarit du projet (rez + 1 étage + toiture) est similaire aux habitations voisines, que le projet donne la priorité à la végétalisation de la parcelle, tout en respectant l'architecture traditionnelle en présence et le contexte bâti (habitations importantes), qu'il contribue à l'aménagement des paysages bâti ou non bâtis étant donné sa particularité (logement de très petite taille avec des perspectives visuelles dégagées et un gabarit, une architecture, des tonalités similaires au quartier) et s'implante dans un quartier résidentiel d'habitations de plus grande taille.

Cette motivation n'est pas contradictoire en ce qu'elle énonce, d'une part, que le projet est un logement de très petite « taille » dont le « gabarit » (avec une

composition verticale d'un rez + étage + toiture) est similaire aux habitations voisines et, d'autre part, qu'il s'implante dans un quartier résidentiel composé d'habitations importantes, le terme « taille » utilisé par la partie adverse ne se référant pas à la superficie au sol de l'édifice. La motivation permet en outre de comprendre à suffisance en quoi l'autorité considère que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant, la circonstance qu'un bâtiment soit de plus petite taille que les habitations présentes dans le quartier n'impliquant pas qu'il ne s'intègre pas dans son environnement bâti et non bâti, et ce d'autant plus que le SDC préconise une diversification du type de logements.

La circonstance qu'il existe, dans le quartier, des terrains d'une superficie plus importante sur lesquels sont érigées des maisons d'habitation plus grandes, n'est pas de nature à remettre en cause ce constat.

Dès lors que le projet a été modifié en réduisant d'environ de moitié la superficie au sol de l'habitation en projet et prévoit la végétalisation de la parcelle (par la plantation d'une haie de 1,80 m de haut le long des limites de la parcelle et de quelques arbres), on peut comprendre la raison pour laquelle le collège communal a considéré que l'auteur du projet a envisagé d'accorder une « priorité à la végétation » au vu de la taille de la parcelle (2,20 ares) et de la superficie construite, par ailleurs moindre que dans les précédents projets d'urbanisation de la parcelle.

En considérant que le projet ne s'intègre pas dans son contexte urbanistique existant, le requérant tente en réalité de substituer son appréciation à celle de la partie adverse, ce qu'il ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, preuve non rapportée en l'espèce. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, ni d'intervenir comme arbitre des appréciation divergentes du requérant et de cette dernière, sauf à censurer une erreur manifeste qui n'est pas autrement établie en l'espèce.

La deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

Le requérant prend un second moyen de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.53, alinéa 1er, du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs de l'acte.

Il résume le moyen comme suit :

« Le projet litigieux s'écarte des prescriptions du SDC.

Or, la motivation de l'acte attaqué est manifestement lacunaire sur ce point et ne permet pas de comprendre en quoi les conditions visées à l'article D.IV.5 du CoDT seraient rencontrées en l'espèce.

En réalité, le projet querellé ne peut s'écarter de ces prescriptions à valeur indicative dans la mesure où :

- les objectifs poursuivis par le SDC sont compromis (espaces verts non représentés) ;
- le projet ne contribue pas à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis dès lors que l'habitation projetée ne présente aucune similitude avec les habitations présentes au niveau du quartier ».

B. Le mémoire ampliatif

Quant à l'application du SDT et du SDC de Grez-Doiceau à l'égard du projet litigieux, il réplique que l'argumentation de la partie intervenante concernant le SDT et le SDC, lequel doit être, selon lui, interprété à la lumière du SDT – auquel la partie adverse ne se réfère pas –, doit être considérée comme constituant une motivation *a posteriori*, qui ne peut être admise. Il considère que, conformément à l'article D.II.16 du CoDT, le SDT ne s'applique pas en l'espèce, s'agissant d'un permis d'urbanisme qui n'a pas trait à un projet relatif à une infrastructure d'intérêt régional ou à un projet visant à urbaniser un terrain de plus de 2 hectares. Il expose que ce n'est qu'à partir du 1er août 2030 – si les communes n'ont pas défini leur stratégie d'optimalisation spatiale – que les mesures et les cartographies des centralités pourront légalement s'appliquer aux projets immobiliers, que la cartographie du SDT ne reprend pas la parcelle considérée dans une centralité et, partant, que le quartier litigieux n'y est pas considéré comme un lieu de concentration de l'urbanisation.

Il soutient que le projet ne s'inscrit pas dans les orientations du SDC dès lors que, si ce schéma met en avant la nécessité de favoriser la diversité des logements et la mixité sociologique dans les zones résidentielles, les projets doivent néanmoins s'intégrer dans leur contexte environnant bâti et non bâti, ce qui, à son estime, n'est manifestement pas le cas du projet litigieux, ne prévoyant pas d'« espaces verts bien représentés ».

Il est d'avis que les enseignements jurisprudentiels ne trouvent pas à s'appliquer dès lors que le SDC précise expressément que la densité sera comprise entre 5 et 11 logements à l'hectare et que la partie adverse ne s'est pas gardé la possibilité d'imposer le respect de cette densité au cas par cas. Il ajoute qu'il n'est pas question en l'espèce du non-respect de la densité minimale mais bien d'un dépassement important de la densité maximale.

Selon lui, le projet litigieux compromet les objectifs du SDC dans la mesure où il ne permet pas d'atteindre l'objectif de la présence d'espaces verts « bien représentés » et la motivation de l'acte attaqué ne permet de comprendre en quoi le projet n'empêchera pas d'atteindre l'objectif visé par la partie adverse, compte tenu des spécificités du projet et du lieu dans lequel il s'implante. Il estime également que le projet ne contribue pas à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis. Il en déduit le non-respect des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT.

C. Le dernier mémoire

Il ajoute que la motivation relative au respect de la seconde condition visée à l'article D.IV.5 du CoDT se devait d'être particulièrement étoffée dans la mesure où plusieurs autorités administratives ont, précédemment, affirmé que l'implantation sur la parcelle litigieuse d'une superficie de très petite taille ne s'intégrait pas au cadre bâti, *quod non*.

VI.2. Examen

1. L'article D.IV.5 du CoDT dispose ce qui 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 ».

Aux termes de cette disposition, un permis peut notamment s'écarter d'un SDC moyennant une motivation qui démontre, d'une part, que le projet ne compromet pas les objectifs du schéma et, d'autre part, qu'il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages.

Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ces objectifs ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. 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 dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée, sous la réserve bien entendu des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Concernant la seconde condition, un permis peut notamment s'écarter d'un SDC moyennant une motivation qui démontre que le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. L'autorité doit d'abord démontrer qu'elle a une perception exacte des lignes de force du paysage, présenter ensuite l'impact du projet sur celles-ci et établir enfin la manière selon laquelle le projet respecte les lignes de force du paysage, les structure ou les recompose. Ces trois temps de l'analyse doivent apparaître dans la motivation.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que le SDC adopté par le conseil communal de Grez-Doiceau le 29 décembre 2009 et entré en vigueur le 27 avril 2010 préconise, pour l'aire résidentielle dans laquelle se situe la parcelle litigieuse, une densité de 5 à 11 logements à l'hectare, ainsi qu'une diversification des types de logements.

Le projet litigieux s'écarte de ce schéma en ce qu'il prévoit une densité de logements à l'hectare supérieure à la densité maximale, tout en présentant un type de logement autre que celui présent sur les parcelles environnantes, de plus grande taille.

Quant au respect des deux conditions visées à l'article D.IV.5 du CoDT, les motifs de l'acte attaqué sont notamment libellés comme suit :

« Considérant que le projet porte la densité de logements à 48 logements ;

Considérant que le schéma de développement communal préconise pour l'aire résidentielle, une densité de 5 à 11 logements à l'hectare tout en préconisant une diversification de types de logements ;

Considérant que le schéma de développement communal est une réglementation à valeur indicative qui lui a été attribuée afin de passer d'un "urbanisme de contraintes" à un "urbanisme de projet" ;

Considérant qu'en effet ces valeurs doivent être lues en comprenant le projet souhaité ;

Considérant que la possibilité de s'écarter d'un document à valeur indicative peut se demander moyennant 2 conditions :
- ne pas compromettre les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme du document ;
- contribuer à la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Considérant que les objectifs de développement territorial dans cette aire résidentielle peuvent être résumés de la sorte : densification faible de ces zones, exclusivement destinées aux résidences, avec des espaces verts bien représentés ;

Considérant que le projet contribue à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis de par sa particularité d'être un logement de très petite taille avec des perspectives visuelles dégagées et un gabarit, une architecture, des tonalités similaires au quartier en présence ;

Considérant que la zone de recul permet des aménagements et accès sur fond privé ainsi que la végétalisation de la parcelle afin de respecter l'intimité de chacun en plantant des haies sur le pourtour de la parcelle d'1,80 m de haut ;

Considérant que la zone de recul tient compte également de l'étroitesse de la voirie communale pour d'éventuelles manœuvres plus larges qui déborderaient du domaine public ».

D'une part, en ce qui concerne le respect de la première condition visée à l'article D.IV.5 du CoDT, il ressort de la motivation précitée que la partie adverse détermine les objectifs poursuivis par le SDC et expose à suffisance en quoi le projet n'empêche pas de les atteindre, compte tenu de ses spécificités (projet de très petite taille et plantation de haies d'une hauteur de 1,80 m de haut sur tout le pourtour de la parcelle) et du lieu dans lequel il s'implante (sur une parcelle de faible superficie). En considérant que le projet compromet les objectifs identifiés par la partie adverse dans l'acte attaqué et que l'implantation d'une habitation sur la parcelle litigieuse compromet le caractère aéré du quartier, le requérant substitue en réalité son appréciation à celle de l'autorité administrative, ce qui ne se peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce.

Si la partie adverse a considéré, par le passé, que l'implantation d'une habitation sur cette parcelle exiguë compromet la présence d'espaces verts bien représentés, c'était au sujet d'un projet dont la superficie au sol était nettement supérieure à celle du projet autorisé (près du double).

D'autre part, en ce qui concerne le respect de la seconde condition visée à l'article D.IV.5 du CoDT, l'autorité considère que « le projet contribue à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis de par sa particularité d'être un logement de très petite taille avec des perspectives visuelles dégagées et un gabarit, une architecture, des tonalités similaires au quartier en présence ». Cette motivation, certes succincte, permet néanmoins de comprendre à suffisance la raison pour laquelle l'autorité considère que le projet litigieux contribue effectivement à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. En considérant le contraire, le requérant substitue à nouveau son appréciation en opportunité à celle de la partie adverse, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce.

3. Quant à l'appréciation précédemment émise par la partie adverse au sujet du projet refusé par sa décision du 11 janvier 2013, aux termes de laquelle elle a estimé que l'implantation d'une habitation sur la parcelle litigieuse d'une superficie très petite (2,20 ares) ne s'intégrait pas au cadre bâti, elle n'est pas pertinente dès lors que le projet autorisé par l'acte attaqué n'est pas similaire à celui refusé en 2013.

Il ressort de la décision de refus de 2013 que la superficie bâtie projetée était de 72 m², que le bâtiment était implanté à front de rue, sans recul, qu'il n'y avait pas de possibilité d'arrêt sur la parcelle, ce qui représente un réel danger lors des entrées et sorties du garage, et que l'habitation était réalisée en mitoyen du côté droit offrant à l'habitation voisine un pignon aveugle long de plus de 10 mètres. Le projet qui fait l'objet de l'acte attaqué prévoit, quant à lui, un volume de 8,16 m sur 4,52 m, soit une densité bâtie d'environ 36 m², deux places de stationnement en plein air sur la parcelle, une implantation du bâtiment à 12,47 mètres de la voirie et en recul des limites parcellaires (1 m à droite et 2,31 m/1,15 m à gauche) ainsi que des zones de recul qui permettent de végétaliser les limites de la parcelle afin de préserver l'intimité de chacun.

La partie adverse a raisonnablement pu considérer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, que cet autre projet de construction d'une maison d'habitation sur la parcelle litigieuse s'intégrait au cadre bâti ou non bâti. Il n'est pas établi d'erreur de droit ou de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation dans son chef.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a motivé à suffisance et de manière adéquate les raisons pour lesquelles elle estime que les conditions visées à l'article D.IV.5 du CoDT sont rencontrées en l'espèce de manière à pouvoir s'écarter des prescriptions urbanistiques du SDC.

Le second moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par B.B. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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 requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 avril 2026, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Céline Morel	Laure Demez