

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.816 du 27 mai 2026

A. 241.916/XIII-10.360

En cause :

1. **J.B.,**
2. **E.N.,**
3. **C.H.,**
4. **l'association sans but lucratif TOUCHE
PAS À MA CAMPAGNE,**
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la ville d'Andenne, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

Parties intervenantes :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,
2. **la société anonyme LIXON**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Matthieu GUIOT et
Gabrielle AMORY, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 mai 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 20 octobre 2023 par laquelle le collège communal de la ville d'Andenne octroie à la société anonyme (SA) Lixon un permis

unique ayant pour objet la construction d'un immeuble de 48 appartements avec parking couvert de 63 emplacements, dans un établissement situé chaussée d'Anton, à Andenne, cadastré 2^e division, section G, n^o 11E.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 8 juillet 2024, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 26 juillet 2024, la SA Lixon a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 novembre 2025.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Gabrielle Amory, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur, a été entendu 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. Le 2 juin 2023, la société intervenante introduit auprès de l'administration communale de la ville d'Andenne une demande de permis unique ayant pour objet la construction d'un immeuble de 48 appartements, doté d'un parking de 63 places en rez-de-chaussée, ainsi que la construction d'une cabine à haute tension de 630 kVA, sur un bien situé chaussée d'Anton, à Andenne, cadastré 2^e division, section G, n^o 11E.

Au plan de secteur de Namur, approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, le projet s'implante en zone d'habitat en ce qui concerne la construction de l'immeuble à appartements et en zone agricole pour l'abri de jardin.

Le 5 juin 2023, les fonctionnaires technique et délégué informent la demanderesse de permis et le collège communal du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées le 10 juillet 2023. Le 24 juillet 2023, les fonctionnaires technique et délégué notifient le caractère complet et recevable du dossier de demande.

4. Une enquête publique est organisée du 9 août au 7 septembre 2023. Elle donne lieu à nombreuses réclamations.

Divers services et instances émettent des avis sur la demande, dont l'avis « à revoir » des services techniques de la ville d'Andenne et l'avis favorable conditionnel du collège communal.

Le 5 octobre 2023, les fonctionnaires technique et délégué transmettent au collège communal un rapport de synthèse défavorable, avec une proposition de refus d'octroi du permis sollicité.

5. Le 20 octobre 2023, le collège communal délivre à la société intervenante le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 7 novembre 2023, le fonctionnaire délégué introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 26 janvier 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du

territoire et de l'Environnement, accompagné d'une proposition de refus de délivrance du permis sollicité.

8. Les ministres ne statuent pas dans le délai prescrit, de sorte que la décision prise en première instance administrative par le collège communal est confirmée, ce dont celui-ci est informé par un courrier du 4 mars 2024.

IV. Interventions

9. Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la Région wallonne dans la mesure où, dans le cadre de l'instruction de la demande, les fonctionnaires délégué et technique ont transmis, en première instance administrative, un rapport de synthèse défavorable au projet, proposant de refuser l'octroi du permis unique sollicité et où le fonctionnaire délégué a introduit un recours administratif contre l'acte attaqué auprès du Gouvernement wallon.

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

V. Recevabilité – intérêt au recours

V.1. Thèse de la partie adverse

10. La partie adverse conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit pour l'association sans but lucratif (ASBL) Touche pas à ma campagne.

Elle fait valoir que les statuts de l'ASBL sont précis quant à la zone qu'elle protège, à savoir le site délimité par la chaussée d'Anton, l'avenue Reine Elisabeth, la rue de Gotte, la cité Clotz, la rue Camille-Fossion, la rue Sous-stud, et le Fond du chenal, et que la parcelle concernée par le projet n'en fait pas partie puisque le projet litigieux se situe au-delà du Fond du chenal. Elle ajoute que, selon ses statuts, l'association a pour but de maintenir une « vaste zone à caractère agricole et naturel » et qu'à cet égard, le présent recours excède son objet social, dès lors que l'acte attaqué n'autorise des actes et travaux qu'en zone d'habitat.

V.2. Thèse de la seconde partie intervenante

11. À l'instar de la partie adverse, la seconde partie intervenante relève, au regard de l'objet social de l'ASBL, que celle-ci a pour but de protéger la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) et une partie de la zone agricole du « site de la plaine d'Anton », que, bien que reprise dans le périmètre, la zone d'habitat ne

fait pas partie de la zone à protéger et que, fût-il prévu à proximité du site à protéger, l'affectation du projet contesté n'est ni agricole ni naturelle. Elle en infère que la protection de la parcelle du projet n'entre pas dans l'objet social de la quatrième requérante, qui n'est, partant, pas recevable à agir.

V.3. Thèse des parties requérantes

12. En termes de requête, les trois premiers requérants indiquent qu'ils résident dans des habitations localisées en face du bien sur lequel s'implante le projet autorisé par l'acte attaqué.

S'agissant de la quatrième requérante, ils précisent qu'elle dispose de la personnalité juridique et peut agir en justice. Ils se réfèrent à son objet social, tel que défini par ses statuts, et précisent que, selon ceux-ci, elle poursuit la réalisation de son but via la lutte contre l'urbanisation. À cet égard, ils exposent que le projet est situé à proximité immédiate du Fond du chenal et qu'il s'implante sur une parcelle qui a un caractère agricole et naturel, et qui, tant géographiquement que par son affectation, fait clairement partie de l'objet social de l'ASBL.

13. En réplique, ils précisent que les statuts de l'association délimitent la zone à protéger par différentes rues mais visent aussi les « environs proches » de celle-ci. Ils ajoutent que c'est la protection du caractère naturel de la plaine d'Anton qui est recherchée par l'ASBL, sans égard à l'affectation urbanistique ni en fonction du plan de secteur ou du CoDT.

V.4. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la seconde partie intervenante

14. La société intervenante souligne que l'ASBL requérante a été constituée postérieurement à la délivrance du permis unique et qu'elle ne démontre aucun commencement d'action auparavant. Elle en infère que l'association a été créée dans le seul but d'introduire le présent recours.

B. Dernier mémoire des parties requérantes

15. Les requérants exposent que l'association requérante n'a pas été créée, en novembre 2023, pour contester le permis litigieux puisqu'à ce moment, l'acte attaqué n'était pas susceptible de recours en annulation, seul un recours administratif étant ouvert aux tiers. Ils indiquent que ce n'est qu'à la suite de l'affichage auquel la ville a procédé le 12 mars 2024 que l'acte attaqué, pris le 20 octobre 2023, est devenu

définitif. Par ailleurs, ils contestent que l'ASBL ait été créée dans le seul but d'introduire un recours contre le projet litigieux, puisqu'elle vise la protection du vaste site de la plaine d'Anton, sur près de 50 hectares. À leur estime, il est contradictoire de soutenir que le projet ne s'inscrit pas dans la sphère d'action de l'ASBL et d'affirmer ensuite qu'elle a été constituée dans le seul but d'agir contre le permis litigieux.

V.5. Examen

16. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, des mêmes lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt au recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

17. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel ainsi fixé.

18. Sont recevables les recours introduits par des personnes morales qui se prévalent d'une atteinte portée par l'acte qu'elles contestent aux intérêts légitimes et collectifs qu'elles poursuivent en raison de leur objet social, pour autant que ces intérêts soient spécifiques ou, en d'autres termes, suffisamment distincts de l'intérêt général.

Une association sans but lucratif peut agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elle satisfasse aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elle témoigne de cette dernière condition lorsqu'elle agit dans le but qu'elle s'est fixé dans ses statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de ses membres. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit n'est guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

19. En l'espèce, les statuts de la quatrième requérante lui donnent l'objet social suivant :

« L'association a pour but de protéger le vaste site de "la plaine d'Anton" (dénommé également "Ma Campagne") de plus de 50 hectares – situé sur le territoire de la commune d'Andenne (5300) et délimité par la Chaussée d'Anton, l'Avenue Reine Elisabeth, la Rue de Gotte, la Cité Clotz, la Rue Camille Fossion, la Rue Sous-Stud, le Fond du Chenal – et ses environs proches, afin d'y maintenir une vaste zone à caractère agricole et naturel, qui pourrait bénéficier à toute la population d'Andenne ou d'ailleurs, dans le respect de la faune et la flore existantes, des habitants, des fonctions et des usages déjà présents.

Elle poursuit la réalisation de ce but par tous les moyens nécessaires, notamment :

- en défendant l'environnement et la biodiversité existante en luttant contre tout aménagement, urbanisation, nuisance ou pollution affectant la plaine d'Anton;
- en évaluant de manière critique tout projet de construction et d'urbanisation s'inscrivant partiellement ou totalement dans le périmètre de la Plaine d'Anton, voire au voisinage proche de celui-ci;
- en marquant une opposition ferme aux projets qui seraient jugés en contradiction avec le but de l'association, notamment en introduisant ou poursuivant des procédures tant contentieuses (administratives ou judiciaires) que non contentieuses;
- en organisant une mobilisation citoyenne lors des événements et démarches administratives liées à la réalisation de projets immobiliers jugés néfastes pour le site (réactions aux enquêtes publiques, présence aux conseils communaux, manifestation lors des événements de promotion du projet contesté, etc.) ».

20. Cet objet social est suffisamment précis pour être distingué de la défense de l'intérêt général et de l'intérêt personnel de chacun des membres de l'association. Il porte sur des domaines spécifiques tels que la défense de l'environnement et de la biodiversité existante sur le site précité, ainsi que la lutte contre les projets d'urbanisation susceptibles d'être néfastes pour celui-ci. L'action de l'association est également limitée d'un point de vue territorial puisqu'elle concerne le « vaste site » de la plaine d'Anton mais aussi ses « environs proches ».

L'acte attaqué autorise, sous conditions, la construction d'un immeuble de 48 appartements avec parking couvert de 63 emplacements, ainsi que l'implantation d'une cabine à haute tension. Le recours pointe notamment que le projet litigieux se situe à proximité immédiate du Fond du chenal qui fait partie des rues et chaussée délimitant la « plaine d'Anton » dont l'association se donne notamment pour objet de maintenir le caractère agricole et naturel. En cela, l'acte attaqué est de nature à entraver la réalisation de l'objet social de la quatrième requérante et à porter atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend.

21. Par ailleurs, compte tenu du droit de s'associer garanti par la Constitution sans mesure préventive, le fait que l'association requérante a été constituée le 24 novembre 2023, soit quelque cinq mois avant l'introduction du présent recours et en raison du projet litigieux, n'implique pas qu'elle n'a été créée que pour pouvoir introduire le recours et non avec la volonté d'œuvrer concrètement dans les buts qu'elle s'est assignés en vertu de ses statuts. En outre, si l'association a été créée postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué par la ville d'Andenne, il reste qu'elle a été constituée durant l'instruction du recours administratif introduit par le fonctionnaire délégué contre l'acte attaqué et avant que celui-ci soit confirmé par l'effet de l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

22. Les trois premiers requérants exposent, quant à eux, résider dans leurs habitations respectives sises face au projet litigieux ou à proximité immédiate, ce qui n'est pas contesté.

23. Le recours est recevable dans le chef des quatre requérants.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête

24. Les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration par la violation du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

25. En une première branche, ils considèrent que l'autorité commet des erreurs d'appréciation en fait et en droit, en affirmant que le projet litigieux est situé « en entrée de ville », « à proximité du centre-ville et des commerces » et s'inscrit « dans la politique de développement urbain et de densification des centres-villes », et que les lieux méritent d'être urbanisés et densifiés. Ils font valoir que le projet est situé à près de 1.400 mètres de la première rue perpendiculaire réellement urbanisée, que la chaussée d'Anton ne comporte aucun commerce sur près d'un kilomètre, qu'hormis des habitations unifamiliales implantées le long de la route régionale, il n'y a que des champs ou des espaces naturels et qu'il est erroné de soutenir que le site se situe à l'entrée de la ville alors qu'il se situe presque à même distance du village voisin que du centre d'Andenne. Ils soutiennent que la partie adverse tente de justifier un « projet de centre-ville », alors que tel n'est manifestement pas le cas.

Subsidiairement, ils estiment que, ce décidant, l'autorité commet une erreur manifeste d'appréciation, d'autant plus que la voirie régionale ne dispose d'aucun trottoir de sorte que les futurs habitants du projet seront contraints d'utiliser un véhicule.

Par ailleurs, ils contestent que le projet litigieux puisse participer « à la lutte contre l'étalement urbain », dès lors qu'au contraire, il développe la ville hors de la ville et, notamment, bétonne des zones vierges de toute construction.

26. Dans une deuxième branche, ils font grief à la partie adverse de justifier le projet notamment par l'existence d'un avant-projet de schéma d'orientation local (SOL) qui préconise de densifier à proximité immédiate du projet, alors que l'autorisation d'un projet d'immeuble de 48 appartements ne peut reposer sur un avant-projet de SOL qui n'a pas encore été adopté et est, à ce stade, purement hypothétique.

27. En une troisième branche, ils pointent une absence de réponse adéquate à l'avis défavorable émis le 5 octobre 2023 [*lire* : 2 octobre 2023] par le fonctionnaire délégué. Ils font valoir que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi celui-ci indique que le bien est situé à l'entrée de la ville, à proximité de commerces, alors que l'avis précité affirme le contraire, en quoi le projet s'intègre dans le bâti pourtant presque exclusivement composé de maisons unifamiliales, ce que l'avis du fonctionnaire délégué a clairement évoqué, la raison pour laquelle l'acte attaqué fait référence à un immeuble situé à près de 150 mètres du projet, qui n'est pas intégré et constitue une exception, et pourquoi le large pignon aveugle est admissible. Ils en déduisent que l'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas légalement sa décision de s'écarter de l'avis du fonctionnaire délégué.

28. En la quatrième branche, ils reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de se fonder notamment, pour apprécier l'intégration du projet dans le bâti environnant, sur un dossier mentionnant la présence d'un immeuble rez+3 sis sur la parcelle G11C à proximité du projet, qui est en réalité inexistant juridiquement et factuellement.

29. Dans la cinquième branche, ils exposent que la partie adverse commet une erreur de fait lorsqu'elle affirme que les nuisances sur le voisinage seront minimales et que les maisons voisines conserveront une grande ouverture sur les champs et bois présents alentour, alors que, s'il est réalisé, les maisons sises en face du projet auront une vue totalement bouchée par une barre d'immeuble de 15 mètres de haut sur 100 mètres de large, les privant d'ouvertures vers la nature. À titre subsidiaire, ils estiment que cela procède de l'erreur manifeste d'appréciation.

30. En la sixième branche, ils considèrent que l'autorité commet une erreur manifeste d'appréciation en affirmant que le projet s'intègre dans son cadre bâti. Ils rappellent les caractéristiques du projet litigieux : disproportionné, haut de plus de 15 mètres, sis certes le long d'une route nationale mais uniquement encadré de champs et de maisons unifamiliales, éloigné de près de 2 kilomètres du centre-ville. Ils soutiennent qu'en égard à son ampleur, aucune autorité administrative, prudente et diligente, ne peut raisonnablement autoriser un projet d'une telle ampleur, alors qu'il est implanté à l'extérieur de la ville, sans le moindre volume comparable, entre des champs et quelques maisons d'habitation.

B. Mémoire en réplique

31. À propos de la première branche, ils répliquent qu'on ne peut sérieusement affirmer que le projet de 48 appartements participe à la densification des centres et à la lutte contre l'étalement urbain, alors qu'il est implanté sur la chaussée d'Anton à une distance de 1,38 kilomètre du centre-ville, déterminé par la première

rue perpendiculaire urbanisée. Ils font valoir qu'en ce milieu rural, il n'est pas pertinent de calculer, en minutes à vélo, la distance séparant le projet du centre-ville pour prétendre à une proximité entre ceux-ci, d'autant que le vélo ne concerne qu'une minorité d'occupants potentiels du projet. Ils ajoutent que la chaussée régionale ne permet pas aux piétons de circuler de manière sécurisée jusqu'au centre-ville, en l'absence de trottoir régulier, de sorte que l'autorité communale commet une erreur de fait, en soutenant que celui-ci peut aisément être rejoint à pied.

Concernant l'emplacement du panneau de circulation F43, ils rétorquent que celui-ci indique une entrée sur le territoire communal et non le début de l'agglomération, représenté par le panneau F1a qui limite la vitesse à 50 km/heure et est, quant à lui, situé à plus d'un kilomètre du projet litigieux, juste avant la première rue perpendiculaire urbanisée. Ils contestent que la présence d'une pompe à essence ou d'un *shop* de dépannage et d'un restaurant puissent correspondre aux services attendus à proximité d'un habitat dense de 84 [lire : 48] appartements. Ils considèrent que, loin de se situer en bordure de centralité selon le SDT, la parcelle concernée est en réalité clairement éloignée de celle-ci, de près de 500 mètres.

Ils concluent que les motifs de l'acte attaqué sont erronés en fait et en droit, et qu'en tout cas, l'appréciation qui en résulte est inadmissible pour tout homme raisonnable.

32. Concernant la deuxième branche, ils maintiennent que le processus administratif du SOL n'est pas encore abouti et que l'issue en est donc hypothétique. Ils estiment que, même s'il peut en être tenu compte, un document d'orientation non encore existant doit être appréhendé avec prudence, *quod non* en l'espèce, au vu du gabarit démesuré de l'immeuble autorisé s'inscrivant dans une zone rurale, sans aucune intégration paysagère et sur la base d'une urbanisation projetée qui ne sera peut-être jamais adoptée. Ils soulignent que l'article D.IV.58 du CoDT, visé par la partie adverse, s'applique uniquement à des décisions de refus et à des projets situés dans des parcelles concernées par une révision planologique, ce qui n'est pas le cas en la présente cause.

33. À propos de la troisième branche, ils précisent que le fonctionnaire délégué avait dénoncé la comparaison, qualifiée d'inadéquate, faite avec un immeuble R+3 dont les situation et caractéristiques sont différentes, et que la motivation de l'acte attaqué n'est pas compréhensible au regard de la situation d'espèce. Ils insistent sur le fait que l'acte attaqué ne répond pas à la critique fondamentale visant le cadre bâti presque exclusivement composé de maisons unifamiliales.

34. Sur la quatrième branche, ils affirment ne pas se méprendre sur l'immeuble servant de référence et que les vues axonométriques du dossier de demande font clairement apparaître la présence d'un bâtiment sur la parcelle directement contiguë à propos de laquelle le fonctionnaire délégué a constaté l'absence de toute construction. Ils admettent que l'acte attaqué vise, quant à lui, « probablement l'immeuble situé à 150 mètres » mais considèrent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'établir que son auteur a corrigé l'erreur du dossier – laquelle fausse l'appréciation de l'intégration paysagère du projet – ni, partant, qu'il a statué en connaissance de cause. Ils y voient peut-être une explication de l'acceptation d'un pignon aveugle, compte tenu du volume inexistant apparaissant déjà sur les plans du permis litigieux.

Par ailleurs, ils exposent avoir récemment constaté qu'une demande de permis, introduite dans le prolongement du projet litigieux, se fonde sur la préexistence du bâtiment autorisé par l'acte attaqué. Ils s'interrogent sur un possible « saucissonnage » des projets, selon « la technique bien connue des “petits pas” en vue de minimiser l'impact sur l'environnement » et de générer une nouvelle « entrée de ville ».

35. S'agissant de la cinquième branche, ils soulignent ne pas réclamer un droit acquis au maintien d'une vue favorable mais réfuter les motifs de l'acte attaqué prétendant qu'ils conserveront une « grande ouverture sur les champs et bois ». Ils contestent l'argument relatif à la présence d'une voirie large et à l'implantation du projet en recul, se fondant sur leurs estimations et calcul qui font apparaître que l'ombrage sera considérable en hiver et que la plupart des riverains n'auront plus aucune visibilité sur la campagne.

36. En guise de réplique concernant la sixième branche, ils renvoient aux arguments développés dans les autres branches du moyen.

C. Dernier mémoire

37. Concernant « l'entrée de ville », ils considèrent que la situation du projet en dehors du centre-ville ne valide pas nécessairement la qualification d'entrée de ville, d'autant que la construction projetée s'implante en rase campagne le long d'une route d'accès à la ville. Ils estiment que la partie adverse présente le projet de manière délibérément biaisée et commet une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle allègue qu'il s'agit d'une entrée de ville.

À propos de « la desserte en transport en commun, la proximité des services et la densité », ils ne comprennent pas comment une faible desserte en

transport en commun et la présence d'un RaVel peuvent justifier la densité du site. Ils font valoir que le projet litigieux ne se situe pas « en bordure » de centralité mais hors d'une zone à densifier, de sorte que la parcelle concernée doit être préservée d'une densification au regard du SDT.

Sur le gabarit du projet, ils précisent que le bâtiment dont la partie adverse se prévaut en termes d'intégration n'est pas comparable au projet, outre que les fonctionnaire technique et délégué ont pointé qu'il n'est pas représentatif des immeubles du voisinage ni intégré dans son environnement.

Ils contestent que le motif de l'acte attaqué visant l'avant-projet du SOL soit surabondant, dès lors qu'un projet de cette ampleur n'aurait pas été autorisé sans cette référence visant à justifier le gabarit et la densification d'une zone qui ne s'y prête pas. Ils soutiennent qu'il n'est pas juridiquement acceptable de fonder l'acte attaqué sur cet élément futur et incertain.

S'agissant des vues, ils estiment qu'une vue « nettement réduite » sur les champs et bois est l'opposé d'une « grande ouverture » vers ceux-ci, alors que celle-ci motive pourtant l'acte attaqué. Ils affirment que « pour apercevoir un champ depuis les habitations des deux premiers requérants, ils devront avoir le nez sur la fenêtre, et regarder fortement en diagonale » et ne les verront plus depuis leur fenêtre, pas plus que l'horizon. Ils précisent que le fait de conserver une vue sur la Meuse ne constitue pas un des motifs de l'acte attaqué.

VI.2. Examen

38. 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 unique, 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 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. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires à la justifier et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en

l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. 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.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il 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. 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.

A. Première branche

39. L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant [...] qu'il s'agit d'un projet situé sur un axe routier important et à proximité d'un centre urbain;

Considérant que la destination prévue pour ce projet est conforme à la destination de la zone du plan de secteur; que les inconvénients qui pourraient éventuellement subvenir suite à cette construction découlerait de la fonction d'habitat; que cette fonction est identique à celle des constructions implantées dans l'environnement immédiat;

Considérant [...] qu'il s'agit d'un projet strictement résidentiel, proche d'un centre urbain; que les lieux méritent d'accueillir un tel projet;

[...]

Considérant que la parcelle faisant l'objet de la demande n'est pas définie comme étant un site de conservation de la nature par le SPW ou d'une zone Natura 2000 et n'est pas à proximité d'un tel lieu pouvant empêcher l'urbanisation de celle-ci;

[...]

Considérant que le projet se situe en zone d'habitat au plan de secteur; que la zone agricole ne sera pas impactée et reste préservée;

[...]

Considérant que le projet comporte un mélange de logements comportant 1 à 4 chambres; que les superficies utiles des 48 logements sont comprises entre 55,89 m² et 173,42 m²; que cette mixité de logements de superficie variée et contenant un nombre de chambres varié permet de diversifier la typologie des familles; que

cet aspect du projet est d'autant plus important qu'il est situé en entrée de ville, à proximité des transports en commun, du centre-ville et des commerces;

[...]

Considérant que les vues générées depuis les différentes baies ou terrasses vers les propriétés voisines sont conformes aux dispositions du Code civil en la matière et, à tout le moins, normales pour le contexte dans lequel le projet s'inscrit, soit un projet situé à l'entrée de ville sur une longue route régionale;

Considérant que les maisons voisines conserveront une grande ouverture sur les champs et bois présents aux alentours;

[...]

Considérant que le projet n'engendrera pas de nuisances sonores particulières ou anormales pour la zone; qu'il s'agit d'un projet de logement sur un axe routier important à l'entrée d'un centre urbain;

[...]

Considérant que, bien qu'implanté à l'entrée de la ville, le projet s'inscrit dans la politique de développement urbain et de densification des centres-villes puisqu'il se situe à proximité du périmètre défini dans l'avant-projet du schéma d'orientation local "Anton" qui vise à étendre la zone urbanisée d'Andenne;

Vu le dossier relatif à l'avant-projet de schéma d'orientation local "Anton" qui préconise de densifier à cet endroit; qu'au vu de cet avant-projet, situé à proximité du présent projet, le gabarit de ce dernier n'est pas démesuré;

Considérant que le projet contribue à la densification raisonnée de l'habitat à cet endroit et rencontre l'objectif de la lutte contre l'étalement et de la densification des milieux urbanisés;

Considérant que par son implantation à l'entrée de la ville et par sa proximité du centre-ville, le projet favorise l'utilisation de la mobilité douce; que le projet est desservi en transports en commun et est situé juste à côté du RaVel;

Considérant que les lieux méritent d'être densifiés et urbanisés en raison de leur position à l'entrée de ville et jouxtant une route régionale;

Considérant que le projet rencontre le bon aménagement des lieux ».

Il ressort de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué souligne notamment la fonction d'habitat de la zone dans laquelle le projet s'inscrit, fonction qui est semblable à celle de l'environnement immédiat. Il souligne également que le projet à caractère strictement résidentiel se situe sur un axe routier important et proche d'un centre urbain, qu'il ne s'implante pas dans un site protégé empêchant l'urbanisation de la parcelle et que la zone agricole est préservée. Il ajoute que la construction projetée propose une mixité de logements au nombre de chambres varié, propice à la diversification des types de familles susceptibles de s'y installer, ce qui est important au vu de sa situation « en entrée de ville, à proximité des transports en commun, du centre-ville et des commerces ».

40. Il n'est pas contesté que le projet litigieux se situe sur le territoire d'Andenne, le long d'une voie régionale qui mène à l'agglomération de la ville.

L'immeuble à appartements projeté s'implante sur un bien sis en zone d'habitat au plan de secteur, « principalement » destinée à la résidence. Les riverains n'ont pas de droit au maintien en l'état de parcelles environnantes, ni, le cas échéant, au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles. Une telle affectation en zone d'habitat implique la possibilité de bâtir, agrandir ou transformer un bien immobilier. Il est à noter que l'abri de jardin projeté en zone agricole est refusé par l'acte attaqué.

La distance d'environ 1,4 kilomètre qui sépare l'immeuble en projet de la rue de Gotte, que les requérants qualifient de « première rue perpendiculaire réellement urbanisée », n'est pas à ce point élevée que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation en observant que le projet se situe à « l'entrée de ville », « à proximité » du centre urbain et des commerces. Ceci ne revient pas à qualifier le futur immeuble de « projet de centre-ville ». En outre, situer le bien à l'entrée de la ville rejoint l'affirmation du fonctionnaire technique, reprise dans l'acte attaqué, qui localise le site – en sens inverse – « à la sortie d'Andenne ». Le fait que la chaussée d'Anton ne soit pas desservie par un trottoir régulier n'est pas de nature à énerver ce constat.

De même, si l'urbanisation de l'axe routier menant à l'agglomération est à l'évidence moins dense qu'au centre-ville, les requérants admettent qu'il est longé de maisons d'habitation unifamiliales, fût-ce en ordre ouvert ou semi-ouvert, de sorte que cette moindre densité urbaine le long de la chaussée d'Anton ne rend pas erronée la constatation que le projet litigieux est sis en entrée de ville, non loin des transports en commun et des commerces. Hormis les questions de bon aménagement des lieux et des incidences environnementales éventuelles du projet, le fait que des champs ou espaces verts existent alentour est, en soi, sans incidence sur la légalité du permis délivré, compte tenu de la destination principale de la zone d'habitat qui est la résidence.

Dès lors qu'il n'est pas établi que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ou de fait, en localisant le projet litigieux à l'entrée de l'agglomération et à proximité du centre urbain d'Andenne et de ses commerces, le fait de considérer que celui-ci s'inscrit dans une politique de densification raisonnée de l'habitat « à cet endroit » et contribue à la lutte contre l'étalement urbain, ne procède pas non plus d'une telle erreur.

La première branche n'est pas fondée.

B. Deuxième branche

41. L'acte attaqué contient notamment la motivation suivante :

« Considérant que, bien qu'implanté à l'entrée de la ville, le projet s'inscrit dans la politique de développement urbain et de densification des centres-villes puisqu'il se situe à proximité du périmètre défini dans l'avant-projet du schéma d'orientation local "Anton" qui vise à étendre la zone urbanisée d'Andenne;

Vu le dossier relatif à l'avant-projet de schéma d'orientation local "Anton" qui préconise de densifier à cet endroit; qu'au vu de cet avant-projet, situé à proximité du présent projet, le gabarit de ce dernier n'est pas démesuré;

Considérant que le projet contribue à la densification raisonnée de l'habitat à cet endroit et rencontre l'objectif de la lutte contre l'étalement et de la densification des milieux urbanisés ».

42. Le SOL est un instrument communal à valeur indicative qui doit respecter le plan de secteur, conformément à l'article D.II.20, alinéa 3, du CoDT.

Il n'est pas contesté que, lors de l'adoption de l'acte attaqué, la révision partielle du SOL relative au périmètre « Anton », évoquée dans l'acte attaqué, n'en était qu'au stade de l'avant-projet approuvé lors de la séance du 27 mars 2023 du conseil communal. Par ailleurs, il n'est pas soutenu que la simple référence, dans l'acte attaqué, à « l'avant-projet de schéma d'orientation local "Anton" » implique que le projet litigieux porte atteinte à la destination de la zone d'habitat dans laquelle il est inscrit au plan de secteur.

L'acte par lequel le conseil communal décide d'approuver un avant-projet de SOL ou de sa mise en révision ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne lie pas l'autorité compétente qui devra adopter la révision définitive. Cependant, en vertu de l'article D.IV.58, alinéa 1^{er}, du CoDT, une telle décision d'établissement ou de mise en révision d'un SOL constitue un acte administratif sur la base duquel l'autorité en charge de la police de l'urbanisme peut valablement fonder une décision portant refus d'octroi d'un permis d'urbanisme. Aux termes des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. wal., session 2015-2016, n° 307/1, p. 54), l'objectif de cette disposition est d'« éviter d'octroyer des permis pour des projets qui empêcheraient l'aménagement futur poursuivi », il s'agit de « préserver le futur », d'éviter de « compromettre les objectifs futurs d'un outil » planologique en cours d'élaboration.

Si, afin d'éviter des obstacles à « l'aménagement futur poursuivi » par la mise en révision d'un outil planologique, l'autorité décidante peut fonder une décision de refus d'octroi d'un permis, dont la demande est pourtant conforme aux documents d'urbanisme en vigueur, sur l'établissement ou la révision d'un schéma communal en

cours d'élaboration, *a fortiori* peut-elle constater, dans une vision prospective de l'aménagement du territoire, qu'un tel permis, conforme aux documents d'urbanisme en vigueur, s'inscrit en outre dans les objectifs futurs poursuivis à proximité dans un avant-projet de SOL.

43. En l'espèce, par l'extrait ci-avant reproduit, l'auteur de l'acte attaqué se limite à observer que le projet litigieux s'implante à proximité du périmètre « Anton » et participe de la volonté politique d'extension de la zone urbanisée d'Andenne. Il mentionne l'avant-projet du SOL pour apprécier l'intégration de l'immeuble projeté dans le voisinage et relève qu'à l'endroit considéré, à proximité du périmètre défini dans l'avant-projet, le gabarit du projet litigieux est admissible. Ce décidant, il ne s'agit pas d'appliquer prématurément un SOL, qui ne fait pas encore partie de l'ordonnancement juridique. Cette appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative. Celle-ci échappe en principe au contrôle juridictionnel. Notamment, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il 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, ce qui n'est pas soutenu en cette branche.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

C. Troisième branche

44. L'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections émises au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis unique. Toutefois, lorsque, dans le cadre d'une annonce de projet, d'une enquête publique ou de l'instruction de la demande, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier sont formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Cependant, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs sur lesquels elle se fonde, que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation et que le juge de l'excès de pouvoir puisse vérifier, dans l'exercice de son contrôle de légalité de la motivation de l'acte administratif, que celui-ci a été pris en connaissance de cause.

45. En l'espèce, l'avis défavorable du fonctionnaire délégué du 5 octobre 2023 [*lire* : 2 octobre 2023], évoqué dans la troisième branche, est libellé de la manière suivante :

« Considérant le contexte bâti aux abords du projet; que le projet se situe à front de la chaussée d'Anton; que le tissu bâti est composé à cet endroit d'habitations unifamiliales implantées en ordre ouvert ou en ordre semi-continu; que les ensembles bâtis présentent majoritairement un développement à rue d'environ 20 m; que les gabarits des constructions proches sont de type R+1+T; que les volumes principaux présentent généralement une typologie classique avec des toitures à versants; que le matériau de parement est majoritairement la brique de ton rouge-brun et la pierre calcaire;

Considérant que le projet s'implante en dehors du centre d'Andenne; qu'au regard des services, des commerces et de la desserte en transport en commun, la densité projetée (+/- 83 logements/hectare) apparaît excessive;

Considérant qu'une telle densité n'est pas en phase avec la densification existante dans le contexte urbanistique proche et ne respecte [pas] la trame bâtie du quartier essentiellement constituée d'habitations individuelles;

Considérant qu'aucun permis d'urbanisme n'a été délivré sur la parcelle voisine (G 11°);

Considérant que le gabarit et l'implantation d'un bâtiment projeté sur cette parcelle figurent sur les plans joints à la demande de permis unique; que ce bâtiment ne peut, cependant, pas être pris en considération dans l'appréciation du projet;

Considérant qu'un immeuble à appartements de gabarit R+3 existe à environ 150 m du projet; que celui-ci ne s'intègre pas du tout au contexte bâti existant que ce soit en termes de gabarit ou de typologie; qu'il présente pourtant un gabarit moindre et un développement à rue 4 fois moins important que l'objet de la demande;

Considérant, en effet, que la façade à rue du projet s'étend sur une distance d'environ 100 mètres; que ses dimensions excessives inscrivent le bâtiment projeté en rupture par rapport aux constructions environnantes qui se composent principalement d'ensembles bâtis d'une longueur maximale de 20 mètres;

Considérant que la qualité, la continuité et la cohérence de l'espace-rue sont tributaires du traitement architectural des volumes qui le bordent;

Considérant que la façade à rue, au niveau du rez-de-chaussée, est quasiment aveugle; qu'elle comporte, sur 100 m, uniquement 3 portes d'entrée et une porte de garage, ce qui rend l'ensemble particulièrement inesthétique;

Considérant que l'application de chiffres de 1,5 m de hauteur ressemble à une tentative vaine de masquer la pauvreté criarde du traitement architectural du rez-de-chaussée;

Considérant, en outre, que le projet présente un gabarit de type R+4, ce qui est nettement supérieur à celui des constructions environnantes, lesquelles sont principalement de type R+1+T;

Considérant que cette rupture complète de gabarit avec les bâtiments avoisinants ne permet pas l'intégration du bâtiment projeté dans le contexte bâti existant;

Considérant que les perspectives jointes à la demande (photos 2, 2 aérienne, 4 ,6) mettent en évidence cette rupture d'échelle et l'absence de prise en considération du contexte bâti existant dans la conception du projet;

Considérant que le projet présente un pignon aveugle de grande dimension particulièrement inesthétique;

Considérant, au vu de ce qui précède, que le programme envisagé, excessif et l'architecture du bâtiment projeté, ne tiennent pas compte du contexte bâti existant; que le projet n'est pas de nature à s'intégrer à son environnement; qu'au contraire, il aura un impact paysager négatif sur celui-ci et jouira au cadre de vie des habitants du quartier ».

Dans leur rapport de synthèse transmis le 5 octobre 2023, les fonctionnaires technique et délégué ont émis un avis défavorable sur le projet et proposé de refuser le permis unique sollicité, notamment sur la base des considérations négatives précitées, émises par le fonctionnaire délégué.

46. Quant au premier grief, il ressort de l'examen de la première branche que la partie adverse n'a pas commis une erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation en relevant que le projet litigieux se situe à « l'entrée de ville », « à proximité » du centre urbain et des commerces, et que cela ne contredit pas le constat du fonctionnaire technique localisant le site « à la sortie d'Andenne », ni, partant, celui du fonctionnaire délégué qui situe le projet « en dehors du centre d'Andenne ».

Par ailleurs, le fonctionnaire délégué n'affirme pas que le projet n'est pas sis à proximité des services, des commerces et des transports en commun desservant la ville mais indique qu'à cet égard, la densité prévue apparaît excessive. Sur ce point, l'acte attaqué qui relève que le projet s'inscrit dans la politique de développement urbain et contribue à la « densification raisonnée de l'habitat à cet endroit » permet de comprendre pourquoi, au rebours de l'avis du fonctionnaire délégué, l'auteur de l'acte attaqué estime que la densité prévue par le projet de permis unique est acceptable voire souhaitable. Au demeurant, la troisième branche ne reproche pas à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'objection précitée formulée par le fonctionnaire délégué.

47. À propos des deuxième et troisième griefs, l'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Notamment, 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.

En l'espèce, tenant compte du « contexte bâti aux abords du projet [...] composé à cet endroit d'habitations unifamiliales implantées en ordre ouvert ou en ordre semi-continu », le fonctionnaire délégué est d'avis que la densité retenue pour le projet ne respecte pas « la trame bâtie du quartier essentiellement constituée d'habitations individuelles ».

L'autorité délivrante décrit et analyse le projet notamment comme il suit :

« Considérant que le projet à l'esthétique contemporaine se présente sous forme d'un parallélépipède rectangle comportant au total 5 niveaux (R+4), couvert d'une toiture plate; que le projet est rythmé par un retrait partiel du dernier niveau au centre de l'immeuble ainsi que par un jeu de volumes secondaires aux hauteurs moindres et variables (R+1 à R+3) accolés aux façades avant et arrière du volume principal; que ce jeu de volumes variés et de décrochements permet de diminuer la hauteur de l'ensemble du projet et d'offrir à chaque logement, même le plus petit, un espace de terrasse extérieur;

Considérant déjà la présence d'un immeuble à appartements situé le long de la route régionale, à proximité du projet, de 4 niveaux; que le projet s'intègre donc dans le contexte bâti environnant;

[...]

Considérant que sur le plan architectural, le projet propose une architecture contemporaine, tout en veillant à son intégration dans le voisinage;

Considérant que, bien qu'implanté à l'entrée de la ville, le projet s'inscrit dans la politique de développement urbain et de densification des centres-villes [...];

Vu le dossier relatif à l'avant-projet de schéma d'orientation local "Anton" qui préconise de densifier à cet endroit; qu'au vu de cet avant-projet, situé à proximité du présent projet, le gabarit de ce dernier n'est pas démesuré;

Considérant que le projet contribue à la densification raisonnée de l'habitat à cet endroit et rencontre l'objectif de la lutte contre l'étalement et de la densification des milieux urbanisés;

Considérant que par son implantation à l'entrée de la ville, et par sa proximité du centre-ville, le projet favorise l'utilisation de la mobilité douce; que le projet est desservi en transports en commun et est situé juste à côté du RaVeL;

Considérant que les lieux méritent d'être densifiés et urbanisés en raison de leur position à l'entrée de ville et jouxtant une route régionale;

Considérant que le projet rencontre le bon aménagement des lieux ».

Une telle motivation permet de comprendre les raisons pour lesquelles, compte tenu de l'action administrative que la ville d'Andenne entend mener en matière de densification « à cet endroit », c'est-à-dire à l'endroit composé « d'habitations unifamiliales » visé par le fonctionnaire délégué, la partie adverse s'écarte de l'avis de celui-ci, tant en ce qui concerne l'intégration du projet litigieux dans le contexte bâti environnant qu'à propos de la référence à un immeuble à appartements de 4 niveaux, sis à proximité du projet le long de la route régionale. Ainsi, à l'inverse du fonctionnaire délégué qui estime que cet immeuble ne « s'intègre pas du tout au contexte bâti existant », l'autorité décidante s'appuie au contraire sur cet immeuble à appartements déjà existant pour considérer que « le projet s'intègre donc dans le contexte bâti environnant ».

Pour le surplus, comme relevé dans le cadre de l'examen de la première branche, l'autorité décidante justifie notamment l'autorisation du projet de

construction contesté, en insistant sur la fonction d'habitat de la zone dans laquelle il s'inscrit, fonction qui est semblable à celle de l'environnement immédiat, sur le caractère strictement résidentiel de celui-ci, sur le fait qu'à cet endroit, rien n'empêche l'urbanisation de la parcelle et, enfin, sur le fait que la zone agricole sera préservée. Cela permet également de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte attaqué s'écarte de l'avis du fonctionnaire délégué en ce qui concerne l'intégration du projet dans le contexte bâti environnant.

48. S'agissant du pignon aveugle que le fonctionnaire délégué trouve particulièrement inesthétique, il n'appelait pas de motivation particulière. Les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'architecture d'ensemble du projet de construction dont, notamment, l'esthétique contemporaine et le jeu des volumes secondaires à hauteurs variables sont soulignés, indiquent que la partie adverse ne fait pas sienne la réserve formulée par le fonctionnaire délégué au sujet du pignon mis en cause.

La troisième branche n'est pas fondée.

D. Quatrième branche

49. L'acte attaqué contient notamment la considération suivante :

« Considérant déjà la présence d'un immeuble à appartements situé le long de la route régionale, à proximité du projet, de 4 niveaux; que le projet s'intègre donc dans le contexte bâti environnant ».

L'immeuble ainsi visé est existant « le long de la route régionale » et est également mentionné dans l'avis du fonctionnaire délégué – « un immeuble à appartements de gabarit R+3 existe à environ 150 m du projet » –.

En tant que les requérants soutiennent que c'est un autre immeuble rez+3 sis sur la parcelle G11C, « inexistant, tant juridiquement (absence de permis) que factuellement (absence de construction) », qui a « déterminé l'appréciation de la partie adverse », la quatrième branche manque en fait.

E. Cinquième branche

50. Le grief de la cinquième branche a trait aux incidences du projet litigieux sur les propriétés des requérants riverains, en termes de perte de vues. L'association requérante, personne morale, n'est pas riveraine de la construction en projet. Par ailleurs, l'habitation du troisième requérant se situe du même côté de la voirie au droit du projet, à plus de 150 mètres de celui-ci, de sorte qu'il ne peut prétendre à une vue « totalement bouchée par une barre d'immeuble de 15 mètres de

haut sur 100 mètres de large, [le] privant des ouvertures vers la nature », générée par la construction projetée.

À défaut d'intérêt, la cinquième branche n'est pas recevable dans le chef des troisième et quatrième requérants. Ceux-ci admettent d'ailleurs, dans leur dernier mémoire, que seuls les premier et deuxième requérants résidant face au projet y ont intérêt.

51. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que la destination prévue pour ce projet est conforme à la destination de la zone du plan de secteur; que les inconvénients qui pourraient éventuellement subvenir suite à cette construction découlerait de la fonction d'habitat; que cette fonction est identique à celle des constructions implantées dans l'environnement immédiat;

Considérant [...] qu'il s'agit d'un projet strictement résidentiel, proche d'un centre urbain; que les lieux méritent d'accueillir un tel projet;

[...]

Considérant que vu l'emprise au sol du projet par rapport au terrain, et au vu de sa position, par rapport à la route régionale, le projet n'aura que très peu d'impact pour la faune sauvage; que le projet conserve de grands espaces verts;

[...]

Considérant que le projet à l'esthétique contemporaine se présente sous forme d'un parallélépipède rectangle comportant au total 5 niveaux (R+4), couvert d'une toiture plate; que le projet est rythmé par un retrait partiel du dernier niveau au centre de l'immeuble ainsi que par un jeu de volumes secondaires aux hauteurs moindres et variables (R+1 à R+3) accolés aux façades avant et arrière du volume principal; que ce jeu de volumes variés et de décrochements permet de diminuer la hauteur de l'ensemble du projet et d'offrir à chaque logement, même le plus petit, un espace de terrasse extérieur;

[...]

Considérant que l'immeuble est implanté parallèlement à la chaussée d'Anton, à une distance d'environ 8 m; que cette implantation permet de préserver l'arrière de l'immeuble en espaces verts et de l'aménager en jardin commun sur une grande profondeur;

[...]

Considérant que les vues générées depuis les différentes baies ou terrasses vers les propriétés voisines sont conformes aux dispositions du Code civil en la matière et, à tout le moins, normales pour le contexte dans lequel le projet s'inscrit, soit un projet situé à l'entrée de ville sur une longue route régionale;

Considérant que les maisons voisines conserveront une grande ouverture sur les champs et bois présents aux alentours;

Considérant que le projet est éloigné des maisons voisines, de sorte qu'il n'engendrera pas de perte d'ensoleillement pour celles-ci et ce d'autant plus au vu de la superficie de leur jardin;

Considérant que les nuisances à l'égard du voisinage sont minimales ».

52. Il ressort de ce qui précède que l'autorité délivrante ne se limite pas à considérer que les habitations voisines « conserveront une grande ouverture sur les champs et bois présents aux alentours ». Elle concède que l'immeuble en projet est susceptible de générer des inconvénients pour l'environnement immédiat mais considère que ceux-ci ne dépassent pas ce qui est admissible compte tenu de la zone d'habitat dans laquelle le projet s'inscrit. Du point de vue architectural, elle souligne le « jeu de volumes variés et de décrochements » qu'offre le projet et qui permet de « diminuer la hauteur de l'ensemble du projet ». Elle relève également que le projet préserve la zone agricole et de grands espaces verts, notamment vu son implantation, et qu'éloigné des maisons voisines, les nuisances qu'il est de nature à causer à l'égard du voisinage sont minimales.

Ce décidant, l'autorité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Elle a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer notamment qu'une perte partielle de vues – qu'elle ne nie pas – vers les champs et bois environnants constitue une nuisance demeurant acceptable dans le chef des riverains immédiats. Il importe de rappeler à cet égard que le projet concerne un bien sis en zone d'habitat et qu'en conséquence, ceux-ci n'ont pas de droit au maintien en l'état des parcelles voisines de leur propriété, ni au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles.

53. L'auteur de l'acte attaqué est d'avis que, malgré l'immeuble litigieux, les voisins garderont une ouverture vers les champs et bois alentour qu'il qualifie de « grande ». Les requérants mentionnent au contraire une vue « totalement bouchée », « les privant des ouvertures vers la nature ».

Sur ce point, une mesure d'instruction effectuée par l'auditeur rapporteur sur le site *WalOnMap* retient les projections suivantes :



Dans leur dernier mémoire, les requérants maintiennent que la motivation de l'acte attaqué est erronée dès lors qu'« il n'y a plus aucune large vue depuis les habitations vers les champs et les bois, repris dans le périmètre de vue remarquable de l'ADESA ». Ils déplorent ne plus avoir de vues directes depuis leur fenêtre, en face de celle-ci, mais ne remettent pas sérieusement en cause les projections telles que représentées ci-dessus sur la vue aérienne. Celles-ci ne révèlent pas une vue à ce point réduite vers les champs et bois considérés qu'il doive être conclu que la partie adverse a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant de « grande », l'ouverture vers la nature conservée par les deux premiers requérants, après la mise en œuvre du projet.

Pour le surplus, en tant que la cinquième branche invite en réalité le Conseil d'État à apprécier la qualité des vues dont les riverains situés en face du projet continueront de bénéficier après la construction de l'immeuble critiqué, les requérants tentent de substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité compétente, ce qui ne se peut. Il n'appartient en effet pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

Enfin, en tant qu'en réplique, les requérants appuient leur critique sur l'ombrage qui sera considérable en hiver à leur détriment, l'argument, qui n'est pas d'ordre public, aurait pu – et donc dû – être exposé dès la requête. À cet égard, le grief, formulé tardivement, est irrecevable.

La cinquième branche n'est pas fondée.

F. Sixième branche

54. En ce qui concerne la hauteur du bâtiment en projet, celui-ci n'atteint pas 15 mètres en tous points. L'auteur de l'acte attaqué relève que « le projet est rythmé par un retrait partiel du dernier niveau au centre de l'immeuble ainsi que par un jeu de volumes secondaires aux hauteurs moindres et variables (R+1 à R+3) accolés aux façades avant et arrière du volume principal [et] que ce jeu de volumes variés et de décrochements permet de diminuer la hauteur de l'ensemble du projet ». Les requérants ne soutiennent pas ni donc ne démontrent qu'une telle appréciation du volume du projet, quant à sa hauteur, procède d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

55. Pour le surplus, les cinq premières branches du moyen unique, auxquelles les requérants se réfèrent en réplique, ne sont pas fondées, de sorte que la sixième branche est également non fondée.

VII. Indemnité de procédure

56. La partie adverse 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}.

Les requêtes en intervention introduites par la Région wallonne et la SA Lixon sont accueillies.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.100 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Christine Horevoets,
Laure Demez,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux