CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 263.867 du 2 juillet 2025

A. 242.123/XIII-10.398

En cause : **la société à responsabilité limitée HB PROMOTIONS**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Gautier BEAUJEAN, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 juin 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 15 avril 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé Clos de la Brasserie Deschamps, 11 à Celles.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 juin 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Amandine Huart, *loco* Gautier Beaujean, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Max Cartuyvels, *loco* M^e^ Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 3 juillet 2013, le collège communal de Celles délivre à la partie requérante un permis d'urbanisme de constructions groupées ayant pour objet la démolition de bâtiments et la construction de 17 habitations ainsi que d'une voirie sur un bien situé rue du Calvaire à Celles et cadastré division 1, section A, n^os^ 347M, 348R, 348S et 348W.

La partie requérante indique que ce permis « est globalement mis en œuvre ».

2. Le 17 juillet 2023, la partie requérante introduit auprès de l'administration communale de Celles une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur un bien situé Clos de la Brasserie Deschamps à Celles et cadastré division 1, section A, n° 348L.

Elle expose que ce bien était repris dans le permis d'urbanisme de constructions groupées précité, lequel avait déjà autorisé le principe de la construction d'une habitation unifamiliale sur cette même parcelle. Elle mentionne qu'au plan de secteur, le bien en cause se situe pour partie en zone d'habitat et pour partie en zone d'espace verts mais que le projet de construction est entièrement implanté en zone d'habitat. Elle ajoute que cette parcelle n'est pas concernée par un axe de ruissellement concentré, mais se situe néanmoins, pour partie, dans une zone soumise

à un aléa d'inondation faible et, pour partie, dans une zone soumise à un aléa d'inondation moyen et ce, par débordement d'un cours d'eau non navigable de 2ème catégorie, dénommé « Rieu de la Lhaye ». Elle précise que le projet est entièrement localisé dans la zone soumise à un aléa d'inondation faible.

Le 11 août 2023, la demanderesse de permis communique une note explicative et des plans « d'aléas d'inondation ».

3. Un accusé de réception de dossier complet est délivré le 31 août 2023.

4. Le 18 septembre 2023, l'intercommunale de gestion de l'environnement IPALLE émet un avis favorable conditionnel « sur la gestion de l'eau à la parcelle ».

5. Sur la base de l'article D.VIII.13 du Code du développement territorial (CoDT), le collège communal décide d'organiser d'initiative une annonce de projet qui a lieu du 13 au 28 septembre 2023. Quatre lettres de réclamation et une pétition sont déposées à cette occasion.

6. Le 25 septembre 2023, la cellule « Cours d'eau » du service Hainaut ingénierie technique de la province de Hainaut donne un avis défavorable.

7. Le 5 décembre 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable, lequel est notamment motivé comme suit :

> « Considérant que les contraintes environnementales qui grèvent le bien ainsi que l'historique des récents évènements météorologiques attestés à cet endroit constituent des éléments rédhibitoires à toute nouvelle artificialisation des sols à cet endroit ; que le risque de report des contraintes hydriques sur les fonds voisins ne saurait constituer un aménagement urbain durable et pérenne pour l'ensemble du tissu résidentiel local ».

8. Le 15 décembre 2023, le collège communal décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 24 janvier 2024, la demanderesse de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

10. Une première analyse du recours, rédigée par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC), est communiquée aux parties le 21 février 2024.

11. Le 29 février 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable après avoir procédé à l'audition des parties concernées.

12. Par un courriel du 17 mars 2024, la demanderesse de permis adresse, à titre complémentaire, un rapport établi le 15 mars 2024 par la société G. dans lequel l'impact de la construction litigieuse par rapport au risque d'inondation est évalué.

13. Le 5 avril 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire reçoit de la DJRC une proposition de décision concluant à un refus d'octroi.

14. Le 15 avril 2024, le ministre refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, notamment le devoir de minutie, de l'absence de motivation formelle et matérielle adéquate, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs, du revirement d'attitude, de l'erreur de fait, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante estime que le raisonnement de l'autorité est erroné en tant que celle-ci considère que les éléments d'information présentés dans le rapport du bureau G., produit au cours de la procédure administrative sur recours, ne permettent pas de conclure que le projet ne présente pas de risques tant pour les habitants de l'habitation projetée que pour les riverains. Elle soutient que lorsqu'un projet déterminé soumis à permis est envisagé sur un bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation faible, il appartient à l'autorité délivrante d'exposer adéquatement et concrètement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, les raisons pour lesquelles ce projet ne peut être autorisé ou faire l'objet de conditions compte tenu des risques éventuels d'inondation. Elle soutient qu'alors que l'autorité fonde son refus par référence à l'évaluation de l'impact de la construction sur le risque d'inondation réalisée par le bureau G., les conclusions de ce rapport contredisent ces craintes tant pour les habitants de l'habitation projetée que pour les riverains. Selon elle, dès lors qu'elle a produit un rapport scientifique circonstancié, établi par un bureau d'étude agréé, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait

s'écarter de cette étude sans y répondre de manière détaillée. Elle fait valoir que le projet, tel qu'il a été conçu, tient compte de son implantation au sein d'une zone soumise à un aléa d'inondation faible. Elle ajoute que rien n'explique la raison pour laquelle l'autorité n'a pas jugé opportun de délivrer le permis d'urbanisme, au besoin via l'imposition de conditions de nature à s'assurer du contrôle du risque d'inondation. Elle estime qu'en se comportant de la sorte, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une seconde branche, elle rappelle qu'un permis d'urbanisme de constructions groupées a été délivré le 3 juillet 2013 et autorisait la construction d'une habitation unifamiliale sur le bien en cause. Elle fait valoir que l'acte attaqué ne contient aucun motif permettant de comprendre les raisons pour lesquelles une telle construction ne serait plus admissible à cet endroit. Elle ajoute que l'avis de la cellule des cours d'eau de la province de Hainaut ne le permet pas davantage, dans la mesure où cette instance avait remis un avis favorable conditionnel lors de l'instruction de la demande ayant abouti à la délivrance du permis précité. Elle fait valoir que les projets sont similaires, que les appréciations ont été formulées dans un délai rapproché et dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. Elle considère qu'aucun élément nouveau n'explique la contradiction et estime que, ce décidant, l'autorité commet un revirement d'attitude injustifié.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle reproduit des extraits de l'étude réalisée par le bureau G., laquelle conclut notamment que le projet n'a pas d'impact sur le risque d'inondation et que « [l]'eau ne devrait donc pas rentrer dans le bâtiment pour une crue d'une période de retour de 100 ans ».

Selon elle, étant donné les divergences entre les conclusions de cette étude et celles de la cellule « Cours d'eau » du service Hainaut ingénierie technique, il était nécessaire d'analyser ce conflit de données, de les examiner attentivement et de justifier, par des éléments scientifiques précis, en quoi le rapport qu'elle produit est insuffisant ou erroné.

Elle rappelle qu'en application de la circulaire du 23 décembre 2021 relative à la construction en zone inondable, une analyse au cas par cas doit être réalisée, ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Elle critique les conclusions de la cellule « Cours d'eau », estimant que c'est de manière stéréotypée que cette instance d'avis a considéré que l'habitation projetée se situait dans une zone identifiée comme étant à risque d'inondation et servirait de stockage temporaire en cas de fortes crues.

Elle considère que ces arguments ne sauraient justifier, à eux seuls, un refus dès lors qu'elle a fourni des données contraires et chiffrées détaillant précisément l'impact de l'inondation, accompagnées de solutions préconisées par la circulaire précitée pour remédier aux problèmes mineurs soulevés par le rapport. Elle souligne que la circulaire prévoit expressément l'implémentation d'un vide-sanitaire permettant « d'ériger des bâtiments en zone inondable tout en permettant le passage d'eau », modification qui a été proposée dans le rapport G.

Elle soutient par ailleurs que cette circulaire est indicative et ne peut être appliquée de manière stricte et automatique sous peine de constituer une violation du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'autorité.

C. *Le dernier mémoire*

Quant à la première branche, elle considère que l'autorité n'a pas réellement procédé à un examen particulier et complet du dossier, pas plus qu'elle n'a exercé son pouvoir d'appréciation. Elle déplore la concision de l'acte attaqué sur une question aussi complexe que les inondations, alors que le rapport établi par le bureau d'études G « s'étend sur 12 pages et présente des données scientifiques détaillées et rigoureusement argumentées ».

IV.2. Examen sur les deux branches réunies

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle 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.

Dans le cadre d'un recours en réformation, en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie du recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise au premier échelon de la procédure administrative.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu. Pour le surplus, le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative et il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du demandeur de permis.

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

2. L'article D.IV.57, 3°, du CoDT dispose comme il suit :

« Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :

[…]

3° des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique ».

3. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué rappelle que le bien est situé à proximité d'un cours d'eau non navigable de deuxième catégorie, dénommé « Rieu de la Lhaye ».

Il reproduit ensuite l'avis défavorable du fonctionnaire délégué émis le 5 décembre 2023, en particulier le motif reproduit au point n° 7 de l'exposé des faits.

L'auteur de l'acte attaqué reprend également plusieurs extraits de l'avis du 25 octobre 2023 donné par la cellule « Cours d'eau » du service Hainaut ingénierie technique, lequel énonce notamment ce qui suit :

« L'habitation est située en zone d'aléa d'inondation faible et à moins d'un mètre d'une zone d'aléa d'inondation moyen par débordement du cours d'eau "Rieu de la Lhaye" suivant la cartographie approuvée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2021. La carte d'aléa d'inondation reflète bien la réalité de terrain, comme l'ont confirmé les phénomènes pluvieux de 2011 et 2016. Le projet se situe dans le lit majeur du cours d'eau "Rieu de la Lhaye". Le bien concerné fait office de zone de stockage temporaire pour les eaux lors de fortes crues et permet, vu la configuration des lieux, en cas de débordement du cours d'eau, à l'eau de rejoindre la Place verte sans impacter les habitations existantes du clos de la brasserie. De plus, nous considérons que l'habitation fera office de digue qui empêchera l'eau de rejoindre rapidement la voirie. La zone d'aléa d'inondation moyen sera davantage impactée par le projet.

- Construire sur ce bien entraînera une augmentation de la vulnérabilité des habitations voisines à l'inondation.
- Malgré toutes les dispositions qui peuvent être prises par le demandeur, la vulnérabilité de la parcelle aux risques d'inondation sera toujours présente dû à l'étranglement du cours d'eau au niveau de l'ouvrage situé à la rue Cazerie ».

Il reproduit en outre l'avis défavorable de la CAR, lequel comporte notamment le motif suivant :

« La commission estime, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que le projet n'est pas opportun compte tenu des objectifs visés par le code, le projet n'étant pas de nature à garantir un développement territorial durable, compte tenu des contraintes naturelles auquel il est soumis (*cf.* art. D.IV.57, 3°, du CoDT) ; qu'il y a lieu d'éviter d'augmenter la pression sur ce milieu en artificialisant davantage cette zone soumise à un risque d'inondation ; que la circonstance qu'un permis de construction groupées a été délivré en 2013 et a autorisé la construction du projet ne peut être retenue dès lors que la contrainte environnementale a évolué depuis lors et s'est accentuée ».

L'acte attaqué comporte encore les motifs propres suivants :

« Considérant que la partie arrière du bien est implantée en zone d'aléas d'inondation de type aléas faible à moyen ; qu'une partie du bien est également située en zone non urbanisable ;

[cartographie des aléas par débordement et ruissellement]

Considérant que les gabarits projetés sont R+1+T couverts par une toiture à deux versants pour le volume principal et R+T couvert par une toiture plate pour le volume secondaire implanté en partie droite de l'habitation avec recours à la mitoyenneté avec la limite parcellaire latérale de droite ;

Considérant que le demandeur a fourni, en date du 17/03/2024, une évaluation de l'impact de la construction sur le risque d'inondation réalisée par le bureau [G.] ; que les éléments d'information présentés ne permettent pas de conclure que le projet ne présente pas de risque tant pour les habitants de l'habitation projetée que pour les riverains et de conclure que le projet est opportun à l'endroit où il est envisagé ;

Considérant qu'au vu des éléments présents dans le dossier, il n'est pas établi que le projet ne présente pas de risques avérés d'inondation ;

Considérant que l'article D.IV.57, 3°, du CoDT dispose que "Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à

l'aléa d'inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, affaissements dus à des travaux" ».

4. Il ressort de ces motifs que l'autorité a opéré un examen concret et précis de la situation de fait et de droit du projet qui lui était soumis. À la suite de cette analyse, elle a exposé de manière suffisante et adéquate les raisons pour lesquelles elle a considéré que le projet ne pouvait pas être autorisé, s'appuyant principalement sur les avis défavorables émis par des instances spécialisées.

5. S'agissant, en particulier, du rapport du bureau G. produit par la demanderesse de permis au cours de l'instruction du recours administratif, il convient tout d'abord de rappeler qu'en vertu de l'article D.IV.66, alinéa 4, du CoDT, l'auteur d'un recours administratif peut, lors de l'audition, déposer une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'il juge utile.

Toutefois, comme cela ressort du point 12 de l'exposé des faits, l'étude du bureau G. a été déposée postérieurement à l'audition devant la CAR intervenue le 29 février 2024 alors que, d'une part, la problématique des inondations apparaît essentielle dès le 25 septembre 2023 et que, d'autre part, la première analyse du recours effectuée par la DJRC, adressée à la demanderesse de permis par une lettre du 21 février 2024, concluait en ces termes :

« La partie demanderesse fournira au plus tard le jour de l'audition le permis d'urbanisme délivré pour la construction des 17 habitations + voirie, voisines du bien concerné par la demande (référence permis F0314/57018/UAP3/2012/18) : ce permis a été délivré par le Collège communal le 03/07/2013 (DECISION ET PLANS de situation/d'implantation/de voirie)
Au vu de la situation du bien (le bien est soumis à un risque d'aléa d'inondations par débordement de type aléas faible à moyen), il convient que la demande de permis contienne les informations requises par la circulaire ministérielle du 23/12/2021 relative à la constructibilité en zone inondable entrée en vigueur depuis le 1er avril 2022 ».

Dès lors que le dépôt de l'étude du bureau G. est tardif, il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir réinterrogé l'instance spécialisée dans la mesure où la procédure administrative touchait à sa fin.

Malgré ce caractère tardif, l'autorité a pris en considération le rapport établi par le bureau d'études G. mais a considéré expressément que celui-ci ne lui permettait pas d'établir l'absence de tout risque d'inondation, tant pour les habitants de la construction projetée que pour les riverains. À peine de donner les motifs de ses motifs, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas tenu de motiver de manière plus précise sa décision à propos de ce rapport, d'autant que celui-ci conclut notamment que « le

risque d'inondation sur le site est bien présent, comme dans toute la zone » même si, ensuite, ce risque est minimisé.

6. Il ressort de ce qui précède qu'en s'appuyant sur les éléments du dossier, en particulier les avis et décision préalables qui étaient tous défavorables au projet, notamment eu égard au caractère inondable du site, l'autorité a pu décider, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et compte tenu de sa propre conception du bon aménagement des lieux, de ne pas octroyer le permis sollicité.

La manière dont l'autorité a fait usage de ce pouvoir d'appréciation est conforme aux termes de l'article D.IV.57, 3°, du CoDT, précité, lesquels lui offrent expressément la possibilité de refuser de faire droit à une demande de permis dans ce cas de figure.

Compte tenu de l'ensemble des avis défavorables émis tout au long de la procédure administrative, une telle appréciation est exempte d'erreur manifeste.

7. Par ailleurs, aucun revirement d'attitude injustifié ne peut être imputé à l'autorité dès lors que le permis d'urbanisme de constructions groupées mis en exergue par la partie requérante est antérieur aux épisodes d'inondations évoqués dans la décision attaquée, ainsi que le relève expressément l'extrait de l'avis de la CAR reproduit dans celle-ci.

Dès lors que les circonstances ont évolué de manière significative, il n'est pas établi que l'autorité ait émis, sans justification, des appréciations divergentes dans un délai rapproché et un contexte identique.

8. Enfin, il découle de l'examen concret réalisé par l'auteur de l'acte attaqué qu'il n'a pas procédé à une application automatique de la circulaire du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable.

9. Par conséquent, la décision entreprise repose sur une motivation suffisante et adéquate, laquelle permet à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a décidé de refuser de faire droit à sa demande de permis d'urbanisme.

10. Il s'ensuit que le moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. 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 est rejetée.

Article 2.

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 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay