

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

n° 266.998 du 15 juin 2026

A. 236.888/XIII-9713

En cause : **la ville de Namur**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 juillet 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 20 mai 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre un permis d'urbanisme à L. J. ayant pour objet la démolition d'une maison, d'un garage en blocs de béton et de deux garages en tôles métalliques ainsi que la construction d'un immeuble de 4 duplex et de 3 maisons unifamiliales sur un bien sis boulevard de la Meuse, 142 et impasse des Eaux, 23A et 23B à Jambes.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, 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 10 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mai 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 13 septembre 2021, L. J. introduit auprès de l'administration communale de la ville de Namur une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet, d'une part, la démolition d'une habitation unifamiliale, d'un garage en blocs de béton et de deux garages en tôles métalliques et, d'autre part, la construction d'un immeuble de quatre duplex et de trois maisons unifamiliales sur un bien situé boulevard de la Meuse, 145 et impasse des Eaux, 23A et 23B à Jambes, cadastré division 4, section F, n^{os} 284A, 286, 287, 288B et 289 .

Le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Namur adopté par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986.

Le 8 octobre 2021, la ville de Namur accuse réception du dossier complet de demande.

4. Une annonce de projet est organisée du 25 octobre au 8 novembre 2021. Elle donne lieu à plusieurs réclamations.

Différents avis sont émis sur la demande.

5. Le 11 janvier 2022, le collège communal de Namur décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 15 février 2022, le demandeur de permis introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

7. Le 18 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

8. L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 28 mars 2022. Le même jour, celle-ci émet un « avis favorable avec réserve concernant l'aménagement du parking pour automobiles en intérieur d'îlot et ce d'autant que de nombreux emplacements de stationnements publics sont disponibles à proximité ».

Le 11 mai 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 20 mai 2022, le ministre octroie le permis sollicité, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen, quatrième branche

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.5 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'article D.50, D.62 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. En une quatrième branche, elle fait valoir que l'acte attaqué a été délivré sans que son auteur ait adéquatement apprécié et motivé les incidences du projet, au regard notamment de la mobilité et des besoins en stationnement que le projet est susceptible d'impacter et de nécessiter.

Elle fait valoir qu'initialement le projet prévoyait au moins sept emplacements de stationnement en dehors du domaine public mais que, sur recours, la partie adverse a décidé de les supprimer, reportant ainsi sur le domaine public les

besoins en matière d'emplacements de stationnement résultant du projet, ce qui risque de générer une « pression excessive sur le stationnement dans le domaine public ».

Elle fait grief à l'acte attaqué de n'avoir été précédé d'aucune évaluation des incidences sur l'environnement ni appréciation suffisante et concrète de ces incidences. Elle souligne que, dès lors que le projet prévoyait initialement quelques emplacements de stationnement hors domaine public, *a fortiori* la notice d'évaluation des incidences annexée à la demande de permis ne contient aucune évaluation des incidences quant au report de ces emplacements sur le domaine public, de sorte que l'autorité n'a pu s'appuyer sur cette notice ni sur aucun autre document pour statuer en connaissance de cause.

Elle critique la motivation de l'acte attaqué, en tant que son auteur se contente d'affirmer que de nombreux emplacements de stationnement sont disponibles à proximité voire en face du projet litigieux. Elle qualifie cette appréciation de manifestement inadéquate au regard, d'une part, des réclamations pointant déjà l'existence d'importants problèmes de stationnement dans le voisinage, et, d'autre part, de la construction des trois habitations unifamiliales le long de l'impasse des Eaux, soit de l'autre côté du boulevard de la Meuse, également déjà saturée.

IV.2. Thèse de la partie adverse

12. La partie adverse répond que l'autorité n'a pas apprécié l'impact de la suppression du stationnement en intérieur d'îlot uniquement au regard de la présence de stationnement à proximité immédiate du projet mais également en fonction d'autres facteurs, tels la localisation du projet à proximité des centres urbains de Jambes et Namur et leur offre de commerces, services et transports publics. Elle observe que la requérante n'invoque ni ne démontre une erreur manifeste d'appréciation dans cette approche.

IV.3. Le mémoire en réplique

13. La requérante insiste sur le fait que la suppression contestée n'a pas été appréciée au regard des prescriptions du schéma de développement communal (SDC) ni de l'avis du département des voies publiques du 8 novembre 2021, et que les incidences sur l'environnement résultant du report des besoins en stationnement sur le domaine public n'ont pas plus été adéquatement appréciées ni motivées, notamment au regard des réclamations faisant état d'une saturation régulière des emplacements publics à proximité du projet. Elle ajoute que la proximité alléguée des centres urbains est toute relative et qu'on ne peut raisonnablement soutenir qu'un

projet de sept logements au lieu d'un seul existant ne génère pas de nouveaux besoins en stationnement.

Elle fait grief à l'autorité de partir du postulat erroné qu'il existe suffisamment d'emplacements de stationnement à proximité du projet sur le domaine public, en omettant le fait que le projet implique aussi des besoins en stationnement au niveau de l'impasse des Eaux où trois habitations unifamiliales sont projetées.

IV.4. Les derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie adverse

14. La partie adverse rappelle que la suppression des sept emplacements initialement prévus en intérieur d'îlot a été décidée parce qu'à son estime, cela occasionnera trop de dérangement et perturbera la qualité de vie des immeubles avoisinants. Elle considère que cela relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité décidante sous réserve d'une erreur manifeste d'appréciation dans son chef, ce qui n'est pas démontré en l'espèce.

Elle souligne que la démarche entreprise par l'autorité s'inscrit dans le cadre de la politique générale tendant à réduire l'utilisation des modes individuels de déplacement. Elle considère qu'en estimant que la localisation du projet était propice à la réduction du nombre d'« emplacement de stationnement dédié », la partie adverse a correctement et suffisamment motivé l'acte attaqué.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

15. La requérante répond qu'il ne s'agit pas de substituer son appréciation à celle de l'autorité mais de constater un défaut de motivation adéquate quant à la suppression des sept places de parking dans un contexte où l'absence d'emplacement public a été dénoncée et où les instances consultées avaient rappelé l'importance de créer une place de parking par logement.

IV.5. Examen

16. L'article D.50 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose notamment ce qui suit :

- « La mise en œuvre des procédures prévues par la présente partie doit avoir principalement pour but :
 - de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable ;

[...]

- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables ;

[...] ».

L'article D.75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du même Code dispose par ailleurs comme il suit :

« Le permis et le refus de permis sont motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs de l'article D.50 ».

17. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit 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'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Ainsi, un permis d'urbanisme doit notamment énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, 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.

Par ailleurs, 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 d'urbanisme. 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.

18. À propos de la problématique du stationnement, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comprend les indications suivantes :

« Cadre 5. Effets du projet sur l'environnement.

[...]

6) Modes de transport prévus et les voies d'accès et de sortie

[...]

- localisation des zones de parking : - À l'intérieur des parcelles, création de 7 emplacements de parking entre les immeubles et les maisons

Le nombre d'emplacements de parking est de 7 en intérieur d'îlot. Il s'agit d'une diminution de 2 places par rapport au projet précédent compte tenu de la réduction du nombre d'unités de logements qui est passé de 6 appartements à 4 duplex. Ces emplacements ne sont pas de nature à créer des nuisances particulières en intérieur d'îlot compte tenu du fait qu'il est profond et conservera, dans une large mesure, un couvert végétalisé et arboré. En outre, ils sont autorisés par les prescriptions du SOL n° 3030.

[...]

14) Nombre d'emplacements de parking :

7 emplacements de parking aériens au centre de l'îlot dont 1 PMR

[...] ».

La problématique de la mobilité et de l'impact du projet sur le stationnement a été évoquée comme suit dans deux réclamations déposées lors de l'annonce de projet :

« Le quartier est déjà surchargé de véhicules à tel point que certains jours il est impossible de trouver une place de parking. Qu'arrivera-t-il si on augmente encore la densité de la population (résidents et visiteurs) ? »

et

« 5. Projet global – Mobilité

Comme évoqué au point 1, la création de 4 duplex va engendrer des perturbations au niveau mobilité déjà très problématique dans cette partie du Boulevard. En effet, depuis l'ouverture de The Flow, la belle saison est synonyme de cauchemar pour les riverains. Quasiment chaque après-midi le parking est noir de monde et il est préférable de ne pas quitter sa place si on veut se parquer à proximité de son domicile. Pour notre part, nous avons été obligés de louer un box dans l'impasse des Eaux pour être tranquilles. Tranquilles est un bien grand mot car lorsque The Flow est ouvert, c'est un balai de conducteurs ne respectant ni le code de la route (vitesse, stationnement, coups de klaxon), ni les autres véhicules stationnés. Certains de nos voisins en ont déjà fait les frais.

Nous pensons que la création d'un immeuble à appartements à cet endroit ne fera que complexifier les choses, pour les riverains actuels mais également pour les nouveaux arrivants ».

Dans son avis favorable conditionnel du 8 novembre 2021, le bureau d'étude du département des voies publiques de la ville de Namur a, quant à lui, formulé, sur le même sujet, les observations suivantes :

« Les parcelles [se] situent en classe A au schéma de structure communal (SSC) pour laquelle le Guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain de la Ville (le stationnement hors voirie) recommande 1,3 emplacement de stationnement par logement. Considérant que le projet prévoit 7 emplacements de stationnement sur le domaine privé pour 7 logements (3 maisons et 4 duplex), le projet ne respecte pas les recommandations du guide. Cependant, considérant que le projet se situe à proximité directe du RAVeL et que la présence d'un local vélo adapté encourage l'usage du vélo et aide à réduire le recours à la voiture particulière tout en diminuant les besoins de stationnement automobile, le DVP estime l'offre en stationnement du projet suffisante. Afin de favoriser l'usage du vélo et de garantir une gestion optimale des places de parking entre les habitants des maisons et ceux des appartements, le demandeur devra obligatoirement respecter les conditions suivantes :

- les places de stationnement devront être réparties de manière homogène et pérenne entre chaque logement (habitations et duplex) càd que chaque logement devra pouvoir bénéficier à tout moment d'un emplacement de stationnement sur le domaine privé ;
- le local vélo devra [être] conforme aux prescriptions et recommandations du guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain de la Ville (le stationnement hors voirie) à savoir : être équipé de dispositifs d'accrochage pour minimum 7 vélos (1 vélo par logement) ainsi que pour le rechargement des batteries ;
- le local vélo [devra] être accessible tant pour les habitants des duplex que pour les habitants des maisons ».

19. L'acte attaqué est notamment motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que l'annonce de projet [...] a donné lieu à 3 réclamations portant sur :
[...]
● les nuisances liées à l'aménagement d'un parking en intérieur d'îlot en zone de jardin ;
● les problèmes de mobilité dans le quartier ;

[...]

Considérant que l'aménagement d'un parking pour automobiles privées (sept emplacements couverts par un carport) en intérieur d'îlot sera source de nuisances évidentes et multiples pour les fonds voisins proches et attenants (vues, bruits, odeurs, ...) ; que la conformité de cet ouvrage aux indications du SOL ne permet pas de justifier pareille infrastructure en zones de cours et jardins normalement dévolue au repos et à la détente ;

Considérant que la proximité des centres urbains de Jambes et Namur, des commerces et services comme des transports publics, voire aussi du RAVeL des bords de Meuse, favorisent les modes de déplacement ; qu'en outre de nombreux emplacements de stationnement public sont disponibles à proximité [voire] face au projet de l'autre côté du boulevard de la Meuse (voir reportage photographique) ;

Considérant dès lors que seul l'abri pour vélos sera maintenu au centre de la propriété ; que le chemin d'accès vers l'intérieur d'îlot, au départ de l'Impasse des Eaux, recouverts de dalles-gazon, sera maintenu mais ramené à une largeur de 1,50 m (au lieu de 3,00 m) ; que le carport et les aires de stationnement seront supprimés

au profit d'un jardin collectif ; que pareil dispositif aura en outre pour avantage de maintenir en place la majorité des arbres et arbustes intéressants existants ;

[...]

Considérant, en ce qui concerne les besoins en stationnement générés par ces trois logements, que l'on peut se référer à l'analyse développée ci-avant relative à l'immeuble projeté le long du boulevard de la Meuse ».

20. En termes de requête, la quatrième branche du moyen fait grief à l'acte attaqué de ne pas être suffisamment ni adéquatement motivé quant à l'appréciation de son auteur sur l'impact du projet litigieux en termes de mobilité et de besoins en stationnement alentour, à la suite de la suppression des places de stationnement initialement projetées en intérieur d'îlot, alors qu'à l'estime de la requérante, ces quelques places prévues hors domaine public étaient déjà en soi insuffisantes.

Les motifs de l'acte attaqué ci-avant reproduits permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante décide, en l'article 2 du dispositif, de subordonner la délivrance du permis d'urbanisme sollicité à la condition, notamment, de « supprimer le carport et les aires de (sept emplacements) en intérieur d'îlot au profit d'un jardin collectif ». Selon son auteur, d'une part, ces emplacements sont à l'évidence de nature à générer des nuisances visuelles, sonores et olfactives pour les occupants des fonds voisins, dans une zone dévolue en principe au repos et à la détente, d'autre part, « de nombreux emplacements de stationnement public sont disponibles à proximité ».

Cependant, alors qu'elle est expressément soulevée lors de l'annonce de projet, l'acte attaqué n'aborde pas la question spécifique des perturbations et « problèmes de mobilité dans le quartier », « déjà surchargé de véhicules » dans cette partie du boulevard, qui, à l'estime des réclamants, seront aggravés notamment par la construction de quatre duplex, compte tenu de l'augmentation de la densité de la population qu'ils impliquent. Pourtant, les objections formulées à ce propos sont précises, l'un des riverains pointant spécialement, photographies à l'appui, les nuisances régulièrement subies en termes de parking sauvage, et encore amplifiées durant les belles saisons, lorsque le site *The Flow* est exploité.

La motivation de l'acte attaqué est inadéquate en tant qu'elle ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse ne retient pas les objections formulées par des voisins résidant à proximité immédiate du projet, à propos de cet impact négatif précis qu'ils risquent de devoir subir en cas de réalisation des immeubles projetés. L'affirmation que de nombreux emplacements de stationnement publics sont disponibles à proximité ne constitue pas une réponse suffisante à cet égard, dès lors que l'autorité ne renvoie qu'au reportage photographique joint à la demande de permis sans exposer la raison pour laquelle elle ne tient pas compte des photographies jointes

à la réclamation précitée, visant précisément à démontrer le contraire. Par ailleurs, la proximité relative de centres urbains ou d'un RAVeL par rapport au projet ne permet pas non plus de comprendre la position de la partie adverse à cet égard, dès lors que cette circonstance n'implique pas comme telle que les nouveaux arrivants ne disposeront pas d'une voiture ni, partant, que la construction de quatre duplex et trois maisons unifamiliales n'entraînera aucune augmentation du charroi existant dans le quartier considéré.

21. 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.

En l'espèce, il résulte de ce qui précède que le premier moyen est fondé en sa quatrième branche, dans la mesure indiquée. En l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun des motifs de l'acte attaqué, l'illégalité de la motivation analysée ci-avant suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

22. La quatrième branche du premier moyen est donc fondée et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres branches du moyen.

VI. Indemnité de procédure

23. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 20 mai 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du Territoire délivre un permis d'urbanisme à L. J. ayant pour objet

la démolition d'une maison, d'un garage en blocs de béton et de deux garages en tôles métalliques ainsi que la construction d'un immeuble de 4 duplex et de 3 maisons unifamiliales sur un bien sis boulevard de la Meuse, 142 et impasse des Eaux, 23A et 23B à Jambes.

Article 2.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux