

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.914 du 6 janvier 2025

A. 235.004/XIII-9477

En cause :

1. **L.D.**,

2. **A.A.**,

ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

1. **la commune de Seneffe**, représentée
par son collège communal,

2. **la Région wallonne**, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
IMMOBILIÈRE DES ACLOTS,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Alexandre PATERNOSTRE et Sophie DUMONT, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 novembre 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de la délibération du 14 septembre 2021 par laquelle le collège communal de la commune de Seneffe octroie à la société à responsabilité limitée (SRL) Immobilière des Aclots un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de cinq logements avec garages et zone de parking sur un bien sis rue des Canadiens à Seneffe et cadastré Seneffe, 1^{ère} division, section C, n° 217 m4.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 décembre 2021 par la voie électronique, la SRL Immobilière des Aclots a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 11 janvier 2022.

Les parties adverses ont déposé un dossier administratif.

Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse, le mémoire en réplique et le mémoire en intervention ont été régulièrement échangés.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2024.

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

M^e Justine Philippart, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Alexandre Paternostre, 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.

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 30 décembre 2020, la SRL Immobilière des Aclots introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de cinq appartements et de cinq garages privatifs sur un bien sis rue des Canadiens à Seneffe et cadastré Seneffe, 1^{ère} division, section C, n° 217 m4.

Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur. Il figure également dans le périmètre de la zone protégée en matière d'urbanisme (ZPU) de la commune de Seneffe délimité par un arrêté ministériel du 17 avril 2000 et modifié par un arrêté ministériel du 30 août 2006.

Cette demande de permis d'urbanisme vient à la suite d'une première demande, laquelle portait sur la construction d'un immeuble de six appartements. La première demande de permis a donné lieu à une décision de refus adoptée, le 31 mars 2020, par le collège communal de Seneffe. Cette décision a été confirmée sur recours par un arrêté ministériel du 3 août 2020.

Au jour de l'introduction de la seconde demande de permis, le bien en cause comporte quatre garages situés à front de voirie et un cinquième en fond de parcelle.

Les requérants sont propriétaires d'un immeuble sis rue des Canadiens 24 à Seneffe.

2. Le 18 janvier 2021, l'autorité communale accuse réception de la demande de permis et considère que le dossier y afférent est complet.

3. Le dossier est soumis à annonce de projet du 25 janvier au 10 février 2021. Elle donne lieu à huit lettres de réclamations identiques.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction menée au stade du premier échelon de la procédure administrative. Ainsi en est-il de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) qui, le 18 février 2021, émet un avis favorable conditionnel.

5. Le 9 mars 2021, le collège communal de Seneffe donne un avis favorable conditionnel.

6. Le 19 avril 2021, le fonctionnaire délégué transmet un avis défavorable.

7. Le 3 mai 2021, le collège communal proroge de 30 jours le délai qui lui est imparti pour envoyer sa décision.

8. Le 28 mai 2021, la demanderesse de permis dépose des plans modificatifs en vue de répondre aux observations formulées par le fonctionnaire délégué.

9. Le 22 juin 2021, le collège communal émet un avis favorable.

10. Le 4 août 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable.

11. Le 10 août 2021, le collège communal proroge de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

12. Le 7 septembre 2021, il délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme.

13. Le 14 septembre 2021, le collège communal retire sa décision d'octroi du 7 septembre 2021 et délivre à nouveau le permis d'urbanisme sollicité sous certaines conditions.

La réalisation de ce projet implique notamment la construction de deux garages en fond de parcelle.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Demande de mise hors cause de la seconde partie adverse

La Région wallonne demande à être mise hors cause dès lors que le fonctionnaire délégué a émis un avis défavorable sur le projet tout au long de la procédure.

Il y a lieu de faire droit à sa demande et de la mettre hors de cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 397 du Guide régional d'urbanisme (GRU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, en tant qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause afin de statuer en parfaite connaissance de cause, et du devoir de minutie, de l'erreur dans les motifs de fait et de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

1. En une première branche, les requérants observent que l'auteur de l'acte attaqué considère que la profondeur totale du projet (volumes principal et secondaire) est de 15 mètres et que la zone de cours et jardins commence à 15 mètres de la façade avant, de sorte que l'immeuble n'empiète pas sur cette zone et ne s'écarte pas de l'article 397 du GRU. Ils relèvent qu'à l'inverse, le fonctionnaire délégué considère, dans son avis du 4 août 2021, que la zone de cours et jardins est délimitée par les plans des façades principales arrière des immeubles existants, soit à environ 10 mètres des façades principales avant de ceux-ci, de sorte que, selon lui, le projet s'écarte de l'article 397 du GRU puisqu'il est situé en partie dans la zone de cours et jardins. À titre principal, ils reprochent à l'autorité communale de ne pas avoir exposé les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis du fonctionnaire délégué quant à la délimitation de la zone de cours et jardins. Ils ajoutent qu'en délivrant l'acte attaqué sans admettre d'écart à l'article 397 du GRU, son auteur a notamment violé cette disposition.

À titre subsidiaire, ils soutiennent que la profondeur totale de la construction est de 17 mètres de sorte que celle-ci s'étend au-delà de la ligne des 15 mètres, emportant un empiètement sur la zone de cours et jardins visée à l'article 397 du GRU.

À titre encore plus subsidiaire, ils évoquent la motivation de l'acte attaqué qui considère que les conditions de l'écart sont réunies et qu'au vu de l'occupation historique de la zone de cours et jardins sur la parcelle concernée et sur les parcelles voisines, le développement en arrière-zone peut être admis. À leur estime, ces motifs ne permettent pas de déterminer si l'autorité communale a entendu justifier l'écart au profit de l'immeuble à appartements et des garages à ériger en zone de cours et jardins ou seulement pour ces garages. Dans le doute, ils développent la même critique pour les deux branches de l'alternative. Selon eux, les

circonstances qu'un édifice préexiste en zone de cours et jardins et que des constructions sont érigées en intérieur de l'îlot sur les parcelles voisines ne suffisent pas à motiver adéquatement l'écart au GRU dès lors que celui-ci prévoit explicitement ce qu'il y a lieu de faire en cas de nouvelle construction afin d'éviter certaines erreurs du passé.

2. En une deuxième branche, ils relèvent que l'autorité communale considère que l'agrandissement du garage existant en fond de parcelle avec deux garages supplémentaires constitue une restauration autorisée avec agrandissement/transformation. À titre principal, ils soutiennent que la notion de restauration visée à l'article 397 du GRU doit être comprise dans son sens commun, le verbe « restaurer » signifiant remettre en bon état par la réparation ou la reconstitution de certaines parties. Ils en déduisent qu'un agrandissement ou une transformation ne constitue pas une telle restauration, de sorte qu'en décidant le contraire, l'autorité communale a violé les dispositions visées au moyen.

À titre subsidiaire, ils relèvent que l'autorité délivrante considère que les conditions de l'écart sont réunies et qu'au vu de l'occupation historique de la zone de cours et jardins, tant sur la parcelle concernée que sur les parcelles voisines, le développement en arrière-zone peut être admis. À leur estime, ces motifs ne permettent pas de déterminer si l'autorité communale a entendu justifier l'écart au profit de l'immeuble à appartements et son annexe ou seulement pour l'annexe. Dans le doute, ils développent la même critique pour les deux branches de l'alternative. Selon eux, les circonstances qu'un édifice préexiste en zone de cours et jardins et que des constructions sont érigées en intérieur de l'îlot ne suffisent pas à motiver adéquatement l'écart dès lors que le GRU prévoit explicitement ce qu'il y a lieu de faire en cas de nouvelle construction pour éviter certaines erreurs du passé. Ils soutiennent que le motif de l'acte attaqué, selon lequel « une partie des garages se trouve en zone de cours et jardins afin que les occupants des futurs logements des étages puissent aussi accéder facilement à une zone de jardin en arrière de parcelle et profiter de cette partie de jardin », relève de l'erreur dans les motifs de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la construction de garages dans une telle zone est étrangère à l'accessibilité du jardin aux futurs occupants de l'immeuble.

3. En une troisième branche, ils relèvent que l'acte attaqué impose le placement d'un abri de vélo dans la zone de jardins, à proximité des garages situés en fond de parcelle. À leur estime, il s'agit là d'une construction située en zone de cours et jardins au sens de l'article 397 du GRU alors qu'aucun écart n'a été admis. Dans leur mémoire en réplique, ils font valoir qu'« un abri de vélo n'est pas un abri de jardin ou remise dispensé de permis d'urbanisme en application de l'article R.IV.1-1, alinéa 7, G, du CoDT mais un garage pour véhicule non motorisé (voire

motorisé si le véhicule est électrique) régi par l'article R.IV.1-1, alinéa 7, E, du CoDT et que cette construction n'est exonérée de permis d'urbanisme que, d'une part, si elle est conforme aux normes du guide régional d'urbanisme, *quod non in specie*, et, d'autre part, s'il n'en existe qu'une seule par propriété, ce qui n'est pas davantage le cas ».

V.2. Examen sur les trois branches réunies

1. À titre liminaire, il y a lieu de relever que l'ensemble des griefs développés dans ce moyen ont trait à la zone de cours et jardins telle qu'elle est envisagée à l'article 397 du GRU.

Cette disposition, figurant dans le chapitre intitulé « règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme », est libellée de la manière suivante :

« Le périmètre de la zone de cours et jardins des îlots bâtis sur leur pourtour est délimité par les plans des façades arrière principales des immeubles existants, ou, lorsque la profondeur des bâtiments principaux excède 15 m, par des plans verticaux élevés parallèlement à ceux des façades avant à une distance de 15 m de ceux-ci.

À l'intérieur de la zone de cours et jardins, aucune construction nouvelle ne peut être édifiée.

La restauration des immeubles situés dans la zone de cours et jardins est autorisée. En cas de démolition de ces immeubles ou parties d'immeubles, il pourra être imposé de garnir de plantation l'emplacement ainsi dégagé.

Les constructions en sous-sol ne peuvent s'étendre à une distance supérieure à 18 m mesurée à partir des plans des façades avant ».

2. Suivant l'article D.III.1, alinéa 2, du CoDT, le GRU décline, pour la Wallonie ou pour une partie de son territoire dont il fixe les limites, les objectifs de développement du territoire du schéma de développement du territoire en objectifs d'urbanisme, par des indications et des normes, en tenant compte, le cas échéant, des spécificités du ou des territoires sur lesquels il porte.

L'article R.0.1-2, alinéa 4, du CoDT dispose comme suit :

« Lorsque le guide régional d'urbanisme ou une partie du guide régional d'urbanisme porte sur une partie du territoire régional dont le Gouvernement a fixé les limites, le Ministre de l'Aménagement du Territoire est compétent pour adopter, réviser ou abroger le champ d'application territorial de ce guide ou cette partie de guide sans en modifier le contenu ».

3. Par ailleurs, il découle de l'article 84, 1^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que seuls les arrêtés qui n'intéressent pas

« la généralité des citoyens » peuvent être publiés par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au *Moniteur belge*.

La généralité des citoyens peut être définie comme l'indétermination quantitative des personnes auxquelles l'acte est susceptible de s'appliquer.

4. En l'espèce, la délimitation du périmètre de la zone protégée en matière d'urbanisme pour Seneffe a été opérée par un arrêté ministériel du 17 avril 2000.

Un arrêté ministériel du 30 août 2006 remplace la carte annexée à l'arrêté ministériel du 17 avril 2000.

À la suite d'une mesure d'instruction diligentée par l'auditeur rapporteur, il apparaît que ces deux arrêtés n'ont été publiés que par mention au *Moniteur belge*, respectivement les 7 juin 2000 (2^{ème} éd., p. 20.070) et 3 novembre 2006 (1^{ère} éd., p. 58.697).

En effet, si ces publications reprennent la teneur du dispositif de chaque arrêté et mentionnent le territoire concerné, elles ne permettent pas d'en connaître les délimitations exactes, celles-ci figurant sur les plans ou cartes annexés qui, eux, n'ont pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

5. Les arrêtés précités ayant pour objet de déterminer une partie du champ d'application territorial du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, ils ne sont pas destinés à un nombre déterminé ou déterminable de citoyens mais peuvent, au contraire, concerner toute personne susceptible d'introduire une demande de permis ayant pour objet un bien situé sur le territoire de la commune de Seneffe.

En conséquence, ils doivent être considérés comme ayant vocation à intéresser « la généralité des citoyens », au sens de l'article 84, 1^o, alinéa 2, précité, ce qui nécessite une publication dans leur intégralité au *Moniteur belge*, en manière telle qu'ils acquièrent force obligatoire à l'égard de tous les citoyens en principe dix jours après leur publication conformément à l'article 84, 2^o, de la même loi spéciale.

Partant, la publication des arrêtés en cause, incomplète, est irrégulière, en sorte qu'ils ne sont pas opposables aux tiers.

6. Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est irrecevable étant donné que, d'une part, les griefs développés dans la requête s'articulent

exclusivement autour de la zone de cours et jardins telle qu'elle est envisagée à l'article 397 du GRU, et que, d'autre part, les requérants ne sont pas recevables à dénoncer la violation de cette disposition dès lors que les arrêtés ministériels précités ne sont pas opposables à la bénéficiaire de l'acte attaqué, à défaut d'avoir été régulièrement publiés.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT.

Les requérants relèvent que l'auteur de l'acte attaqué impose, comme conditions, de placer un abri de vélos dans la zone de jardins, à proximité des garages situés en fond de parcelle, et de faire en sorte que la zone de manœuvre située devant les garages permette de faire demi-tour aisément.

Ils soutiennent que ces deux conditions laissent place à une appréciation quant à la manière dont elles doivent être exécutées, de sorte qu'elles ne sont pas admissibles et que le permis est irrégulier.

VI.2. Examen

1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme il suit en ses deux premiers alinéas :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Il ressort des termes de cette disposition qu'un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions pour autant qu'elles soient nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à sa faisabilité. Par ailleurs, ces conditions doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent ainsi pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions sont

cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

2. S'agissant de l'abri pour vélos, l'auteur de l'acte attaqué impose de « placer un abri vélo dans la zone de jardin, à proximité des garages du fond de la parcelle ».

La présence d'un tel abri fait suite à l'avis de la CCATM, laquelle déplorait le fait que « rien n'est prévu pour ranger les vélos ».

Par ailleurs, il y a lieu de relever que la demande de permis portait sur la construction de trois garages en fond de parcelle, tandis que l'autorité délivrante n'en autorise que deux.

Il se déduit, d'une part, de la configuration des lieux, notamment la présence d'une servitude d'égouttage au profit de l'intercommunale Idéa mentionnée sur les plans, et, d'autre part, du souci d'assurer une zone de manœuvre aisée que l'installation de l'abri de vélos ne peut avoir lieu qu'à l'endroit initialement prévu pour le troisième garage.

Il s'ensuit que la manière dont cette condition doit être exécutée ne laisse pas place à une appréciation inadmissible au profit de la bénéficiaire du permis.

3. S'agissant de la zone de manœuvres située devant les garages de fond de parcelle, l'auteur de l'acte attaqué impose qu'elle permette « de faire facilement demi-tour ».

Cette condition fait également écho à l'avis de la CCATM, laquelle estimait que cette zone était très limitée.

La zone de manœuvres prévue pour les trois garages situés en fond de parcelle, dont deux ont été autorisés, apparaît clairement sur les plans joints à la demande de permis. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué impose expressément d'utiliser « un revêtement de type dalle engazonnée pour l'accès au[x] garage[s] à l'arrière ».

Il s'ensuit que la condition critiquée n'a pas de réel contenu prescriptif.

4. En conclusion, le troisième moyen n'est pas fondé.

5. En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'instruction de la cause soit poursuivie.

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

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 janvier 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Christine Horevoets,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay