

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.775 du 17 mai 2022

A. 227.477/XIII-8588

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
BEMAP IMMO,**

ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 février 2019, la société privée à responsabilité limitée Bemap Immo demande l'annulation de « la décision du 13 décembre 2018 de la commission de recours en matière d'implantations commerciales de la Région wallonne, qui a refusé d'octroyer un permis intégré consistant en la démolition de bâtiments existant et en la construction d'un complexe de logements intégrant des rez-de-chaussée commerciaux, des services et de l'Horeca sur un terrain situé à l'angle de la chaussée de Bruxelles et du boulevard Henri Rolin à [...] Waterloo ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 avril 2019, la commune de Waterloo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 avril 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, alors premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mai 2022.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Luca Ceci, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, 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 23 juillet 2018, la partie requérante introduit une demande de permis intégré tenant lieu de :

- permis unique ayant pour objet la démolition de la galerie commerçante « Le Petit Paris », la démolition de maisons commerciales, chaussée de Bruxelles, n^{os} 314b, 318 et 320, la démolition du commerce sis boulevard Rolin, n° 2, et la construction de trois immeubles de logements intégrant des rez-de-chaussée commerciaux, des surfaces de service, et un parking en sous-sol (rubrique 63.21.01.01.02 - Parc de stationnement de véhicules autres que ceux visés à la rubrique 50.10. Local d'une capacité de 51 à 750 véhicules automobiles - Classe 2);
- permis d'implantation commerciale ayant pour objet la création d'un complexe de logements intégrant des rez-de-chaussée commerciaux (2480 m² de surfaces commerciales).

Le projet s'implante sur douze parcelles cadastrales situées en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981.

2. Le 23 août 2018, les fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales accusent réception du dossier complet de la demande.

3. Le 19 septembre 2018, le collège communal de Waterloo refuse le permis sollicité.

4. Le 21 septembre 2018, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) donne un avis favorable conditionnel sur le projet.

5. Le 24 septembre 2018, la cellule GISER donne un avis favorable sur la demande.

6. Le 26 septembre 2018, le SPW Infrastructures, département des routes du Hainaut et du Brabant wallon, direction des routes du Brabant wallon, donne un avis favorable conditionnel sur la demande.

7. Le 26 septembre 2018, la zone de Secours notifie son rapport de prévention favorable conditionnel au fonctionnaire des implantations commerciales.

8. Le 11 octobre 2018, les fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales informent le demandeur de permis de la prorogation de 30 jours de la notification du rapport de synthèse et en informent le collège communal de Waterloo.

9. Le 16 octobre 2018, la partie requérante introduit un recours contre la décision de refus de permis du 19 septembre 2018 auprès de la Commission de

recours sur les implantations commerciales qui réceptionne celui-ci le 18 octobre 2018.

10. Une enquête publique est organisée du 5 au 19 novembre 2018 par la commune de Waterloo à la demande de la commission de recours. Elle donne lieu à une lettre de réclamations.

11. Le 6 novembre 2018, l'Observatoire du commerce donne un avis favorable sur la demande de permis intégré.

12. Le 20 novembre 2018, le SPW Environnement, département des permis et autorisations, direction des recours, donne un avis favorable conditionnel.

13. Le 22 novembre 2018, le SPW Territoire, direction juridique des recours et du contentieux, direction juridique, des recours et du contentieux donne un avis défavorable sur le projet.

14. Dans une note du 6 décembre 2018, la commune de Waterloo fait part de ses observations sur le recours.

15. Le 13 décembre 2018, la Commission de recours donne un avis défavorable sur le volet urbanistique et refuse en conséquence le permis intégré. Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Le 17 décembre 2018, cette décision est notifiée à la partie requérante qui la réceptionne le 20 décembre 2018.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours et fait valoir que la partie requérante n'a pas intérêt au recours dès lors qu'elle ne réfute pas les deux motifs suivants contenus dans l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et reproduits dans l'acte attaqué :

« Considérant qu'il y a également lieu de déplorer la minéralisation excessive de la parcelle; qu'en effet, les seuls espaces extérieurs dont bénéficient les occupants des logements se limitent à des balcons et à des toitures-terrasses; qu'aucun espace privatif n'est aménagé et ne peut l'être au vu de l'occupation du sol projetée;

Considérant qu'au niveau de l'espace public, l'angle du projet sera aménagé en espace comportant quatre emplacements de stationnement; qu'à ce niveau du

carrefour, un tel type d'aménagement n'est pas acceptable en ce qu'il compromet la sécurité des usagers tant motorisés que piétons en générant des manœuvres dangereuses ».

Selon elle, dès lors que l'acte attaqué ne hiérarchise pas les différents motifs de refus, ceux-ci doivent tous être considérés comme déterminants. Elle estime, citant un arrêt n° 233.537 du 29 janvier 2016, que ces deux motifs suffisent à eux seuls à fonder la décision attaquée.

La partie requérante, citant l'arrêt n° 224.002 du 20 juin 2013, réplique que la jurisprudence du Conseil d'État admet l'intérêt au recours d'un demandeur de permis contre une décision de refus de permis dans la mesure où, en cas d'annulation de ce refus, l'auteur de l'acte attaqué serait amené à statuer à nouveau sur la demande de permis, en tenant compte de l'arrêt d'annulation. Elle est d'avis que l'autorité peut réexaminer le dossier et, le cas échéant, solliciter de l'administration des informations complémentaires afin de prendre une nouvelle décision.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante ajoute que les deux motifs de refus évoqués par la partie adverse sont repris en fin de motivation de l'acte attaqué et apparaissent comme ayant une portée subsidiaire.

IV.2. Examen

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs, en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Toutefois, l'irrégularité d'un motif critiqué parmi d'autres ne peut conduire à l'annulation de la décision contestée que s'il ressort de celle-ci que ce motif a effectivement déterminé le choix de l'autorité de statuer en ce sens.

En l'espèce, l'acte attaqué repose sur une pluralité de motifs en relation avec le volet « urbanisme » du permis intégré refusé. Il ne comporte pas de précision sur le caractère déterminant de ceux-ci.

À la lecture du permis intégré attaqué, les deux motifs précités, pointés par la partie adverse, « s'ajoutent » aux motifs critiqués par la partie requérante dans ses moyens, dès lors qu'ils sont introduits par « il y a également lieu de déplorer ».

Si l'auteur de l'acte attaqué ne hiérarchise pas expressément les différents motifs de sa décision, la structure de celle-ci permet de conclure que les deux motifs précités contiennent les raisons « supplémentaires » pour lesquelles la demande est refusée. Partant, il ne peut être affirmé que, dans l'hypothèse d'une annulation des motifs critiqués dans les moyens, l'auteur de l'acte attaqué reprendrait une décision de refus sur la seule base des deux motifs précités.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

1. La partie requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article D.IV.58 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de droit dans les motifs et de leur contradiction, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Elle soutient que l'un des motifs de l'acte attaqué est basé sur l'article D.IV.58 du CoDT et qu'il est critiquable à plusieurs égards. S'agissant de la révision du plan de secteur, elle constate qu'il n'existe qu'une décision du conseil communal du 18 décembre 2017, alors que la « décision » visée à l'article D.IV.58 du Code précité, s'entend de la décision du Gouvernement wallon, laquelle n'existe pas en l'espèce. Par ailleurs, elle est d'avis que les différentes fonctions de la ZEC sont possibles dans la zone d'habitat, le projet étant situé dans cette zone. En outre, elle relève que l'acte attaqué n'expose pas en quoi le projet litigieux empêche l'aménagement futur poursuivi par les procédures de révision du plan de secteur et d'adoption du schéma de développement communal. Enfin, dès lors que ce schéma doit respecter la zone d'habitat du plan de secteur hiérarchiquement supérieur, elle fait valoir qu'il ne peut entrer en contrariété avec le projet litigieux.

2. En réplique, elle ajoute qu'il convient de se référer à la *ratio legis* de l'article D.IV.58 du CoDT, que l'objectif de cette disposition est d'éviter d'autoriser des projets qui empêchent l'aménagement futur poursuivi par la procédure d'élaboration ou de révision du plan ou du schéma, et donc de prévenir des contradictions en termes « de contenu » et qu'en conséquence, l'argument de la partie adverse selon lequel cette disposition vise uniquement « l'existence » d'une révision et non son contenu est erroné.

V.2. Examen

L'article D.IV.58 du CoDT dispose comme suit :

- « Le refus de permis peut être fondé sur la révision en cours du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, ou l'établissement ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou d'un schéma communal.

Le refus de permis fondé sur ce motif devient caduc si le nouveau plan ou schéma n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision d'établissement ou de révision.

La requête primitive fait l'objet, à la demande du requérant, d'une nouvelle décision qui, en cas de refus, ne peut plus être fondée sur ledit motif ».

En l'espèce, la décision de refus de permis intégré du 19 septembre 2018 du collège communal – autorité compétente en premier degré – est basée, à titre principal, sur l'article D.IV.58 du CoDT et, à titre subsidiaire, sur l'examen des différents volets du projet (socio-économique, environnemental et urbanistique), comme suit :

- « Considérant qu'à titre préliminaire et comme exposé, le collège estime que la réhabilitation du site concerné constitue un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire de la commune et du centre-ville;

Que le projet faisant l'objet de la demande doit donc être analysé dans le cadre d'une réflexion plus générale portant, entre autres, sur le réaménagement du centre-ville;

Qu'à cet égard, par délibération du 18 décembre 2017, le conseil communal a décidé d'entamer une procédure de révision du plan de secteur par l'inscription d'une ZEC;

Qu'en outre, par une délibération du 26 mars 2018, le Conseil communal a décidé d'entamer une procédure d'adoption d'un SDC;

Qu'en égard aux réflexions entamées par la Commune quant à l'aménagement de son territoire et plus particulièrement de son centre-ville, le Collège estime qu'il est prématuré d'autoriser un projet pour le site concerné;

Que le Collège estime donc à ce stade, [qu'] il faut refuser le permis sollicité, par application de l'article D.IV.58 du CoDT;

Que, subsidiairement, le Collège formule ses observations, ci-dessous, quant à l'analyse du projet ».

Dans son avis défavorable du 22 novembre 2018, le fonctionnaire délégué relève que la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat telle que définie à l'article D.II.24 du CoDT. Il ne considère pas, contrairement à la commune, qu'il convient de refuser le permis sur la base de l'article D.IV.58 du CoDT, et ne vise pas cette disposition. Son avis comporte, en revanche, des

considérations similaires à celles émises par la commune sur le volet urbanistique du projet.

La commission de recours, auteur de l'acte attaqué, relève que la commune de Waterloo fonde le refus du permis intégré sur l'article D.IV.58 du CoDT.

Elle précise, d'une part, qu'elle « prend note » de la position de la commune à cet égard et, d'autre part, qu'elle tient à rappeler à la commune les alinéas 2 et 3 de cette disposition.

Ce faisant, la commission de recours ne fait pas sienne l'argumentation de la commune.

Elle reproduit ensuite l'avis défavorable du 22 novembre 2018 du fonctionnaire délégué, précise qu'elle en a pris connaissance, constate qu'il rejoint les considérants de la commune de Waterloo et qu'en conséquence, elle remet un avis défavorable sur le volet urbanistique du projet et décide de refuser le permis intégré.

Il ressort des considérations qui précèdent que l'acte attaqué ne comporte pas de motif de refus basé sur l'article D.IV.58 du CoDT, précité.

Le premier moyen manque en droit et n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen « de la violation des articles 35 et 36 du décret wallon du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles D.29-19 et D.29-20 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 29 à 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de l'effet utile de l'enquête publique et du contradictoire ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Elle considère que la commune de Waterloo n'a pas organisé d'enquête publique au cours de la procédure administrative de première instance et que la tentative de couverture de cette illégalité, par la partie adverse, en degré de recours a

été réalisée en contradiction avec la procédure arrêtée réglementairement et sans respecter les principes d'effet utile de l'enquête publique et du contradictoire.

Elle soutient que l'acte attaqué ne fait pas mention de cette enquête publique ni des réactions (ou l'absence de réaction) qu'elle a suscitées.

VI.2. Examen

Les articles 35, alinéa 1^{er}, et 36, alinéa 1^{er} du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, visés au moyen, sont insérés dans le Livre III « Des autorisations et des déclarations », Titre 1^{er} « Du permis d'implantation commerciale et de la déclaration », Chapitre IV « Procédure d'octroi du permis d'implantation commerciale », Section 2 « Enquête publique ». Ils disposent comme suit :

« Article 35. Tout projet faisant l'objet d'une demande de permis d'implantation commerciale est soumis à une enquête publique.

[...]

Article 36. L'enquête publique se déroule selon les modalités du Titre III de la partie III du Livre I^{er} du Code de l'Environnement ».

L'article 89 du décret précité est inséré dans le Livre III « Des autorisations et des déclarations », Titre II « Du permis intégré », Chapitre II « Procédure d'octroi du permis intégré », Section 2 « Enquête publique et évaluation des incidences ». Il dispose, en son paragraphe 1^{er}, comme suit :

« Sauf dérogations prévues par le Gouvernement, toute demande de permis intégré est soumise à enquête publique organisée selon les modalités définies au Livre I^{er} du Code de l'Environnement ».

Le moyen, en ce qu'il vise les articles 35 et 36 du décret, est irrecevable, s'agissant de dispositions applicables à la procédure d'octroi du permis d'implantation commerciale, et non pas à la procédure d'octroi du permis intégré régie quant à elle par l'article 89 du décret, précité.

Cela étant, les enquêtes publiques sont organisées selon les mêmes modalités dans les deux procédures.

L'article D.29-19 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement dispose comme suit :

« Le dernier jour de l'enquête publique pour les plans et programmes et pour les projets, à l'exception des plans et programmes de catégorie A.3, un membre du collège communal ou un agent communal délégué à cet effet organise une séance de clôture où sont entendus tous ceux qui le désirent. Le conseiller en environnement ou, à défaut, le membre du collège communal ou l'agent communal délégué à cet effet préside la séance. Celui-ci, dans les cinq jours de la clôture de l'enquête publique, dresse le procès-verbal de clôture en y consignant les remarques et observations émises et le signe.

L'agent désigné à cet effet par l'autorité compétente, dans les cinq jours de la clôture de l'enquête publique pour les plans et programmes de la catégorie A.3,

dresse le procès-verbal de clôture en y consignant les remarques et observations émises et le signe ».

L'article D.29-20 dudit Code, inséré dans la section 4 « Pouvoir de substitution » dispose comme suit :

« À défaut pour la commune de satisfaire à ses obligations dans l'organisation de l'enquête publique, le Gouvernement, ou son délégué, peut envoyer, par pli ordinaire, au collège communal de la commune concernée, un avertissement motivé lui précisant les mesures qu'il reste en défaut de prendre et lui donnant un délai pour prendre celles-ci et pour justifier son attitude.

Au cas où il n'est pas donné suite à cet avertissement, le Gouvernement, ou son délégué, peut, selon les modalités qui peuvent être arrêtées par le Gouvernement, se substituer à la commune et prendre toute mesure utile en lieu et place des autorités communales ».

Les articles 29 à 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales disposent comme suit :

« Article 29. Le jour où le Fonctionnaire des implantations commerciales envoie la décision déclarant la demande complète et recevable ou à l'expiration du délai fixé à l'article 87, § 2 ou § 3, du décret, il transmet une copie de la demande de permis visée à l'article 28, aux communes dans lesquelles une enquête publique est organisée.

Le Fonctionnaire des implantations commerciales, le Fonctionnaire délégué et/ou le Fonctionnaire technique sont compétents pour identifier les communes dans lesquelles l'enquête publique est organisée.

Article 30. L'avis d'enquête publique visé à l'article D.29-7 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement est affiché dans les cinq jours de la réception des documents visés à l'article 29.

Article 31. Le collège communal de chaque commune où une enquête publique a été organisée envoie, dans les dix jours de la clôture de l'enquête publique, à l'autorité compétente, au fonctionnaire des implantations commerciales et suivant le cas au fonctionnaire technique et/ou au fonctionnaire délégué, le procès-verbal visé à l'article D.29-19 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement. Il y joint, le cas échéant, son avis lorsqu'il a été rendu ».

Par ailleurs, les règles qui régissent l'enquête publique sont établies dans l'intérêt des administrés de telle sorte que les formalités qu'elles prévoient constituent des formalités substantielles. L'accomplissement ultérieur de la formalité ou de la procédure omise ou viciée, sa rectification, le fait de compléter une procédure imparfaite ou inachevée, entraîne la couverture du vice de forme, pour autant que la réparation du vice ait lieu avant la décision finale et de telle manière qu'elle procure à l'intéressé les avantages et garanties dont il eut bénéficié si l'acte avait été parfait dès l'origine. De même, une procédure différente de la procédure prescrite mais procurant à l'intéressé des avantages équivalents, entraîne également la couverture du vice de forme.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Vu que le collège communal de Waterloo a décidé de refuser le permis intégré en sa séance du 19 septembre 2018 sans avoir organisé une enquête publique en vertu des articles 29 à 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures exécutoires du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement et sans avoir pris connaissance des avis des différentes instances consultées et sans attendre dans les délais requis le rapport de synthèse établi conjointement par le Fonctionnaire des implantations commerciales, le Fonctionnaire Délégué et le Fonctionnaire Technique;

Vu le recours introduit par Messieurs Stéphane Nopère et Grégory Winand (avocats), mandatés par la SPRL Bemap Immo, par lettre recommandée en date du 16 octobre 2018;

[...];

Vu qu'une enquête publique aurait dû être organisée sur le territoire de la commune de Waterloo, la Commission de Recours a, en date du 22 octobre 2018, sollicité une enquête publique sur le territoire de ladite commune et ce, dans le cadre de la procédure de la délivrance du permis intégré et en vertu des articles 29 à 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures exécutoires du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement;

[...];

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 5 novembre 2018 au 19 novembre 2018 sur le territoire de la commune de Waterloo;

Considérant que l'enquête publique réalisée dans la commune de Waterloo a suscité une lettre de réclamations étant synthétisée comme suit par le collège communal de Waterloo :

- La densité est excessive qui augmentera la pollution de l'air;
- L'absence de plantation;

[...];

La Commission de recours constate que la commune de Waterloo n'a pas soumis la nouvelle demande de permis intégré à une enquête publique et ce, contrairement à l'article 89 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et en fait la remarque aux représentants de la commune lors de l'audition.

La commune de Waterloo justifie son manquement intentionnel de procédure sur le fait que comme elle a entamé une réflexion plus générale sur le réaménagement du centre-ville, il n'y avait pas lieu de mobiliser le personnel de l'administration pour la publication d'une enquête publique qui, selon elle, était une perte de temps puisque la décision était prise.

La commission de recours, afin de statuer en toute régularité, a sollicité auprès de la commune de Waterloo la publicité requise et il en résulte, dans la clôture du PV de l'enquête publique, que le service d'urbanisme a reçu une lettre d'observations dont les remarques portent sur une densité excessive qui augmentera la pollution de l'air et l'absence de plantation.

[...] ».

Il ressort des motifs qui précèdent qu'une enquête publique a été organisée par le collège communal à la demande de la partie adverse, qu'un procès-verbal de clôture d'enquête a été dressé, lequel atteste qu'une lettre d'observations a été introduite et que les remarques contenues dans celle-ci ont été prises en considération par la partie adverse.

La partie requérante ne dénonce pas la violation d'une disposition légale ou réglementaire qui prévoirait l'obligation, pour l'autorité, de porter les lettres de réclamation à la connaissance du demandeur de permis, avant la séance de clôture, afin qu'il puisse s'exprimer sur leur contenu.

Par ailleurs, elle reste en défaut d'indiquer concrètement en quoi elle a été privée de la possibilité de « défendre ses intérêts » au sujet de son propre projet de construction lors de la séance de clôture de l'enquête publique.

En toute hypothèse, l'obligation de tenir une enquête publique est une formalité substantielle organisée au profit des tiers et non du demandeur de permis.

La partie requérante n'a pas intérêt au moyen, lequel est irrecevable.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

1. La partie requérante prend un troisième moyen « 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 généraux de bonne administration dont le devoir de minutie, de l'erreur de fait dans les motifs et de leur contradiction, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elle précise qu'elle a insisté, dans son recours administratif, sur les diverses composantes qui justifient le choix urbanistique du projet, et estime que la partie adverse ne répond pas à cette argumentation.

Elle soutient qu'il est erroné de prétendre, s'agissant du bâtiment C, que « malgré ce retrait, la largeur de l'espace public à cet endroit est trop faible en ce que le gabarit de l'immeuble projeté est massif et génère une sensation d'écrasement au niveau du trottoir ».

Elle considère que la partie adverse commet une erreur de motivation lorsqu'elle affirme qu'un gabarit rez + 4 est démesuré et générateur de nuisances en matière d'ensoleillement pour les fonds de jardin situés au nord du projet. Elle est d'avis qu'en effet, le dossier de demande de permis comporte une analyse des ombres engendrées par le projet qui démontre l'absence de tout impact négatif et que la partie adverse ne tient pas compte de cette analyse.

Selon elle, la partie adverse se trompe également lorsqu'elle affirme que seules des plantations en bacs sont possibles et que la création d'une coulée végétale est utopique. Elle affirme qu'en effet, le projet a été modifié afin de répondre aux souhaits de la commune, qu'une zone de pleine terre permet ainsi la plantation d'arbres et assure une infiltration des eaux pluviales, et que la création de l'esplanade permet un aménagement paysager de qualité et fait le lien avec le parc.

Elle affirme que la partie adverse ne motive pas adéquatement sa décision lorsqu'elle affirme, de manière stéréotypée, que « la densification projetée est excessive et ne contribue pas à créer un ensemble s'intégrant au contexte bâti et paysager environnant ».

VII.2. Examen

1. L'obligation de motiver résultant de la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans les recours dont elles sont saisies. Elles doivent néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et répondre aux moyens pertinents invoqués. Le but de la motivation formelle est de permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons de la mesure prise par l'autorité et d'apprécier l'intérêt d'une contestation. Lorsque la décision refusant le permis fait apparaître de manière suffisante les raisons de ne pas retenir les éléments invoqués par le demandeur de permis à l'appui de son recours, elle est suffisamment motivée.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du demandeur de permis 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 l'examen de la demande

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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, le recours administratif de la partie requérante est notamment motivé comme suit :

« En ce qui concerne spécifiquement l'intégration dans l'environnement bâti, le projet vient se développer en lieu et place d'un ensemble commercial désuet lequel est entièrement démoli. Le long de la chaussée de Bruxelles, le projet prévoit un raccord avec le pignon du n° 314a qui sera habillé par le même matériau de façade du projet : des panneaux composites de ton blanc.

Le nouvel immeuble observera un recul par rapport à l'alignement existant et ce, afin d'offrir un plus large trottoir et d'amorcer une requalification de la chaussée de Bruxelles souhaitée par la commune (voir son avis défavorable du 8 septembre 2017).

Dans le même esprit, le long du boulevard Henri Rolin, les immeubles viennent s'implanter en recul de l'alignement, améliorant ainsi l'espace piéton devant les commerces. Ce recul permet également la prolongation du morceau de la piste cyclable existante afin de rejoindre le carrefour. Il s'agit d'une intention qui cadre dans la volonté de la commune pour favoriser la mobilité douce.

La création de l'esplanade répond également au souhait de la commune, de créer une perméabilité visuelle vers le chemin de la Cense et renforce le lien avec le parc, là où les bâtiments existants et la multitude de parcelles privatives constituaient une barrière.

En ce qui concerne plus spécifiquement les accès au site, le bien est situé au croisement du boulevard Henri Rolin (voirie communale) et de la chaussée de Bruxelles (voirie régionale).

En situation existante, l'accès au bien se fait par trois accès : une entrée et une sortie sur le boulevard H. Rolin et une entrée sur la chaussée de Bruxelles. Le projet répond dès lors au souhait de la commune d'avoir plus qu'un accès au site.

En situation projetée, les entrées (piétonnes) vers les modules commerciaux et les logements se situent le long du boulevard et de la chaussée ainsi que de part et d'autre de la nouvelle esplanade.

Le parking en sous-sol des logements et commerces est facilement accessible depuis le boulevard. Cette rampe en double sens est large et très peu pentue à l'entrée créant ainsi un accès fluide en toute sécurité pour les usagers. Une légère adaptation de l'îlot au milieu du boulevard permet également d'organiser les passages des voitures de telle façon que l'on évite le passage vers le rond-point. Cette optimisation des flux étant un élément demandé par la commune.

Des emplacements deux roues sont aménagés le long du chemin de la Cense, permettant ensuite un accès aisé vers l'esplanade.

Le projet comprend également le réaménagement des trottoirs, la création d'un prolongement de la piste cyclable, la prolongation du principe des places de

parkings à l'air libre ainsi que la plantation de quelques arbres identiques à ceux déjà présents sur le site.

En ce qui concerne les gabarits projetés, le projet présente des gabarits variés qui dépendent entièrement de leur contexte. Cette variation de gabarits contribue à rendre une échelle humaine au projet.

Le nombre d'étages varie graduellement d'un rez + 1 côté gauche du boulevard (parc) vers un rez + 3 + penthouse sur l'angle de la chaussée et du boulevard. Cet angle est considéré comme une localisation qui permet d'exprimer cette hauteur en étant situé à la porte d'entrée de Waterloo.

Les penthouses largement vitrés, sont conçus avec légèreté, couronnés de casquettes brise-soleil qui affinent encore leur silhouette. Au lieu d'être considérés comme des étages sous combles, ces appartements s'ouvrent un maximum vers l'extérieur afin de bénéficier du cadre exceptionnel et des vues vers le parc.

À noter que les toitures des penthouses culminent à +/- 17 mètres et que les arbres du parc montent en moyenne à 25 mètres, le projet est ainsi entièrement inséré dans une couronne de verdure.

À noter également que de nombreux bâtiments en R + 3 + toiture ont été construits boulevard de la Cense et allée du Petit Paris. Le projet s'inscrit donc dans une logique amorcée de densification à proximité du centre.

Il est à noter que le dossier de demande comporte une analyse des ombres portées du projet, laquelle démontre l'absence de tout impact négatif.

En ce qui concerne les aménagements des abords, le projet a été modifié afin de répondre aux souhaits de la commune. Ainsi, une zone de pleine terre permet la plantation d'arbres et assure une infiltration des eaux pluviales.

La création de l'esplanade permet également un aménagement paysager de qualité qui anime cette esplanade et crée un lien avec le parc.

En sus, les toitures plates sont aménagées en "toiture verte extensive" soignant ainsi la 5^e façade.

Ce point a pour objet de définir les types d'aménagements et revêtements qui ont été retenus pour les voiries, places de stationnement, cheminement piéton et piste cyclable dans le périmètre de la demande.

Le paysagiste propose d'insérer le végétal dans les surfaces minéralisées et les zones de passage des véhicules afin de "verdurer" un maximum les abords du site (voir plan d'implantation).

L'implantation des immeubles en bordure du parc et au point de départ des sentiers qui le parcourent favorise les modes de mobilité douce dans un cadre verdoyant et sécurisé en direction du centre et de la gare.

[...]

Le projet participe au redéveloppement résidentiel et commercial d'un site situé à Waterloo, dans le quartier Petit Paris.

Il s'organise autour de trois immeubles avec une large esplanade publique, de nombreuses terrasses et un jardin intérieur à disposition des résidents des bâtiments projetés.

Cette organisation présente une volumétrie composée de plusieurs ailes et décrochements permettant d'alléger la perception d'un projet de cette taille.

Les immeubles sont implantés avec un retrait d'environ 2,5 mètres par rapport à l'alignement des voiries dans le but de créer plus d'espace public et un réaménagement de celui-ci.

Cette implantation permet d'améliorer l'espace piéton devant les commerces et de prolonger la piste cyclable existante afin de rejoindre le carrefour, favorisant ainsi le développement de la mobilité douce à l'échelle du quartier.
Les gabarits variés contribuent à donner au projet une échelle humaine.

Le nombre d'étages varie graduellement d'un R+1 côté gauche à l'angle du boulevard Henri Rolin et du parc vers un R+3 avec penthouse sur l'angle formé par la chaussée de Bruxelles et le boulevard Henri Rolin ».

3. L'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« PARTIE URBANISME

Considérant que la Direction Juridique des Recours et du Contentieux a émis un avis défavorable en date du 22 novembre 2018; que cet avis est rédigé comme suit :

“ [...]

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, de sa compatibilité avec le voisinage et de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements proposés tant pour les futurs occupants des lieux que pour les habitants du quartier;

Considérant que le projet s'implante sur un ensemble de parcelles situées à l'angle de la chaussée de Bruxelles et du boulevard Henri Rolin et actuellement occupées par des surfaces commerciales et des habitations côté chaussée de Bruxelles; qu'au nord, le projet est bordé par le chemin de la Cense longeant un vaste parc arboré, véritable poumon vert en plein centre de Waterloo;

Considérant que le programme projeté est mixte en ce qu'il projette la création d'un ensemble immobilier mixte comprenant 51 logements, 8 surfaces commerciales, 698 m² réservés à des surfaces Horeca/services ainsi qu'un vaste parking en sous-sol comportant un total de 134 emplacements dont 102 sont réservés aux occupants des logements, soit un solde de 32 emplacements dédiés aux commerces; que le projet immobilier se divise en 3 unités distinctes reliées entre elles par un socle commercial établi au rez-de-chaussée;

Considérant qu'au vu du reportage photographique versé au dossier administratif, il apparaît que le contexte bâti diffère que l'on soit côté chaussée de Bruxelles ou le long du boulevard Henri Rolin; qu'en effet, la chaussée de Bruxelles est majoritairement marquée par un alignement d'immeubles d'époques différentes implantés à front de voirie et présentant un gabarit de type rez + 1 voire rez + 2 pour les plus imposants; que le bâti situé le long du boulevard Henri Rolin est moins dense et plus hétéroclite tant par son gabarit que par son implantation plus dispersée et en recul par rapport à la voirie;

Considérant que le premier volume (volume A) s'implante sur la parcelle triangulaire située à l'angle du boulevard Henri Rolin et du chemin de la Cense sans recul par rapport à ce chemin communal pavé; que cet immeuble

développera un gabarit croissant avec un rez + 1 à l'angle Ouest pour atteindre un rez + 3 vers le bâtiment B; qu'entre ces 2 volumes, une large esplanade minérale est aménagée de manière à créer une percée visuelle vers le parc au départ du boulevard Henri Rolin;

Considérant que le volume B, intermédiaire, présente une configuration classique et un gabarit de type rez + 4 dont le dernier niveau est en retrait de manière à y aménager des penthouse;

Considérant, enfin, le dernier volume (volume C) présentant une configuration en "L" assurant la liaison entre le projet et la chaussée de Bruxelles et développant un gabarit rez + 4 à son angle; que ce volume est implanté avec un retrait de 1,60 mètre par rapport au front bâti existant; que, malgré ce retrait, la largeur de l'espace public à cet endroit est trop faible en ce que le gabarit de l'immeuble projeté est massif et génère une sensation d'écrasement au niveau du trottoir;

Considérant que bien que l'angle formé par deux voiries justifie la mise en œuvre d'un gabarit un peu plus marqué et que l'on observe une gradation dans les différents gabarits mis en œuvre au départ de l'angle Ouest du projet, il n'en reste pas moins qu'un gabarit rez + 4 est démesuré et générateur de nuisances en matière d'ensoleillement pour les fonds de jardin situés au Nord du projet; qu'il est de plus en totale rupture par rapport au bâti avoisinant directement le projet qui développe un gabarit maximal de type rez + 2 voire des volumes s'étendant sur un seul niveau;

Considérant qu'il y a également lieu de déplorer la minéralisation excessive de la parcelle; qu'en effet, les seuls espaces extérieurs dont bénéficient les occupants des logements se limitent à des balcons et à des toitures-terrasses; qu'aucun espace privatif n'est aménagé et ne peut l'être au vu de l'occupation du sol projetée;

Considérant qu'au niveau de l'espace public, l'angle du projet sera aménagé en espace comportant quatre emplacements de stationnement; qu'à ce niveau du carrefour, un tel type d'aménagement n'est pas acceptable en ce qu'il compromet la sécurité des usagers tant motorisés que piétons en générant des manœuvres dangereuses;

Considérant, enfin, que l'entièreté du projet s'implante sur une dalle de béton couvrant un parking souterrain occupant la quasi-totalité des 54 ares de la parcelle de sorte que seules des plantations en bacs sont possibles; que la création d'une véritable coulée végétale est utopique en ce que cet effet ne peut être obtenu au départ de bacs de plantation; que, de plus, aucun lien physique n'est réalisé au départ du projet en direction du parc qui ne consiste finalement qu'en un écran végétal dont l'accès aurait pu avantageusement être étudié pour les occupants des logements projetés;

La DGO4 estime que la densification projetée est excessive et ne contribue pas à créer un ensemble s'intégrant au contexte bâti et paysager environnant. Pour les motifs développés ci-dessus, elle émet un AVIS DÉFAVORABLE sur le projet";

[...]

La Commission de recours a pris connaissance de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué en recours. Elle ne peut constater que l'avis rejoint les considérants de la commune de Waterloo. En conséquence, la Commission de recours remet un avis défavorable sur le volet urbanistique.

Au regard de ce qui précède, la Commission de recours refuse le permis intégré. Cependant, si une troisième version du projet voit le jour, la Commission de

recours invite la commune de Waterloo et le demandeur du projet à se mettre autour d'une table, [à] établir la communication entre eux et [à] valider leurs rencontres par un PV de réunion afin qu'il n'y ait plus de malentendus sur les conditions qui seront émis[es] dans l'élaboration du projet ».

4. Il ressort de la motivation qui précède que la partie requérante est en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité refuse le permis sollicité.

En considérant qu'il est erroné de prétendre que la largeur de l'espace public à l'endroit du bâtiment C est trop faible en ce que le gabarit de l'immeuble projeté est massif et génère une sensation d'écrasement au niveau du trottoir, la partie requérante substitue son appréciation en opportunité de l'intégration du projet dans le bâti existant à celle de l'autorité. Or, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de la partie requérante et de la partie adverse.

Par ailleurs, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise, quant à l'analyse des ombres portées, qu'une étude d'ombrage a été réalisée. La notice relève à cet égard notamment ce qui suit :

« À partir de fin septembre, la course du soleil étant plus courte que durant les mois d'été, les nouveaux bâtiments impacteront certaines constructions avoisinantes. En effet, les bâtiments situés entre le projet et le chemin de la Cense se verront partiellement ombragés.

Tel que le montrent les figures du solstice d'hiver, les bâtiments situés au nord du projet seront ombragés durant les après-midis des mois d'hiver, pour autant qu'il y ait du soleil. En effet, les façades arrière des constructions situées chaussée de Bruxelles ainsi que les hangars chemin de la Cense se situeront dans l'ombre portée des nouvelles constructions ».

L'auteur de l'acte attaqué considère « [...] que bien que l'angle formé par deux voiries justifie la mise en œuvre d'un gabarit un peu plus marqué, et que l'on observe une gradation dans les différents gabarits mis en œuvre au départ de l'angle Ouest du projet, il n'en reste pas moins qu'un gabarit rez + 4 est démesuré et générateur de nuisances en matière d'ensoleillement pour les fonds de jardin situés au Nord du projet; qu'il est de plus en totale rupture par rapport au bâti avoisinant directement le projet qui développe un gabarit maximal de type rez + 2 voire des volumes s'étendant sur un seul niveau ». Une telle appréciation trouve appui dans l'étude d'ombrage précitée.

Par ailleurs, les plans déposés à l'appui de la demande de permis (s'agissant du sous-sol de l'immeuble et des plantations) permettent de constater que la majeure partie des plantations se trouvent dans des bacs à plantes (à l'exception d'une petite bande de terrain de pleine terre située le long du chemin de la Cense).

Partant, les considérations de l'auteur de l'acte attaqué selon lesquelles « l'entière du projet s'implante sur une dalle de béton couvrant un parking souterrain occupant la quasi-totalité des 54 ares de la parcelle de sorte que seules des plantations en bacs sont possibles; que la création d'une véritable coulée végétale est utopique en ce que cet effet ne peut être obtenu au départ de bacs de plantation » ne sont pas entachées d'erreur, la présence d'une petite bande de pleine terre étant insuffisante à établir une telle coulée végétale.

Enfin, en soutenant que la partie adverse ne motive pas adéquatement sa décision lorsqu'elle affirme que « la densification projetée est excessive et ne contribue pas à créer un ensemble s'intégrant au contexte bâti et paysager environnant », la partie requérante invite à nouveau le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité, ce qui ne se peut, aucune erreur manifeste n'étant établie en l'espèce dans le chef de celle-ci.

5. Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 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 20 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 à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 17 mai 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Colette Debroux