

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.517 du 19 avril 2022

A. 224.182/XIII-8238

En cause : **la commune de Waterloo**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DEN BOSCH et
Luca CECI, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée MILVI,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2018, la commune de Waterloo demande l'annulation de l'arrêté du 6 novembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Milvi un permis d'urbanisme ayant pour objet « la démolition d'une annexe existante, l'abattage d'un arbre et la construction d'un immeuble de flats-services de 38 unités en ce compris la réalisation de 36 emplacements de parkings en sous-sol et 6 emplacements de parkings hors sol », relatif à un bien situé chaussée de Bruxelles, 628 à Waterloo.

II. Procédure

Par une requête introduite le 13 février 2018, la SPRL Milvi a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 28 février 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 22 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2022.

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

M^e Juliette Vansnick, *loco* M^e Frédéric Van Den Bosch et Luca Ceci, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

III. Faits

1. Le 29 septembre 2016, la SPRL Milvi introduit auprès de la commune de Waterloo une demande de permis d'urbanisme en vue de construire « un

immeuble de Flats-Services (38 logements) » sur un bien situé chaussée de Bruxelles, 628 à Waterloo et cadastré 4^{ème} division, section Q, n° 839a.

La parcelle concernée se situe en zone d'habitat au plan de secteur et, à titre principal, en intérieur de l'îlot formé par la rue Culée, la chaussée de Bruxelles, la rue du Ménil, l'avenue des Chevaliers de Malte, l'avenue de la Croix de Bourgogne et l'avenue des Archers.

La notice explicative du projet, jointe à la demande, précise qu'il s'agit également de démolir une annexe présente sur le site, d'abattre un arbre situé sur la future voie privée d'accès au sous-sol et de construire 36 emplacements de parking en sous-sol ainsi que 6 emplacements hors sol arborés ou verdurisés.

2. Une enquête publique se déroule du 20 octobre au 4 novembre 2016. Elle donne lieu à 38 lettres de réclamation.

3. Le 9 novembre 2016, la direction générale opérationnelle des routes et des bâtiments du service public de Wallonie (DGO1) transmet son avis, lequel « est favorable, aux conditions requises ».

4. Le 9 novembre 2016 également, la zone de secours du Brabant wallon émet un avis défavorable au projet « tant que des mesures destinées à porter remèdes aux manquements soulevés au point 2 n'auront pas été prises ».

Cet avis est motivé comme suit :

- « Le bâtiment ne respecte pas les prescriptions reprises au point 2, principalement en ce qui concerne les éléments suivants :
- L'implantation et les voies d'accès au bâtiment;
 - Absence d'aire de manœuvre;
 - Les prescriptions relatives aux escaliers;
 - La création d'un couloir en cul-de-sac de plus de 15 m au rez-de-chaussée;
 - ...

L'obtention d'un avis favorable sera conditionnée à la revisite des lieux après la mise en conformité des remarques reprises ci-avant ».

5. Le 21 novembre 2016, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) formule un avis défavorable au projet.

6. Le 2 décembre 2016 se tient une réunion entre la demanderesse de permis et la zone de secours du Brabant wallon.

Le procès-verbal de cette réunion comporte une remarque préliminaire rédigée comme suit :

« Le présent Procès-Verbal ne fait pas office de rapport de prévention. Seuls les points abordés lors de la réunion sont repris dans ce document; il ne s'agit donc en rien d'une liste exhaustive. L'avis définitif du service incendie sera remis lors de l'étude complète du dossier de permis d'urbanisme, sur [la] base des plans définitifs joints au dossier de la demande de permis ».

Il ressort de ce même procès-verbal que les points suivants ont été abordés : l'implantation et les voies d'accès au bâtiment, l'aire de manœuvre, ainsi que les chemins d'évacuation au deuxième étage et au rez-de-chaussée. Au terme de ce document, il est indiqué que « [l]a zone de secours remet un avis favorable à la réintroduction du permis d'urbanisme pour autant que les conditions reprises au point 2 soient respectées ».

7. Le 21 décembre 2016, le collège communal de Waterloo émet un avis préalable défavorable au projet et formule un refus à l'égard de la demande de la SPRL Milvi, introduite le 29 novembre 2016, de déposer des plans modificatifs.

Cette décision est motivée de la manière suivante :

« [...] »

Considérant [...] l'avis défavorable rendu une nouvelle fois par la Zone de Secours du Brabant wallon, motivé entre autres par des manquements importants en ce qui concerne l'implantation et les voies d'accès du bâtiment, l'absence d'aire de manœuvre...

Considérant qu'en réponse à cet avis défavorable et suite à la réunion tenue dans le cadre de l'enquête publique qui a soulevé une nouvelle fois un problème de limite du terrain, le demandeur, *via* son architecte, a sollicité l'autorisation du Collège communal de déposer des plans modificatifs (cf *email* daté du 29 novembre 2016);

Considérant que cette demande de dépôt de plans modificatifs précise déjà qu'il s'agit de simples adaptations du projet en ce qui concerne la question de la prévention incendie et d'une simple réduction de 80 cm du bâtiment du côté Est pour s'adapter au plan de bornage à nouveau réalisé par un géomètre;

Considérant qu'étant donné que ces modifications n'apportent aucune réponse à tous les griefs évoqués par rapport au projet en termes de densité, d'emprise, de gabarit..., il n'y a pas lieu d'autoriser le dépôt de ces plans modificatifs ».

8. Le 2 février 2017, la demanderesse de permis saisit le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 118, § 1^{er}, 3^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

À cette occasion, l'attention du fonctionnaire délégué est attirée, notamment, sur ce qui suit :

« [...] le service incendie a rendu un avis défavorable sur les plans joints à la demande de permis initiale. Nous avons sollicité l'autorisation du Collège communal de déposer – sur la base de l'article 116 § 6 du CWATUP – des plans modificatifs visant à répondre aux remarques des pompiers; cette faculté nous a été refusée par le Collège communal. Vous voudrez donc bien trouver en annexe à la présente, outre le dossier de demande initiale, les plans modificatifs qui visent à répondre aux remarques formulées par le service incendie dans son avis défavorable; nous souhaitons que ces plans soient versés au dossier de la procédure [...] ».

9. Le 8 février 2017, le fonctionnaire délégué sollicite de la SPRL Milvi qu'elle lui transmette les accusés de réception ou récépissés de la demande afin qu'il puisse se prononcer sur la recevabilité de sa saisine.

10. Le 23 février 2017, le fonctionnaire délégué informe la demanderesse de permis de la recevabilité de sa saisine.

11. Le 28 février 2017, le fonctionnaire délégué adopte une décision de refus.

12. Le 31 mars 2017, la demanderesse de permis introduit, à l'encontre de cette décision, un recours administratif.

13. Le 3 avril 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction juridique opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie accuse réception du recours et invite la demanderesse de permis à être entendue le 10 mai 2017.

14. Le 9 mai 2017, la commune de Waterloo adresse une note d'argumentation à la direction juridiction, des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4).

15. Le 10 mai 2017 se tient l'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR). À la même date, cette commission formule un avis défavorable au projet.

16. Le 27 juillet 2017, la demanderesse de permis adresse à l'autorité de recours une note destinée à synthétiser les questions posées par le dossier, à savoir, notamment, celle de l'« admissibilité des plans modifiés sur saisine du fonctionnaire

délégué », celle de la « compatibilité avec le voisinage » et celle de la « conformité du guide régional PMR ».

À ces deux derniers égards, elle précise joindre en annexe des plans modifiés qui figurent les plantations à réaliser et qui corrigent les quelques éléments identifiés par la DGO4 comme étant non conformes aux normes du guide précité.

17. Le 9 août 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet à l'autorité de recours une proposition de refus.

18. Par un arrêté du 6 novembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité moyennant le respect des « conditions visées par ORES en date du 7 novembre 2016, de la DGO1 daté du 9 novembre 2016 et de la Zone de secours du Brabant wallon daté du 2 décembre 2016 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

19. Par un courriel du 21 mars 2022, le conseil de la partie requérante indique que sa cliente a, par une délibération du 2 août 2021, délivré à la société à responsabilité limitée FBG un permis d'urbanisme relatif au même bien.

20. Le même jour, le conseil de la partie intervenante adresse au Conseil d'État un courriel dont il ne ressort pas formellement qu'elle renonce à l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 116, 117 et 123 du CWATUP et des articles 2 et 3 de loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elle dénonce en particulier une violation de l'article 123 du CWATUP, en ce que l'acte attaqué se fonde sur des plans modifiés, introduits dans le cadre de

la procédure de recours administratif, et sur les modifications apportées au projet initial, alors que cette disposition ne permet pas, à ce stade, un tel dépôt ni, partant, la délivrance d'un permis sur la base de ces plans.

Elle fait également état d'une violation des articles 116 et 117 du CWATUP, en ce que l'acte attaqué autorise un projet ayant fait l'objet de modifications dans le cadre de la procédure de recours administratif, alors que les articles précités lui confient, à elle, la compétence de se prononcer sur ce qui doit être considéré comme un nouveau projet.

Elle estime en outre que l'acte attaqué est affecté d'une erreur de droit, en ce qu'il se réfère à un arrêt du Conseil d'État pour justifier la possibilité d'accepter le dépôt de plans modificatifs dans le cadre de la procédure de recours administratif et de se prononcer sur un projet différent de celui présenté en première instance, alors que cet arrêt est relatif au régime antérieur à celui en vigueur au moment de son adoption.

Elle se prévaut, enfin, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, en ce que l'acte attaqué autorise le projet litigieux en raison des modifications y apportées au stade de la procédure de recours administratif et en ce qu'il est entaché d'une erreur de droit. Elle dénonce encore l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse indique que les plans annexés à l'acte attaqué intègrent des modifications apportées au projet initial à trois reprises, soit, premièrement, en date du 23 septembre 2016 afin de tenir compte des observations formulées par la requérante, deuxièmement, en date du 12 décembre 2016 afin de répondre à l'avis défavorable émis par la zone de secours et aux réclamations déposées lors de l'enquête publique, et, troisièmement, en date du 10 mai 2017 afin de prendre en considération les remarques formulées par la DGO4 lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours.

Elle considère, à titre principal, que la requérante n'a pas intérêt au moyen en ce qu'il critique le dépôt, devant le fonctionnaire délégué, des plans intégrant les modifications apportées au projet initial à la suite de l'avis défavorable émis par la zone de secours et aux résultats de l'enquête publique, dès lors que cette autorité communale a, elle-même, refusé, en violation du principe de minutie, ce dépôt devant elle.

À titre subsidiaire, elle estime que les plans qui intègrent les modifications appelées par la zone de secours et les réclamants à propos des limites de propriété pouvaient être déposés et pris en considération en degré de recours dès lors que ces modifications sont accessoires et minimales, et ne dénaturent pas le projet soumis à l'autorité.

C. Le mémoire en réplique

La requérante expose qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à l'appréciation de l'opportunité d'accepter ou non des plans modifiés sur la base de l'article 116, § 6, du CWATUP. La mise en œuvre de celui-ci ne peut lui être reprochée sauf à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, ce que les parties adverse et intervenante demeurent en défaut de faire.

En outre, elle fait valoir que les modifications apportées au projet initial n'étaient pas de nature à rencontrer l'ensemble des remarques formulées par elle quant à celui-ci et soutient que le dépôt de ces plans n'était donc pas susceptible de modifier son appréciation.

Elle en déduit qu'elle pouvait refuser le dépôt de plans modificatifs sans que cela puisse lui être reproché et qu'elle dispose de l'intérêt requis au moyen, témoignant de son opposition à l'attitude de la partie intervenante qui tend à contourner l'article 116, § 6, du CWATUP et à faire fi de son appréciation du projet.

Elle considère par ailleurs qu'il importe peu de savoir si les modifications en cause ont ou non une portée limitée ou si elles trouvent leur fondement dans un avis ou une réclamation formulée lors de l'enquête publique. À son estime, puisque la loi ne le permet plus, le dépôt de plans modificatifs, quelle que soit leur nature, ne peut plus être accepté en degré de recours.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante rappelle que la requérante a refusé le dépôt de plans modificatifs et que de tels plans ont été déposés à deux stades de la procédure : en premier lieu, lors de la saisine du fonctionnaire délégué, afin de rencontrer l'avis de la zone de secours et de répondre à la réclamation relative aux limites de propriété et, en second lieu, dans le cadre de la procédure de recours administratif afin de suivre les remarques formulées par la DGO4.

Elle fait état de la modification apportée par le décret-programme du 3 février 2005 de relance de l'économie et de simplification administrative à l'article 123 du CWATUP, tout en relevant que cette modification n'est pas explicitée dans les travaux parlementaires ayant entouré l'adoption de ce décret-programme.

Elle mentionne la jurisprudence suivant laquelle des modifications peuvent être apportées à une demande sans que de nouveaux actes d'instruction ne soient nécessaires pour autant que la modification ait une portée limitée et qu'elle trouve son fondement dans une observation de l'enquête publique ou un avis. Elle estime que de tels plans modifiés peuvent être déposés devant n'importe quelle autorité saisie de la demande, tant en première instance que sur recours, et que cette possibilité est inhérente à la compétence de cette instance de statuer sur ladite demande.

Elle considère qu'en modifiant l'article 123 du CWATUP sans commentaire particulier, le législateur n'a pas entendu retirer au gouvernement la possibilité, incluse dans tout pouvoir de délivrer une autorisation, de statuer en considération de plans modifiés rencontrant les conditions précitées.

Elle estime qu'en l'espèce, les conditions subordonnant le dépôt de plans modificatifs sont rencontrées dès lors que les modifications qu'ils intègrent sont accessoires et minimales, et qu'elles trouvent leur origine dans les réclamations ou les avis émis par différentes instances.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la législation en vigueur ne prévoyait plus la possibilité d'introduire des plans modifiés au stade du recours administratif auprès du Gouvernement wallon. À son estime, il importe peu que, par le passé, de tels plans pouvaient être acceptés par l'autorité de recours. À titre subsidiaire, elle considère que les plans modificatifs déposés en l'espèce ne rencontrent pas les conditions exigées antérieurement par la jurisprudence.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante considère que la jurisprudence invoquée par la partie requérante n'est pas pertinente en l'espèce. Elle maintient que les modifications apportées aux plans sont bien accessoires et minimales, et qu'elles

trouvent leur origine dans les réclamations ou avis émis au cours de la procédure administrative.

IV.2. Examen

S'agissant de la recevabilité du moyen, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, énonce que « [l]es irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En l'espèce, la requérante a bien intérêt à critiquer la prise en considération, en degré de recours administratif, de plans intégrant des modifications au projet initial sur lesquelles elle n'a pas eu l'occasion de se prononcer.

À supposer que ce grief soit établi, il est effectivement susceptible d'impliquer le rejet du recours administratif et l'introduction d'une nouvelle demande de permis basée sur ces plans modificatifs et, par conséquent, d'avoir une incidence sur le sens de l'acte attaqué.

Sur le fondement du moyen, l'article 123 du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Les permis visés aux articles 117, 118, 121 et 127 peuvent être refusés pour les motifs, être assortis de conditions ou consentir les dérogations prévus au présent titre.

Le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité ou sollicite l'avis de la commission communale [...] ».

La possibilité pour le demandeur de produire des plans modificatifs, qu'ils portent ou non sur des éléments significatifs, au stade du recours administratif, antérieurement prévue à l'article 123, alinéas 2 à 4, du CWATUP, a été supprimée par l'article 84 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative. Il n'est donc plus permis à l'autorité compétente sur recours de statuer sur la demande de permis d'urbanisme sur la base de plans modificatifs déposés postérieurement à la décision prise par l'autorité administrative compétente en première instance.

Dès lors qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a statué sur la base de plans modifiés qui ont été déposés postérieurement à la décision prise au premier échelon de la procédure administrative, le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du 6 novembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SPRL Milvi un permis d'urbanisme ayant pour objet « la démolition d'une annexe existante, l'abattage d'un arbre et la construction d'un immeuble de flats-services de 38 unités en ce compris la réalisation de 36 emplacements de parkings en sous-sol et 6 emplacements de parkings hors sol », relatif à un bien situé chaussée de Bruxelles n° 628 à Waterloo, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 19 avril 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux