

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.914 du 26 février 2024

A. 239.656/XIII-10.087

En cause :

P.V.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Gabrielle AMORY et
Matthieu GUIOT, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

la commune d'Incourt,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée DARE 2 BUILD,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît HAVET et
Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

1. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 juillet 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 12 mai 2023 par laquelle le collège communal d'Incourt délivre un permis d'urbanisme à la société à responsabilité limitée (SRL) Dare 2 Build ayant pour objet la construction d'un immeuble de 16 appartements sur un bien sis chaussée de Namur à Incourt, cadastré 2^e division, section A, n° 238F et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 18 août 2023 par la voie électronique, la SRL Dare 2 Build demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 15 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 février 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Alexia Fievet, *loco* M^{es} Gabrielle Amory et Matthieu Guiot, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Charline Mahia, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Romain Vincent, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

3. Le 20 septembre 2022, la partie intervenante dépose une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale d'Incourt ayant pour objet la construction d'un immeuble de 16 appartements sur un bien situé chaussée de Namur à Incourt, cadastré 2^e division, section A, n° 238F.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural et en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, approuvé par un arrêté royal du 28 mars 1979. Il se voit également appliquer le schéma de développement communal (SDC), approuvé par le conseil communal d'Incourt le 19 décembre 2016 et entré en vigueur le 17 avril 2017.

Le 26 septembre 2022, un accusé de réception attestant du caractère complet et recevable de la demande de permis est adressé.

4. Une enquête publique est organisée du 3 au 17 octobre 2022. Elle suscite le dépôt de deux réclamations, dont une émane de la partie requérante.

5. Divers avis sont sollicités et émis.

6. Le 2 décembre 2022, le collège communal d'Incourt marque son accord pour que la partie intervenante dépose des plans modificatifs ainsi qu'un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

7. Le 20 décembre 2022, la partie intervenante dépose des plans et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Un nouvel accusé de réception est établi le 28 décembre 2022.

8. Une nouvelle enquête publique est organisée du 16 janvier au 30 janvier 2023. Elle suscite le dépôt de deux réclamations, dont celle de la partie requérante.

9. De nouveaux avis sont sollicités et émis.

10. Le 17 mars 2023, le collège communal décide « de proroger de trente jours le délai d'envoi de la décision sur la demande de permis d'urbanisme susmentionnée, soit jusqu'au 22 mai 2023 ».

11. Le 4 mai 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

12. Le 12 mai 2023, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

13. La requête en intervention introduite par la SRL Dare 2 Build, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

14. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

VI. Recevabilité de la note d'observations

15. La requête a été notifiée à la partie adverse le 7 août 2023, date de signature de l'avis postal, et conformément aux dispositions applicables en la matière. La note d'observations n'a été déposée par la voie électronique que le 12 septembre 2023, soit après l'expiration du délai de quinze jours visé à l'article 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

La note d'observations, déposée tardivement, doit être écartée des débats, en application de l'alinéa 3 de la disposition précitée.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties requérante et intervenante

A. La requête

16. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.42, D.IV.43 et D.IV.46 du Code du développement territorial (CoDT) et des principes de légalité des actes administratifs et de bonne administration, ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

17. Après un exposé théorique quant à la notion de « plans modificatifs » au sens des articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT, la partie requérante rappelle la chronologie de la procédure administrative, se concentrant sur les faits propres et ultérieurs au dépôt des compléments à la demande. S'appuyant sur l'acte attaqué, elle fait valoir que la demande initiale ayant fait l'objet d'un accusé de réception le 26 septembre 2022 et que le collège communal ayant un délai de 115 jours pour statuer sur la demande, la décision finale devait être transmise pour le 19 janvier 2023 au plus tard. Elle constate toutefois qu'à la suite du dépôt de « plans modificatifs » d'un complément de notice d'évaluation des incidences le 20 décembre 2022, qui ont fait l'objet d'un accusé de réception le 28 décembre 2022 en application de l'article D.IV.43 du CoDT, l'autorité délivrante a considéré que la décision devait dorénavant être transmise pour le 24 avril 2023, ce délai ayant été, par une délibération du 17 mars 2023, prorogé de 30 jours.

Elle conteste que le plan déposé, intitulé « précision de la limite constructible », puisse être qualifié de plan « modificatif », celui-ci se contentant d'apporter des précisions quant à la limite de la zone urbanisable, sans modification

du projet sur ce plan. Elle en déduit que le délai de 115 jours dans lequel le collège communal devait rendre sa décision prenait cours à dater du premier accusé de réception, à savoir le 26 septembre 2022.

Elle conclut que le collège communal ayant rendu sa décision le 12 mai 2023, l'acte attaqué a été adopté par une autorité qui, au moment de se prononcer, avait perdu toute compétence *ratione temporis*.

B. La requête en intervention

18. La partie intervenante déduit de la jurisprudence qu'il appartient à l'autorité communale de déterminer si les plans produits en cours d'instruction constituent des plans modificatifs au sens de l'article D.IV.42 du CoDT. Elle réfute toute erreur d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué en considérant que les plans et le complément de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement répondaient bien au prescrit de l'article D.IV.42.

Elle relève que, dans le cadre de l'enquête publique, la partie requérante a indiqué que le dossier était erroné notamment en ce qui concerne la délimitation reprise au niveau de la limite entre les zones d'habitat et agricole. Elle ajoute qu'afin de répondre à cette réclamation, un plan a été dressé par un géomètre qui a identifié, sur la base de la planche originale du plan de secteur, que la surface située en zone d'habitat était de 39 ares 62 centiares et non de 42 centiares. Elle en déduit que le plan vient ainsi modifier le contenu de la demande de permis d'urbanisme qui identifiait une situation de droit différente en ce qui concerne la superficie de la parcelle en zone d'habitat.

Elle insiste sur le fait que l'article D.IV.42 du CoDT ne contient aucune définition de la notion de « plans modificatifs » et elle estime que la jurisprudence invoquée à l'appui de la requête n'est pas de nature à pallier cette absence. Elle est d'avis qu'il n'est pas démontré que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la modification des limites de la parcelle sur les plans constituait une modification du contenu de la demande de permis au sens de l'article D.IV.42 précité. Elle s'autorise des travaux préparatoires propres à cette disposition. Elle soutient que celle-ci vise des modifications « au dossier de demande de permis », ce qui n'implique pas nécessairement des adaptations du projet. Elle assure que rien n'interdit de modifier les limites de la parcelle, cet aspect ayant une incidence sur l'appréciation de la densité du projet par rapport au schéma de développement communal. Elle conclut que c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué a estimé pouvoir avoir recours au mécanisme visé par l'article D.IV.43

du CoDT, en sorte qu'il a statué dans les délais prorogés visés par l'article D.IV.46 du même code.

VII.2. Examen

19. L'article D.IV.42 du CoDT est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Préalablement à la décision, le demandeur peut produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences, moyennant l'accord :

1° du collège communal lorsqu'il est l'autorité compétente ;

[...]

§ 2. Les plans modificatifs et le complément de notice d'évaluation préalable peuvent être soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Dans ce cas, le demandeur en est informé.

Lorsque les plans modificatifs sont accompagnés d'un complément d'étude d'incidences, ils sont soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Le demandeur en est informé.

§ 3. Les mesures particulières de publicité et la consultation des services et commissions précitées ne sont pas requises :

1° lorsque la modification projetée résulte d'une proposition contenue dans les observations ou réclamations faites lors de l'enquête publique ou pendant la période d'annonce de projet ou qui s'y rattache directement ;

2° lorsque la modification projetée n'a qu'une portée limitée et ne porte pas atteinte à l'objet et à l'économie générale du projet et à ses caractéristiques substantielles ».

L'article D.IV.43, alinéas 1^{er} et 2, du même code précise ce qui suit, s'agissant du dépôt de plans modificatifs :

« Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 3°, le dépôt contre récépissé ou l'envoi des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences fait l'objet, préalablement à l'échéance du délai de décision, de l'envoi d'un accusé de réception qui se substitue à celui visé à l'article D.IV.33. À défaut, les plans modificatifs et le complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences sont irrecevables.

Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, les nouveaux délais de décision sont fixés sur la base des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences conformément à l'article D.IV.46, alinéa 1^{er} ou à l'article D.IV.48, alinéa 1^{er} ».

Il ressort des travaux préparatoires propres aux articles D.IV.42 et D.IV.43 précités ce qui suit :

« À noter qu'il convient de distinguer :

- les pièces complémentaires qui précisent ou complètent le dossier sans modifier toutefois l'objet de la demande ; ces pièces peuvent être déposées à tout moment et n'ont pas d'influence sur les délais de procédure ;
- les plans modificatifs qui peuvent changer l'objet de la demande et qui font l'objet de la procédure de modification de la demande de permis » (Doc., Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 51).

Il en résulte que les plans modificatifs sont ceux qui changent l'objet de la demande, tandis que les pièces complémentaires se limitent à préciser ou compléter le dossier sans pour autant modifier son objet. Seuls les plans modificatifs bénéficient de nouveaux délais de décision en application de l'article D.IV.43, alinéa 1^{er}, du CoDT.

L'article D.IV.46 du CoDT, visé à l'article D.IV.43, alinéa 1^{er}, précité, dispose comme il suit :

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

[...]

3° cent quinze jours lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire et que :

a) soit la demande requiert des mesures particulières de publicité ;

b) soit l'avis de services ou commissions est sollicité.

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

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

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

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

20. En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a fait l'objet d'un accusé de réception de dossier complet, envoyé le 26 septembre 2022, aux termes duquel il est précisé ce qui suit :

« Le délai endéans lequel la décision doit être envoyée est de 115 jours.

Ce délai est prolongé lorsque l'enquête publique ou l'annonce de projet est réalisée pendant la période du 16 juillet au 15 août et du 24 décembre au 1^{er} janvier et lorsque le dernier jour de l'enquête publique ou de la période durant laquelle les observations et réclamations peuvent être envoyées au collège communal en cas d'annonce de projet est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal.

[...]

Ce délai peut être prorogé de trente jours maximum par le Collège communal ».

Il s'ensuit que la décision du collège communal devait être envoyée pour le 19 janvier 2023 au plus tard.

Le collège communal a, par une décision du 2 décembre 2022, autorisé la partie intervenante à « introduire des plans modificatifs » dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme, ceci « en vue de répondre aux remarques formulées lors de l'enquête publique ».

À la suite de quoi, la partie intervenante a déposé des plans et, en appui à ceux-ci, un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement le 20 décembre 2022. Il ressort du complément corollaire que les plans « ont été modifiés afin de tenir compte de la problématique mise en avant au niveau de la limite de la zone urbanisable ».

Il n'est pas contesté que le seul changement opéré par ces plans par rapport aux plans initiaux réside dans la correction des limites des zones du plan de secteur sur le nouveau plan d'implantation, une telle correction ne changeant pas l'objet de la demande. Par ailleurs, la circonstance que la correction de ces limites a une influence sur le calcul de la densité projetée en zone d'habitat à caractère rural et, partant, sur l'appréciation à opérer quant aux recommandations du SDC est étrangère à l'objet de la demande. Il s'ensuit que ces nouveaux plans ne peuvent pas être qualifiés de « modificatifs » au sens des articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT. Partant, leur dépôt est sans incidence sur les délais de la procédure administrative.

Le dépôt de ces plans et d'un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences a fait l'objet d'un nouvel accusé de réception de dossier complet adressé le 28 décembre 2022, lequel rappelle la computation des délais de la procédure administrative. Le collège communal a, ensuite, par une décision du 17 mars 2023, prorogé de 30 jours le délai d'envoi de sa décision. Cet accusé de réception et cette prorogation du délai d'envoi de la décision sont toutefois sans effet sur les délais de procédure dès lors qu'ils s'appuient uniquement sur des pièces complémentaires.

L'acte attaqué a été adopté le 12 mai 2023, soit à un moment où son auteur n'était plus compétent pour statuer sur la demande de permis litigieuse.

21. Le premier moyen est fondé. Les conclusions du rapport peuvent être suivies, ce que des débats succincts suffisent à constater. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VIII. Indemnité de procédure

22. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure « conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SRL Dare 2 Build est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 12 mai 2023 par laquelle le collège communal d'Incourt délivre un permis d'urbanisme à la SRL Dare 2 Build ayant pour objet la construction d'un immeuble de 16 appartements sur un bien sis chaussée de Namur à Incourt, cadastré 2^e division, section A, n° 238F.

Article 3.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise 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 à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders