CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 267.667 du 16 septembre 2026

A. 242.473/XIII-10.437

En cause : **la commune de Fernelmont**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

contre :

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

Partie intervenante :

la société anonyme DURABRIK,
ayant élu domicile chez
M^es Matthieu GUIOT et
Donatien BOUILLIEZ, avocats,
rue Emile Francqui 6
1435 Mont-Saint-Guibert.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 3 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à la société anonyme (SA) Durabrik un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de huit habitations unifamiliales sur un terrain situé rue de Cognelée à Fernelmont.

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 septembre 2023, la SA Durabrik 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. Pierre-Yves Mélotte, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2026.

Par un avis de remise, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 septembre 2026.

M^me^ Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Amandine Huart, *loco* M^e^ Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Gabrielle Amory, *loco* M^es^ Matthieu Guiot et Donatien Bouilliez, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le 24 avril 2023, la SA Durabrik introduit auprès de l'administration communale de Fernelmont une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de huit habitations unifamiliales sur un terrain sis rue de Cognelée à Fernelmont et cadastré, selon l'acte attaqué, 7^ème^ division, section C, n° 310D2.

En réalité, plusieurs mutations cadastrales sont intervenues. Selon la situation au 1^er^ janvier 2023, la parcelle en cause était cadastrée n° 310D2. Au 1^er^ janvier 2024, elle était divisée en deux parcelles : la première porte le n° 310G2 et

concerne le projet autorisé par l'acte attaqué tandis que la seconde est inscrite sous le n° 310H2. Selon la situation courante, la parcelle n° 310G2 a, elle-même, été divisée en neuf parcelles n^{os} 310K2, L2, M2, N2, P2, R2, S2, T2 et V2.

Ce bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur et au sein du périmètre du permis d'urbanisation « Durabrik » octroyé par arrêté ministériel du 16 décembre 2022.

2. Le 7 août 2023, un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande est délivré.

3. Du 16 au 31 août 2023, une annonce de projet est organisée. Aucune réclamation n'est introduite.

4. Les avis de divers instances et services sont sollicités et émis.

5. Le 12 septembre 2023, le collège communal de Fernelmont remet un avis favorable conditionnel et, le 12 octobre 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sous réserve du respect des conditions formulées par le collège communal.

6. Le 28 novembre 2023, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai qui lui est imparti pour envoyer sa décision.

7. Le 12 décembre 2023, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité moyennant le respect des conditions formulées dans son avis du 12 septembre 2023 et la réalisation de charges d'urbanisme.

8. Par un courrier recommandé du 27 décembre 2023, le collège communal informe la SA Durabrik de l'adoption de sa décision d'octroi du permis d'urbanisme en séance du 12 décembre 2023, de la transmission de ce permis au fonctionnaire délégué et du fait que celui-ci lui sera notifié dès qu'elle aura acquitté la redevance communale sur la délivrance des permis d'urbanisme. Il attire également son attention sur le fait que « la présente ne peut être considérée comme tenant lieu du permis sollicité ». Le 28 décembre 2023, un avis est laissé dans sa boîte aux lettres l'informant du dépôt de ce pli recommandé au bureau de poste.

Par un courriel du 16 janvier 2024, la partie requérante transmet à la SA Durabrik une copie du permis d'urbanisme et du pli recommandé du 27 décembre 2023, dont elle précise qu'il « n'a pas pu être distribué en date du 28.12.2023 » et qu'un « avis vous a été laissé et le courrier n'a pas été retiré du point d'enlèvement ».

9. Le 5 février 2024, la SA Durabrik introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre la décision du collège communal du 12 décembre 2023, lequel est réceptionné le lendemain.

10. Le 13 février 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) établit une première analyse du recours.

11. Le 15 mars 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

12. Le 12 avril 2024, la DJRC transmet au ministre de l'Aménagement du Territoire une proposition d'octroi du permis d'urbanisme, assorti de conditions mais sans charge d'urbanisme.

13. Le 3 mai 2024, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Dans un courriel du 12 juillet 2024, le service clients de BPost informe la partie requérante de la circonstance que le pli recommandé du 27 décembre 2023 précité a été « mis en présentation le 28 décembre 2023 et disponible à partir du 29 décembre 2023 » et « retourné vers l'expéditeur car le destinataire n'a pas été le retirer au point d'enlèvement dans les délais ».

IV. Intervention

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

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.63 et D.IV.67 du Code du développement territorial (CoDT) et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

La partie requérante ne résume pas le moyen en méconnaissance de l'article 2, § 1er, alinéa 3, du règlement général de procédure. Bien que le non-respect de cette obligation ne soit pas sanctionné, cela ne participe pas à une bonne administration de la justice. Dans ce contexte, le Conseil d'État se limite à relever qu'elle soutient ce qui suit :

« En ce que l'article D.IV.63 du CoDT prévoit que le demandeur peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement dans les trente jours de la réception de la décision du collège communal.

Alors que la SA Durabrik a introduit son recours en dehors du délai de trente jours, de sorte que la décision du collège communal du 12 décembre 2023 était définitive et que le Gouvernement wallon ne pouvait donc se saisir du dossier ».

B. Le mémoire en réplique

Elle réplique qu'il ne fait pas de doute que le courriel de BPost du 12 juillet 2024 se rapporte au permis du 12 décembre 2023 puisque le numéro de recommandé apposé sur le courrier de notification du 27 décembre 2023 correspond à celui contenu dans ce courriel.

Elle soutient que la question n'est pas de savoir si le permis d'urbanisme du 12 décembre 2023 était joint au courrier du 27 décembre 2023 mais de déterminer si la partie intervenante a réceptionné cette notification dans le délai de 15 jours de sa conservation par le bureau de poste, *quod non* en l'espèce. Elle considère qu'en ayant reçu le courriel du 16 janvier 2024, la partie intervenante aurait dû tenir compte de la présentation de la notification du permis le 28 décembre 2023 et introduire son recours administratif en conséquence, ce qu'elle n'a pas fait.

Elle ajoute qu'à supposer que le collège communal n'ait pas notifié sa décision dans le délai, la partie intervenante a saisi le Gouvernement wallon sans attendre l'expiration du délai de 20 jours laissé à celui-ci pour notifier la décision du fonctionnaire délégué, comme le prévoit l'article D.IV.63 du CoDT. Elle en déduit que la saisine du Gouvernement wallon est prématurée et, partant, que celui-ci n'a pas été valablement saisi et était donc incompétent.

Elle observe que les voies de recours étaient mentionnées dans la décision transmise par un courriel le 16 janvier 2024.

Enfin, à son estime, le contrat conclu entre la SA Durabrik et BPost ne change rien à cette conclusion dès lors que la SA Durabrik ne démontre pas que la notification ne lui a pas été présentée le 8 janvier 2024 en vertu de ce contrat ni qu'elle n'était pas en mesure, dès cette date, d'aller réceptionner la notification.

C. Le dernier mémoire

Elle est d'avis que le caractère prématuré du recours administratif est démontré par le fait qu'il est dirigé contre la décision du collège communal du 12 décembre 2023 et non contre l'absence de décision ou la proposition de décision du fonctionnaire délégué.

Elle soutient que, bien que « saisi » de la demande, le Gouvernement wallon ne pouvait l'« instruire » qu'après y avoir été invité par la partie intervenante, sachant que cette invitation ne pouvait être donnée que dans les 30 jours de la transmission de la proposition du fonctionnaire délégué valant décision ou après l'expiration du délai de 20 jours dans lequel cette proposition devait être transmise par le Gouvernement. À son estime, à partir du moment où le délai laissé au fonctionnaire délégué expirait le 2 février 2024, le Gouvernement wallon avait jusqu'au 22 février 2024 pour transmettre la proposition du fonctionnaire délégué valant décision et qu'à défaut d'une telle transmission, la demande d'instruction ne pouvait être introduite qu'après cette date. Elle en déduit que le Gouvernement wallon n'a pas pu être saisi par le courrier de la partie intervenante du 5 février 2024 non seulement parce qu'il s'agissait d'un recours dirigé contre la décision du collège communal – et pas une invitation à instruire la demande de permis – mais aussi parce qu'il a été introduit avant le 22 février 2024.

Elle considère que la circonstance que la partie intervenante a assisté à la séance de la CAR n'est pas de nature à remettre en cause ce constat d'incompétence du Gouvernement wallon, à défaut d'avoir été saisi de l'instruction de la demande conformément à l'article D.IV.63 du CoDT.

V.2. Examen

1. L'article D.IV.33, alinéa 1er, 1°, du CoDT est rédigé comme suit :

« Dans les vingt jours de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 :

1° si la demande est complète, le collège communal ou la personne qu'il délègue à cette fin, ou le fonctionnaire délégué envoie un accusé de réception au demandeur. Il en envoie une copie à son auteur de projet ».

L'article D.IV.46 du même code est notamment rédigé comme suit :

« La décision du collège communal octroyant ou refusant le permis ou délivrant le certificat d'urbanisme n° 2 est envoyée au demandeur dans les délais suivants à dater du jour où le collège communal a envoyé l'accusé de réception visé à l'article D.IV.33 ou, à défaut, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer l'accusé de réception :

[…]

3° cent quinze jours lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire et que :
a) soit la demande requiert des mesures particulières de publicité ;
b) soit l'avis de services ou commissions est sollicité.

Le jour où le collège communal envoie sa décision au demandeur, il l'envoie également au fonctionnaire délégué. Il envoie une copie de la décision à l'auteur de projet.

Les délais visés à l'alinéa 1er peuvent être prorogés de trente jours par le collège communal.

La décision de prorogation est envoyée, selon le cas, dans le délai de trente, septante-cinq ou cent quinze jours au demandeur, à son auteur de projet et au fonctionnaire délégué.

L'envoi mentionne les personnes à qui la décision est notifiée ».

Il ressort de cette disposition qu'il ne suffit pas que la décision relative au permis d'urbanisme soit « adoptée » avant l'échéance. Encore faut-il qu'elle soit « envoyée » dans les délais prescrits.

L'article D.IV.47 de ce code prévoit les sanctions en cas de non-respect des délais impartis au collège communal pour statuer et envoyer sa décision. Son paragraphe 2 prescrit ce qui suit :

« Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans les délais visés aux articles D.IV.46, D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, la proposition de décision contenue dans l'avis exprès du fonctionnaire délégué vaut décision. Celle-ci est envoyée par le fonctionnaire délégué simultanément au demandeur et au collège communal dans les trente jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision. Le fonctionnaire délégué envoie une copie de la décision à l'auteur de projet.

À défaut de l'envoi de la décision du fonctionnaire délégué au demandeur dans le délai imparti, le Gouvernement est saisi de la demande ».

Cette disposition institue le cas de la saisine automatique du Gouvernement wallon lorsque le fonctionnaire délégué, qui a été amené à intervenir dans le dossier et a rendu un avis exprès contenant une proposition de décision, a omis d'envoyer celle-ci au demandeur et au collège communal dans le délai de 30 jours à dater du jour suivant le terme du délai imparti à ce dernier pour envoyer sa décision. Cette saisine est traitée par le Gouvernement wallon comme une procédure de recours moyennant une démarche volontaire du demandeur de permis prescrite à l'article D.IV.63, § 3, du CoDT, lequel est rédigé comme suit :

« Dans le cas visé à l'article D.IV.47, § 2, à défaut d'envoi de la décision par le fonctionnaire délégué, le Gouvernement envoie au demandeur une copie de la décision dans les vingt jours de l'échéance du délai visé à l'article D.IV.47, § 2.

Simultanément, si le permis ou le certificat d'urbanisme n° 2 est refusé ou défavorable, ou est accordé assorti d'une charge ou d'une condition ou lorsque sont exigées les garanties financières visées à l'article D.IV.60, alinéa 2, le Gouvernement invite le demandeur à lui confirmer qu'il souhaite que sa demande soit instruite. Si le permis est accordé sans charge ni condition, le dossier est clôturé.

Le demandeur envoie la confirmation ainsi que quatre copies des plans de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2, ou quatre copies de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 si elle ne contient pas de plan, dans les trente jours de l'envoi de la demande du Gouvernement.

Lorsque le demandeur envoie la confirmation dans le délai imparti, les délais d'instruction et de décision courent à dater de sa réception. À défaut d'envoi de la confirmation dans le délai imparti ou lorsque le demandeur ne souhaite pas que sa demande soit instruite, le dossier est clôturé.

À défaut d'envoi de la demande du Gouvernement dans le délai visé à l'alinéa 1er, le demandeur peut, d'initiative, inviter le Gouvernement à instruire son recours. Lorsque le demandeur invite le Gouvernement à instruire son recours, les délais d'instruction et de décision courent à dater de la réception de cette demande ».

Selon cet article, si la proposition de décision du fonctionnaire délégué est favorable sans charge ni condition ou garantie financière, elle se mue en permis ou certificat d'urbanisme n° 2 favorable. En revanche, si elle conclut au refus ou à la délivrance d'un permis assorti d'une condition, d'une charge ou de garantie financière, dans les 20 jours, le Gouvernement wallon l'envoie au demandeur et lui demande de confirmer, dans les 30 jours, qu'il peut instruire le recours. À défaut d'envoi de la demande du Gouvernement wallon dans le délai imparti, le demandeur peut, d'initiative, l'inviter à instruire son recours.

L'article D.I.15 du CoDT précise ce qui suit :

« Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant ».

2. En l'espèce, l'accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande de permis a été établi le 7 août 2023 et notifié par des courriers recommandés envoyés le même jour. La demande nécessitant l'avis du fonctionnaire délégué et des mesures de publicité ainsi que l'avis de diverses instances, le collège communal disposait, en principe, d'un délai de 115 jours à dater de cet envoi pour adopter et envoyer sa décision d'octroi ou de refus de permis d'urbanisme en première instance, soit jusqu'au jeudi 30 novembre 2023. Avant cette échéance, le 28 novembre 2023, il a décidé de proroger de 30 jours le délai qui lui était imparti et a envoyé cette décision de prorogation le 29 novembre 2023. Par conséquent, le délai d'envoi de sa décision a été prorogé jusqu'au samedi 30 décembre 2023, reporté au plus prochain jour ouvrable, soit le mardi 2 janvier 2024.

En sa séance du 12 décembre 2023, soit dans le délai qui lui était imparti, le collège communal a décidé d'octroyer le permis d'urbanisme. Il ne ressort toutefois pas des pièces des dossiers des parties que cette décision a été envoyée à temps et selon les formes prescrites par le CoDT. En effet, le permis d'urbanisme du 12 décembre 2023 n'était pas joint à la notification par pli recommandé du 27 décembre 2023, ce que ne conteste d'ailleurs pas la partie requérante, et n'a été délivré à la partie intervenante qu'en annexe à un courriel du 16 janvier 2024, soit hors délai.

Partant, bien qu'adoptée dans le délai prescrit, il n'est pas établi que la décision d'octroi du permis d'urbanisme en première instance a été envoyée dans le délai imparti de sorte que ce permis est, par l'effet du décret, dépourvu de tout effet de droit.

A fortiori, la date du 28 décembre 2023 (s'agissant de la date du dépôt de l'avis du pli recommandé du 27 décembre 2023 dans la boîte aux lettres de la partie intervenante) ne peut constituer le point de départ du délai de recours de 30 jours et, partant, le grief pris de la tardiveté du recours administratif de la partie intervenante n'est pas fondé.

3. Vu le non-respect du délai imparti au collège communal pour envoyer sa décision conformément à l'article D.IV.47, § 2, du CoDT, le fonctionnaire délégué a été automatiquement saisi de la demande et disposait d'un délai de 30 jours pour envoyer sa proposition de décision contenue dans son avis exprès, laquelle vaut en l'espèce décision, ce délai prenant cours le 3 janvier 2024 et expirant le 2 février 2024. Le fonctionnaire délégué ne s'étant pas exécuté dans le délai imparti, le Gouvernement wallon a automatiquement été saisi de la demande par l'effet du décret. Partant, la partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la saisine du Gouvernement wallon a été prématurée. Ce grief n'est pas fondé.

4. Cela étant, en vertu de l'article D.IV.63, § 3, alinéa 1er, du CoDT, le Gouvernement wallon devait envoyer une copie de la proposition de décision du fonctionnaire délégué valant décision et, simultanément, sachant que le permis d'urbanisme accordé était assorti de charges et de conditions, inviter la demanderesse de permis à lui confirmer qu'elle souhaite que sa demande soit instruite, et ce dans un délai de 20 jours à compter de l'échéance du délai visé à l'article D.IV.47, § 2, précité, à savoir au plus tard le jeudi 22 février 2024, ce qu'il n'a pas fait.

Le Gouvernement wallon ne s'étant pas exécuté, il convient de faire application de l'article D.IV.63, § 3, alinéa 4, du CoDT qui permet au demandeur de permis de l'inviter, d'initiative, à instruire son recours. Cette disposition ne requérant pas un formalisme particulier quant à cette invitation, celle-ci peut ressortir de

l'attitude de la demanderesse de permis, laquelle a, en l'espèce, introduit un recours administratif, réceptionné le 6 février 2024, et était présente à l'audition devant la CAR le 15 mars 2024. Ces deux démarches peuvent raisonnablement être interprétées comme des invitations faites au Gouvernement wallon d'instruire son recours de sorte que les délais d'instruction et de décision ont commencé à courir à l'une ou l'autre de ces deux dates. Dans les deux hypothèses, le délai d'envoi de la décision sur recours de 95 jours (à dater de la réception du recours) prescrit par l'article D.IV.67 du CoDT est respecté.

5. Il résulte de ce qui précède que l'autorité délivrante était compétente *ratione temporis* lors de l'adoption de l'acte attaqué le 3 mai 2024 et de sa notification le 13 mai 2024.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le second moyen, divisé en trois branches, est pris de la violation des articles D.IV.53, D.IV.54, R.IV.54-1 à R.IV.54-3 du CoDT et 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, de la contradiction et de l'insuffisance dans les motifs, du défaut de motivation, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante ne résume pas le moyen en méconnaissance de l'article 2, § 1er, alinéa 3, du règlement général de procédure. Bien que le non-respect de cette obligation ne soit pas sanctionné, cela ne participe pas à une bonne administration de la justice. Dans ce contexte, le Conseil d'État se limite à relever qu'elle soutient ce qui suit :

« En ce que, première branche, il appartient à l'autorité administrative qui s'écarte d'un avis ou d'une décision antérieure de faire apparaître, dans sa décision, les raisons pour lesquelles elle s'en écarte.
Alors que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pour quelles raisons la partie adverse s'est départie, au niveau des charges d'urbanisme, (i) de l'avis de la commission d'avis sur les recours, (ii) de la position de la commune de Fernelmont, tant lors de sa décision du 12 décembre 2023 que lors de l'audition du 15 mars 2024, ainsi que (iii) de la proposition formulée par le bureau d'étude communal.

En ce que, deuxième branche, il ne peut y avoir de contradiction entre les motifs d'un acte administratif, ni entre ceux-ci et son dispositif.

Alors que les motifs de l'acte attaqué soulignent l'utilité de la création d'un effet de porte sans que celle-ci ne soit imposée par l'acte attaqué, ni sans que celui-ci n'expose les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu d'imposer cette création au titre de charge d'urbanisme.

En ce que, troisième branche, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

Alors que la partie adverse s'est manifestement trompée en considérant que les charges d'urbanisme sont illégales parce qu'elles "ont été imposées unilatéralement par le Collège communal au terme de la procédure de première instance, ce qui engendre une rupture de confiance que doit légitimement avoir tout citoyen envers l'autorité publique ; qu'en tout état de cause, ces charges laissent une marge d'appréciation inadmissible dans la manière de les exécuter ; qu'elles ne sont pas suffisamment précises pour être avalisées'' ».

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle réplique que les charges d'urbanisme ne devaient pas être annoncées au préalable à la bénéficiaire du permis ni discutées avec elle dès lors que leur imposition relève du pouvoir discrétionnaire et unilatéral de l'autorité compétente. Elle considère que la partie intervenante ne pouvant pas se prévaloir d'une ligne de conduite ou promesse faite à cet égard, sa confiance n'a pas été trompée.

S'agissant de la charge d'urbanisme imposant la réalisation d'un trottoir en saillie d'un minimum de 1,50 mètre, si la partie adverse a fait le choix de ne pas l'imposer – et donc de s'écarter de l'avis de son bureau d'études et de la position de son collège communal –, elle maintient que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas d'en comprendre la raison. Elle soutient que les exigences jurisprudentielles relatives aux conditions d'urbanisme, notamment le fait qu'elles doivent être précises et ne pas laisser de marge de manœuvre dans son exécution, ne s'appliquent pas aux charges d'urbanisme. Elle en déduit que la partie adverse a commis une erreur en considérant que « les charges ne sont pas suffisamment précises pour être avalisées ».

S'agissant de la charge d'urbanisme imposant la création d'un effet de porte en entrée de village, elle formule la même critique tout en renvoyant également à l'avis de la CAR et à un considérant de l'acte attaqué qui reconnaissent son utilité.

C. Le dernier mémoire

Sur la première branche, elle précise que, même si la décision du collège communal du 12 décembre 2023 a été envoyée hors délai, elle fait partie du dossier administratif et est mentionnée dans l'acte attaqué, de même que des représentants de son collège étaient présents lors de la séance de la CAR et ont fait valoir sa position quant à l'imposition des charges d'urbanisme.

S’agissant de la charge d’urbanisme imposant la réalisation d’un trottoir en saillie d’un minimum de 1,50 mètre, elle insiste sur son objectif de « sécurisation » des usagers faibles qui n’est pas abordé dans l’acte attaqué.

S’agissant de la charge d’urbanisme imposant la création d’un effet de porte en entrée de village, elle considère qu’il ne ressort pas des motifs de l’acte attaqué, notamment celui qui mentionne les dispositions nécessaires à adopter par la commune à cet égard, que l’autorité délivrante a considéré que les dispositifs de sécurisation de la voirie auxquelles il est fait écho ne relèvent pas de la police de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme mais de la police administrative distincte qu’est celle de la sécurité routière. Elle soutient que les dispositifs de sécurisation envisagés à titre de charges d’urbanisme sont formellement autorisés par les articles D.IV.54, alinéa 3, et R.IV.54-1, § 2, du CoDT.

Sur la deuxième branche, elle expose ne pas comprendre les raisons pour lesquelles elle doit, selon l’acte attaqué, « prendre toutes les dispositions nécessaires » quant à la création d’un effet de porte et à la sécurisation des lieux alors que l’on se situe dans le cadre de charges d’urbanisme et que l’une de celles imposées est validée par la partie adverse.

Sur la troisième branche, elle conteste le caractère surabondant du motif tiré de la rupture de confiance. Sur la prétendue imprécision des charges d’urbanisme, elle soutient qu’étant dans le cadre d’un recours en réformation, il appartenait à la partie adverse de proposer elle-même une formulation plus précise, et ce d’autant plus qu’elle considérait cette imposition comme pertinente.

VI.2. Examen

A. Préambule

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d’urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l’article 1er de cette loi, doit faire l’objet d’une motivation formelle, laquelle consiste en l’indication, dans l’acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu’elle a été précédée d’un examen des circonstances de l’espèce.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs émis lors de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, des avis antérieurement intervenus sur la demande.

Si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et d'un requérant quant au bon aménagement des lieux. 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.

2. L'article D.IV.53 du CoDT, tel qu'applicable, dispose comme suit :

> « Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.
>
> Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.
>
> Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

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.

L'article D.IV.54 du même Code, tel qu'applicable, prévoit notamment ce qui suit :

« Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

[…]

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité ».

Il résulte des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT qu'il y a lieu de distinguer la condition et la charge d'urbanisme. La condition est celle qui est nécessaire à l'intégration dans l'environnement ou à la faisabilité du projet, tandis que la charge d'urbanisme a pour but de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal, en imposant au bénéficiaire du permis de réaliser, à sa charge, des actes et travaux au bénéfice de la communauté. Le fait d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste, tandis qu'une condition à laquelle un permis est subordonné est « nécessaire » à la mise en œuvre et l'exploitation du projet et est, partant, obligatoire. Cette distinction ne relève pas de l'ordre public.

Il convient par ailleurs de ne pas confondre l'appréciation portée par l'autorité quant à l'utilité d'imposer une charge d'urbanisme et celle relative au caractère admissible du projet en tant que tel : une autorité peut, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, décider qu'un projet est admissible sur le plan de l'aménagement du territoire, tout en estimant utile d'imposer une charge d'urbanisme destinée à compenser l'impact négatif que fait peser le projet sur la collectivité au niveau communal. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à cet égard à celle de l'autorité administrative, ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes des parties adverse et requérante.

B. Première branche

3. Comme développé dans l'examen du premier moyen, la délibération du collège communal du 12 décembre 2023 est dépourvue de tout effet de droit, dès lors qu'elle a été envoyée hors délai. Partant, la partie requérante n'est pas recevable à critiquer l'absence ou l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué par rapport à cette décision de première instance.

Ce grief est irrecevable.

4. Dans sa requête en annulation, la partie requérante critique la motivation de l'acte attaqué au regard d'un « rapport du bureau d'étude » qui aurait été versé au dossier. Malgré une mesure d'instruction effectuée par l'auditeur rapporteur afin que ce document soit produit avant le dépôt de son rapport, ce n'est qu'en annexe à son dernier mémoire que la partie requérante l'a communiqué. Cette pièce nouvelle ne peut être admise dès lors qu'elle est déposée tardivement et que la partie requérante n'expose pas les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu être déposée dès la demande de l'auditeur rapporteur.

Dans ces circonstances, la partie requérante, à qui incombe la charge de la preuve, échoue à démontrer que la motivation de l'acte attaqué est inexistante ou inadéquate au regard de ce document.

Ce grief est non fondé.

5. Sur la critique de la motivation de l'acte attaqué au regard de l'avis défavorable de la CAR, celui-ci est motivé comme suit :

« Les représentants du Collège communal ont rappelé que les charges d'urbanisme imposées, à savoir la réalisation d'un trottoir et d'un effet de porte, l'ont été dans un souci de sécurisation et de limitation de la vitesse compte tenu [du fait] que l'on se situe en entrée de commune et à proximité immédiate d'une école. Ils ont ajouté que ces charges n'ont pas été discutées lors de l'élaboration du permis d'urbanisation parce qu'en l'absence du manque d'information sur la réalisation ou non de la cabine électrique, le permis d'urbanisation a été octroyé par l'autorité de recours.

La Commission constate, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que les charges imposées par le Collège communal sont imprécises et, dès lors, irrégulières.

Toutefois, sur le fond et compte tenu du contexte, la Commission estime que la réalisation d'un trottoir n'est pas intéressante d'un point de vue paysager d'autant plus que le projet prévoit la réalisation d'une zone enherbée au même endroit mais souligne l'intérêt d'aménager un effet de porte et réfléchir à la mise en place d'une zone 30 pour sécuriser l'endroit et y limiter la vitesse. La Commission estime que

ces aménagements pourraient être précisés dans le cadre de l'instruction du dossier et de la décision prise sur recours.

La Commission suggère que le projet soit revu dans ce sens.

En l'état, la Commission émet un avis défavorable ».

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le Collège communal a décidé d'octroyer sous conditions le permis objet de la demande en date du 12 décembre 2023 ; qu'outre le respect des conditions formulées dans sa délibération du 12 septembre 2023, le Collège communal impose le respect des charges d'urbanisme suivantes : […]

Considérant qu'à l'appui de son recours, la partie demanderesse s'oppose à l'imposition unilatérale par la commune de charges d'urbanisme non prévues, non discutées et disproportionnées ; que le présent projet est en préparation depuis mars 2021 ; qu'il a fait l'objet de négociations préalables avec la commune et d'une réunion publique citoyenne en novembre 2021 ; que les plans ont été validés par la commune sans qu'il soit fait mention d'un quelconque aménagement de voirie ou de trottoir ; que le permis d'urbanisation délivré par arrêté ministériel du 16 décembre 2022 ne prévoit pas de création de trottoir ou de quelconques aménagements de voirie ; que l'avis préalable du Collège communal du 12 septembre 2023 ne mentionne aucune modification de voirie ou de création de trottoir ;

Considérant que, suivant la partie demanderesse, l'imposition de telles charges induit une rupture manifeste du principe de légitime confiance du citoyen envers l'autorité publique ; qu'en tout état de cause, une telle imposition ne se justifie pas d'un point de vue urbanistique – le trottoir ne mène d'un côté qu'à des zones agricoles sur plusieurs kms –, d'un point de vue juridique – modalités futures et incertaines – et d'un point de vue économique – investissement lourd, non juste et disproportionné ;

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 25 mars 2024, un avis défavorable ; qu'il est notamment motivé comme suit (voir annexe 1) : […]

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, une compétence non liée par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer le projet dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi est dirigé contre une partie de la décision ;

[…]

Considérant, quant aux charges d'urbanisme imposées par le permis d'urbanisme délivré par le Collège communal le 12 décembre 2023, que celles-ci n'ont pas été prévues au permis d'urbanisation délivré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2022 ; que, de plus, elles n'ont pas été discutées lors de la présente demande de permis d'urbanisme ; qu'elles ne figuraient nullement dans l'avis préalable du Collège communal du 12 septembre 2023 ni dans l'avis du Fonctionnaire délégué du 12 octobre 2023 ; qu'elles ont été imposées unilatéralement par le Collège communal au terme de la procédure de première instance, ce qui engendre une rupture de la confiance que doit légitimement avoir tout citoyen envers l'autorité publique ; qu'en tout état de cause, ces charges laissent une marge d'appréciation inadmissible dans la manière de les exécuter ; qu'elles ne sont pas suffisamment précises pour être avalisées ; que, sur le plan juridique, elles ne répondent pas aux critères de légalité ;

> Considérant, plus particulièrement quant à la charge d'urbanisme imposant la réalisation d'un trottoir en saillie de minimum 1,5 m, charge contestée dans le cadre du présent recours, que, comme le relève la Commission dans son avis, "la réalisation d'un trottoir n'est pas intéressante d'un point de vue paysager d'autant plus que le projet prévoit la réalisation d'une zone enherbée au même endroit" ; qu'il s'agit, en effet, d'un investissement économiquement lourd pour la partie demanderesse qui ne se justifie pas d'un point de vue urbanistique – minéralisation inutile de la zone concernée, au sein d'un contexte rural ;
>
> Considérant qu'au vu de ce qui précède, la charge d'urbanisme imposant la réalisation d'un trottoir en saillie de minimum 1,50 m ne nécessite pas d'être retenue ;
>
> Considérant, quant à la création d'un effet de porte, que celui-ci pourrait utilement contribuer à marquer l'entrée du village de Marchovelette et, ainsi, engendrer une sécurisation accrue d'autant plus qu'une école est située à proximité immédiate ; qu'il appartient dès lors à la commune de prendre toutes les dispositions nécessaires à cet égard ;
>
> Considérant, en conséquence, que la requête de la partie demanderesse doit être approuvée ; que les charges d'urbanisme imposées à l'article 2 du dispositif du permis d'urbanisme délivré par le Collège communal le 12 décembre 2023 doivent être supprimées ; que toutes les conditions imposées, non contestées, seront maintenues ».

Il en ressort que la motivation de l'acte attaqué relative aux charges d'urbanisme procède de trois idées. D'abord, de manière générale, l'autorité de recours considère que les charges ont été imposées unilatéralement, ce qui engendre une rupture de confiance légitime. Toutefois, ce considérant est surabondant puisqu'il est immédiatement suivi par un deuxième considérant débutant par les mots « en tout état de cause ». Dans celui-ci, qui est déterminant, l'autorité de recours considère – toujours de manière générale – que les charges imposées en première instance sont illégales, dès lors qu'elles laissent une « marge d'appréciation inadmissible dans la manière de les exécuter » et qu'elles ne sont « pas suffisamment précises ». Enfin, dans les considérants suivants, elle expose spécifiquement les raisons pour lesquelles elle ne retient pas les charges d'urbanisme relatives respectivement à la réalisation d'un trottoir en saillie de minimum 1,50 mètre et à la création d'un effet de porte.

Ce faisant, la motivation est suffisante et adéquate. En exigeant davantage, la partie requérante sollicite de l'autorité qu'elle fournisse les motifs de ses motifs.

L'autorité de recours a pu, en opportunité, décider de ne pas retenir les charges d'urbanisme imposées en première instance pour les motifs généraux et déterminants précités. En soutenant le contraire, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

6. En ce qui concerne la charge d'urbanisme imposant un trottoir en saillie d'un minimum de 1,50 mètre, la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle la réalisation d'un trottoir n'est pas intéressante d'un point de vue paysager est suffisante et non stéréotypée. Par ailleurs, l'autorité de recours a pu raisonnablement considérer, dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, que la réalisation d'un trottoir n'était pas intéressante d'un point de vue paysager, sachant que le projet prévoit une zone enherbée au même endroit, qu'une telle minéralisation n'est pas opportune dans un contexte rural et qu'il s'agit d'un investissement économiquement lourd pour la demanderesse de permis. La partie requérante ne peut pas être suivie lorsqu'elle soutient que la réalisation d'une zone enherbée ne permet pas de garantir la sécurité des usagers faibles. En effet, il convient de lire le considérant relatif au trottoir en combinaison avec celui sur l'effet de porte, dont il ressort que l'autorité de recours estime qu'il appartiendra à la commune de prendre toutes les dispositions nécessaires pour sécuriser les lieux.

7. En ce qui concerne la charge d'urbanisme imposant la création d'un effet de porte en entrée de village, l'autorité de recours concède que celui-ci pourrait utilement contribuer à marquer l'entrée du village de Marchovelette et, ainsi, engendrer une sécurisation accrue d'autant plus qu'une école est située à proximité immédiate. En considérant qu'il « appartient dès lors à la commune de prendre toutes les dispositions nécessaires à cet égard », elle fait clairement écho à des dispositifs de sécurisation suggérés par la CAR et par le collège communal, lesquels ne relèvent pas de la police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme mais de la police de la sécurité routière. La motivation de l'acte attaqué permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité s'est départie de l'avis de la CAR à cet égard.

La première branche du second moyen est partiellement irrecevable et n'est pas fondée pour le surplus.

C. Deuxième branche

8. Comme exposé dans l'examen de la première branche, l'autorité a pu d'abord estimer que la création d'un effet de porte serait opportune pour ensuite considérer qu'il appartiendra à la commune de prendre toutes les dispositions nécessaires à cet égard dans le cadre de ses compétences en matière de police administrative de la sécurité routière et, en conséquence, ne pas imposer elle-même une telle charge. Il n'y a pas de contradiction entre les motifs de l'acte attaqué, ni entre ceux-ci et le dispositif.

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

C. Troisième branche

9. La partie requérante n'est pas recevable à critiquer le motif de l'acte attaqué suivant lequel les charges d'urbanisme imposées en première instance engendrent une rupture de confiance légitime, dès lors que, comme exposé dans l'examen de la première branche, ce motif est surabondant.

Elle n'établit pas non plus que l'autorité de recours a commis une erreur en considérant que les charges « ne sont pas suffisamment précises pour être avalisées ». L'autorité de recours a pu, en opportunité, décider de ne pas retenir les charges d'urbanisme imposées en première instance au motif qu'elles ne sont pas, à son estime, suffisamment précises. En soutenant le contraire, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

En outre, dès lors que la charge d'urbanisme constitue une faculté, l'autorité de recours n'était pas tenue d'imposer une charge même plus précise.

La troisième branche du second moyen est partiellement irrecevable et n'est pas fondée pour le surplus.

10. Le second moyen est partiellement irrecevable et n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

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 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Durabrik est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 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, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé le 16 septembre 2026, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	président de chambre f.f.,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Virginie Rolin,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Lionel Renders