

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.482 du 9 août 2024

A. 231.140/XIII-9016

En cause :

la ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et
Alexandre PIRSON, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée IMMO SOILLE,
ayant élu domicile chez
M^e Jacque SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 29 juin 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 24 février 2020 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) devenue société à responsabilité limitée (SRL) Immo Soille un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble à appartements de 27 logements, de 17 caves et de 23 places de parking sur un bien sis ruelle des Vieux Fossés à Wavre, cadastré 1^{re} division, section M, n^{os} 352H, 352G, 349F, 348F, 346X, 346W, 346Y, 346Z, 346V et 346A2.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 19 août 2020 par la voie électronique, la SPRL Immo Soille a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint 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 12 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2024.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alexandre Pirson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jacques Sambon, avocat, et M. Jacques-André Soille, administrateur, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Par une demande introduite le 23 novembre 2016 auprès de l'administration communale de la ville de Wavre et complétée le 23 mai 2017, la

partie intervenante sollicite l'octroi d'un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de 27 appartements sur un bien sis ruelle des Vieux Fossés, cadastré 1^{re} division, section M, n^{os} 352H, 352G, 349F, 348F, 346X, 346W, 346Y, 346Z, 346V et 346A2.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par arrêté royal du 28 mars 1979.

Le 2 juin 2017, l'administration communale notifie à la demanderesse de permis la réception du dossier complet de demande.

4. Une enquête publique est organisée du 6 juin au 7 juillet 2017. Elle donne lieu à de nombreuses réclamations ou observations.

Le 10 juillet 2017, la zone de secours du Brabant wallon transmet un avis favorable conditionnel sur le projet.

5. Le 17 novembre 2017, le collège communal de Wavre invite le conseil communal à se prononcer sur la cession, l'amélioration et l'équipement de la voirie, tel que repris sur le plan d'implantation relatif à la demande de permis d'urbanisme.

Le 19 décembre 2017, le conseil communal se prononce favorablement sur cette demande.

Le 12 janvier 2018, un recours administratif est introduit par des riverains auprès du Gouvernement wallon contre cette décision.

Le 16 mars 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable mais non fondé. Il accepte la demande de modification de la voirie « portant sur l'élargissement partiel de la voirie après la cession d'une superficie de 92 m² d'un terrain privé pour l'intégrer au domaine public ».

6. Le 15 juin 2018, le collège communal décide d'émettre un avis préalable favorable sur la demande de permis d'urbanisme, « sous réserve de maintenir, pour les zones de parkings extérieures, un revêtement perméable en dalles gazon alvéolées en PEHD ».

Le 27 juillet 2018, le fonctionnaire délégué émet deux avis défavorables, l'un sur la dérogation sollicitée, l'autre sur le projet présenté.

7. Le 17 août 2018, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 26 septembre 2018, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 24 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux établit une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 7 novembre 2018. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 30 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis demandé, sous conditions.

10. Le 24 février 2020, le ministre déclare le recours recevable et délivre le permis d'urbanisme, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

11. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation du principe général de droit qui impose à l'administration de statuer dans un délai raisonnable, de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

12. Elle observe que l'acte attaqué a été adopté le 24 février 2020, presque trois ans et demi depuis l'introduction, le 23 novembre 2016, de la demande de permis d'urbanisme, dix-sept mois après l'introduction du recours administratif dirigé contre la décision de refus prise en première instance et seize mois après le dernier avis formulé dans le cadre de l'instruction de la demande.

À supposer que les circonstances liées au recours administratif introduit contre la décision d'ouverture de voirie constituent le point de repère pour évaluer le dépassement ou non du délai raisonnable, elle considère que rien ne justifie le délai de dix-sept mois écoulé après l'introduction du recours administratif et celui de

presque seize mois pris après la dernière étape procédurale précédant la décision, à savoir l'avis de la CAR du 7 novembre 2018. Elle fait valoir que, lors de l'introduction du recours administratif du 26 septembre 2018, l'ensemble des actes d'instruction de la demande en lien avec les enquêtes publique et administrative étaient réalisés et que le dossier sur lequel le collège communal a statué en première instance n'a pas été complété durant l'instruction du recours.

Elle conclut que la partie adverse a violé le principe du délai raisonnable et n'était plus compétente pour décider lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

IV.2. Thèse de la partie adverse

13. Jurisprudence à l'appui, la partie adverse répond que le délai prévu par l'article 121 du CWATUP est un délai d'ordre et que son seul dépassement n'implique pas une violation du principe du délai raisonnable, puisqu'en ce cas, seul le demandeur de permis peut adresser un rappel faisant courir un délai de rigueur dans lequel l'adoption d'un acte régulier est encore possible. Elle se démarque de la jurisprudence qu'elle cite, qui a sanctionné un délai de passivité de dix-neuf mois entre l'avis de la CAR et l'octroi du permis d'urbanisme sollicité, mettant en exergue le fait qu'au rebours du précédent jurisprudentiel cité, le dossier est, en l'espèce, d'une complexité particulière puisqu'il s'agit non seulement de la construction d'un immeuble à appartements mais également d'un dossier qui a fait l'objet d'une procédure en matière de voirie communale.

Elle rappelle la chronologie des faits procéduraux de l'espèce, à savoir le rejet, le 16 mars 2018, du recours administratif introduit contre la décision prise en matière de voirie, le refus d'octroi du permis d'urbanisme décidé le 17 août 2018, la réception, le 28 septembre 2018, du recours administratif dirigé contre celle-ci, l'avis défavorable de la CAR émis le 7 novembre 2018 et la proposition d'octroi conditionnel du permis litigieux faite au ministre, le 30 janvier 2020.

Elle conclut que, l'acte attaqué ayant été adopté un mois après ce dernier avis émanant de la direction juridique, des recours et du contentieux, le délai raisonnable est respecté, d'autant que la décision est complexe et longuement motivée.

IV.3. Thèse de la partie intervenante

14. La partie intervenante soutient que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 121 du CWATUP, à défaut de préciser en quoi cette disposition est violée.

15. Au fond, elle souligne que pour évaluer s'il y a dépassement du délai raisonnable dont il peut être grief à la partie adverse, il n'y a pas lieu de prendre en compte le délai nécessaire pour l'instruction du dossier en première instance, sur laquelle l'autorité compétente sur recours n'a pas de prise.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, le délai séparant l'avis de la CAR et l'acte attaqué ne peut être qualifié de déraisonnable au vu de la complexité du dossier et de l'étendue de la motivation qui en est le corollaire. Elle insiste sur le caractère relativement complexe du dossier et la nécessité d'un examen minutieux « à même de prolonger le délai dont l'autorité a besoin pour statuer de la manière la plus sérieuse [possible] ». Elle met l'accent sur le fait que la décision a été prise rapidement après réception de l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux.

Elle insiste sur le fait qu'il s'agit d'un projet d'ampleur qui vise la création d'un complexe de 27 appartements et d'une quarantaine d'emplacements de parkings, nécessite l'ouverture et la modification d'une voirie, s'insère dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement (PCA), dont les dispositions anciennes s'accommodent mal des exigences urbanistiques et résidentielles contemporaines, s'intègre dans une zone protégée visée par le règlement général sur les bâtisses applicable et est dérogoire du PCA, de sorte qu'il a nécessité la tenue d'une enquête publique.

Elle pointe le fait que le projet est d'autant plus complexe qu'il a fait l'objet de nombreux avis, tantôt largement positifs, tantôt négatifs, ce qui a accru la complexité du dossier, lequel fait donc apparaître de grandes divergences de vues entre les autorités et les instances consultées. Elle rappelle la chronologie et le sens des différents avis et décisions intervenus dans le cadre de la demande de permis, souligne la longueur de l'avis préalable favorable du collège communal et met l'accent sur le fait que l'acte attaqué a été adopté moins d'un mois après la proposition de la direction juridique, des recours et du contentieux.

Elle conclut que le projet présente « des éléments de complexité particuliers, faisant apparaître des divergences de vues fondamentalement opposées entre les autorités et les instances consultées ». Elle observe que cette complexité rejaillit sur la motivation de l'acte attaqué, qui est personnelle et contraire à celle de la CAR, et s'étend sur plusieurs pages, ce qui démontre un examen minutieux du dossier par la partie adverse. Elle conteste qu'un délai de seize mois soit déraisonnable.

IV.4. Mémoire en réplique

16. La requérante réplique qu'aucun des éléments de complexité invoqués par les parties adverse et intervenante relevant de la police de l'urbanisme ne justifie le délai de décision appliqué en l'espèce. Elle fait valoir que, lors de l'introduction du recours administratif, la question de la voirie, ayant fait l'objet d'une décision définitive, était réglée, que les enquêtes publique et administrative ont toutes été réalisées en première instance, que les réclamations et avis recueillis ne sont pas des éléments susceptibles d'avoir à ce point retardé l'instruction du recours administratif, que la demande de dérogation au PCA fait partie intégrante des éléments d'appréciation traditionnellement déferés au contrôle de l'autorité administrative dans le cadre d'une demande de permis et qu'elle a pu tout au plus susciter des difficultés lors de l'examen de la complétude du dossier ou d'étapes procédurales induites par la dérogation, soit en première instance.

Elle ajoute que la partie adverse est une et indivisible, que la DGO4 et le ministre en sont des organes et que, partant, celui-ci ne peut prétendre qu'il était tributaire de la remise du rapport de celle-là pour justifier le temps pris pour décider. À son estime, il en va d'autant plus ainsi que le rapport peut être rapidement transmis, une fois reçu l'avis de la CAR qui, certes défavorable, a été émis seize mois auparavant. Elle en conclut que seul le délai déraisonnable de dix-sept mois doit être pris en compte pour apprécier la légalité de l'acte attaqué.

IV.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la partie intervenante

17. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante reprend toute la chronologie des faits de la cause, du 6 mai 2016, date de la présentation de l'avant-projet au service de l'urbanisme de la ville, au 11 août 2023, date du dépôt du rapport de l'auditorat, en y incluant le changement de ministre de l'Aménagement du territoire, la parenthèse de la crise sanitaire liée au COVID-19 et la procédure en annulation pendante devant le Conseil d'État.

Sur cette base, elle pointe que le dossier de demande de permis d'urbanisme a été introduit il y a quatre-vingt-six mois. Elle calcule les délais écoulés entre diverses étapes des procédures tant administrative que juridictionnelle, dont, par exemple, les quatorze mois séparant l'audition devant la CAR et la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux ou un délai identique séparant l'arrêt n° 69/2022 du 19 mai 2022 de la Cour constitutionnelle et le dépôt du rapport de l'auditorat. Elle en déduit que le délai

d'instruction de la demande de permis, au stade du recours administratif, n'est pas différent du délai pris par les autres instances administratives ou juridictionnelles dans le présent dossier.

18. Sur la complexité du dossier, elle fait valoir qu'en présence d'un avis défavorable et d'un refus de permis décidé en première instance, l'instruction du recours devait rencontrer l'ensemble des éléments de refus sur la base d'une analyse propre du bon aménagement des lieux. Elle rappelle les périmètre et zone protégée dans lesquels le projet s'inscrit, de même que son caractère dérogatoire qui a donné lieu à une enquête publique. Elle insiste sur le fait que le délai de décision ne peut être considéré comme déraisonnable dès lors qu'il ressort du dossier que le projet est relativement complexe et que l'autorité a dû asseoir une appréciation personnelle et particulièrement fouillée rendue plus difficile au regard des avis et décisions émis en sens contraire durant l'instruction.

Elle expose qu'au premier échelon administratif de la procédure, la requérante elle-même a pris quatorze mois pour adopter sa décision de refus depuis l'accusé de réception du dossier complet de demande, qu'elle avait d'ailleurs émis un avis favorable sur le projet, que ce n'est qu'au regard de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué qu'elle a changé d'avis et que, malgré cela, elle a introduit un recours en annulation contre le permis délivré.

Elle considère que le délai de traitement du recours administratif ne crée aucun préjudice à la requérante puisque la décision dont recours auprès du Gouvernement wallon consistait en un refus de permis d'urbanisme. Elle indique qu'en réalité, elle est la seule à subir les conséquences de la longueur de la procédure et d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué qui, en cas de bien-fondé du premier moyen, ne pourra faire l'objet d'une réfection.

Elle est d'avis que si la requérante estimait que le délai d'instruction du recours était problématique, il lui était loisible de mettre la partie adverse en demeure de statuer, en application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'à défaut de ce faire, elle n'a plus intérêt à invoquer un dépassement du délai raisonnable.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

19. La requérante répond que les délais écoulés, d'une part, entre l'avis de la CAR et la proposition de décision transmise au ministre et, d'autre part, entre la réception d'un dossier de demande complet et l'adoption de la décision de première instance ne sont pas comparables, compte tenu des nombreux devoirs ayant

lieu en première instance mais en principe plus en degré de recours, et que le temps qu'elle-même a mis pour décider après la réception de l'avis du fonctionnaire délégué est sans commune mesure avec le délai de quinze mois pris par la partie adverse pour statuer sur le recours administratif. Elle conteste également la pertinence de la comparaison faite avec des procédures juridictionnelles qui sont de nature différente.

Quant à la prétendue complexité du dossier, elle maintient, pour les raisons développées en réplique, qu'aucun des motifs avancés par la partie intervenante n'est de nature à expliquer le retard déraisonnable qu'a pris l'instruction de la demande en degré de recours.

Elle ajoute que son intérêt à invoquer le premier moyen, qui est d'ordre public, ne doit pas être discuté.

IV.6. Examen

20. Le principe du délai raisonnable, qui est dérivé du principe général de bonne administration, est susceptible d'être appliqué à l'ensemble des décisions administratives. Le délai raisonnable dans lequel toute autorité administrative doit prendre une décision commence à courir à partir du moment où elle est en mesure de le faire.

L'appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Le dépassement du délai raisonnable doit s'apprécier *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'administré concerné et de celui de l'autorité.

En matière d'urbanisme, l'exigence de statuer dans un délai raisonnable poursuit notamment l'objectif de s'assurer que l'autorité compétente statue sur les demandes de permis d'urbanisme en s'appuyant sur des informations et des avis suffisamment actuels, lesquels lui permettent de déterminer adéquatement sa propre conception du bon aménagement des lieux.

21. L'article 121 du CWATUP dispose comme il suit :

« Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué.

À défaut, le demandeur peut adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège communal et le fonctionnaire délégué.

À défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par le Gouvernement de l'envoi contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée ».

À défaut de sanction attachée au dépassement du délai de septante-cinq jours fixé par la disposition précitée, ce délai ne constitue pas un délai de rigueur mais un délai d'ordre, ce qui n'est pas contesté par la requérante. L'absence de sanction ne signifie cependant pas que la décision ne doive pas être prise dans un délai raisonnable.

22. En l'espèce, de manière globale, les délais ayant rythmé les différentes étapes de l'instruction administrative de la demande de permis d'urbanisme ne sont pas à ce point longs qu'il faille considérer que l'ensemble de la procédure s'est déroulée dans un délai déraisonnable, compte tenu notamment de l'ampleur du projet litigieux portant sur la construction d'un immeuble multi-résidentiel avec plusieurs caves et emplacements de parking sur un bien sis en plein centre de la ville de Wavre, totalisant, sur un ensemble de quatre parcelles, une superficie d'environ 21 ares 72 centiares, impliquant la démolition de certaines constructions présentes sur le site et dérogeant, à plus d'un titre, aux prescriptions du PCA et du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouvertes au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite, ce qui a nécessité la tenue d'une enquête publique.

Ainsi, au premier échelon administratif de la procédure, la demande de permis est introduite le 23 novembre 2016 et complétée le 23 mai 2017, le dossier de demande est déclaré complet le 2 juin 2017, une enquête publique se déroule du 6 juin au 7 juillet 2017, le conseil communal se prononce favorablement, le 19 décembre 2017, sur une demande de modification de la voirie, le recours contre cette décision est rejeté le 16 mars 2018, le 15 juin 2018, le collège communal émet un avis préalable favorable sur la demande de permis, le 27 juillet 2018, le fonctionnaire délégué émet des avis défavorables sur la dérogation et le projet, et le 17 août 2018, le collège communal refuse l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

En ce qui concerne la procédure administrative mue devant le Gouvernement wallon, le recours contre le refus de permis précité est introduit le 26 septembre 2018, l'audition devant la CAR a lieu le 7 novembre 2018, l'avis de celle-ci est émis le même jour, le 30 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre d'octroyer le permis d'urbanisme et le ministre délivre le permis d'urbanisme contesté le 24 février 2020.

23. Il résulte des écrits de procédure qu'en réalité, le seul retard concrètement critiqué par la requérante est le délai de près de quinze mois écoulé entre l'avis du 7 novembre 2018 émis par la CAR et la décision prise, le 24 février 2020, par l'autorité compétente sur recours. À cet égard, il n'est pas contesté qu'aucun devoir nouveau ni mesure d'instruction nouvelle n'ont été effectués entre la réception de l'avis de la CAR et la proposition de décision rédigée à l'attention du ministre le 30 janvier 2020.

Il y a lieu de relever que la requérante ne démontre pas ni ne soutient que, compte tenu du délai pris par l'autorité de recours pour prendre sa décision, les avis et informations sur lesquels celle-ci s'est appuyée ont perdu leur pertinence, de sorte qu'elle aurait statué en méconnaissance de cause. La requérante n'établit pas non plus que l'illégalité alléguée lui a causé un quelconque préjudice.

Au demeurant, si, en raison de l'inaction de l'administration dans le dossier durant plus d'un an, le temps pris pour l'instruction du recours administratif ne peut, à l'évidence, être tenu pour bref par rapport au prescrit de l'article 121 du CWATUP, cette période d'inactivité n'entraîne pas nécessairement la violation du principe du délai raisonnable. Un tel délai et l'absence de mesure d'instruction ou de demande d'avis supplémentaires ne sont pas de nature à disqualifier automatiquement en projet simple, la demande de permis d'urbanisme, d'une relative importance ou complexité initiale comme relevé ci-avant. Il en va d'autant plus ainsi qu'en l'espèce – la question de la légalité de l'acte attaqué restant sauve à ce stade –, la partie adverse s'est départie des avis et décision défavorables formulés avant elle et que l'acte attaqué est longuement motivé par des développements propres à son auteur qui, en raison de l'effet dévolutif du recours et exerçant un pouvoir d'appréciation autonome, a réexaminé l'ensemble de l'affaire et motivé l'acte attaqué de manière à faire comprendre les raisons qui l'ont conduit à se prononcer en sens contraire de l'appréciation portée par la requérante en première instance.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il n'est pas établi qu'en adoptant l'acte attaqué le 24 février 2020 son auteur a violé le principe du délai raisonnable.

24. Le premier moyen n'est pas fondé.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'instruction de la cause et d'examiner les autres moyens invoqués dans la requête.

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

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 août 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux