

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.221 du 3 février 2025

A. 233.150/XIII-9217

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

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée CATIMO,
ayant élu domicile chez
M^e Sacha GRUBER, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mars 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 8 janvier 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous conditions, à la société anonyme (SA) Thomas et Piron Home un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble à appartements, sur un bien situé chaussée de Bruxelles, 478A, à Waterloo.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 octobre 2023, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Catimo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 novembre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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 27 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gabrielle Amory, *loco* M^{es} Frédéric van den Bosch et Luca Ceci, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me Julie Cuvelier, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Juliette Drouart, *loco* M^e Sacha Gruber, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Andy Jousten, auditeur, a été entendu 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 31 mars 2020, la SA Thomas et Piron Home, agissant pour le compte de la partie intervenante, introduit auprès du collège communal de Waterloo

une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de trois appartements de gabarit « R+1+T » sur un bien sis chaussée de Bruxelles, 478A, à Waterloo et cadastré 1^{re} division, section A, n° 548.

Une demande antérieure portant sur le même bien et visant la construction d'un immeuble mixte de gabarit « R+2+T », comportant un rez-de-chaussée commercial et trois logements, s'est soldée par un refus de permis du collège communal en date du 18 novembre 2019.

Le bien concerné par le projet se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles et, partiellement, dans le périmètre du permis de lotir « Prince Albert », devenu permis d'urbanisation.

2. À la suite du dépôt de documents complémentaires le 23 avril 2020, il est accusé réception d'une demande de permis complète le 18 mai 2020.

3. Du 2 au 16 juin 2020, une annonce de projet est organisée. Elle ne suscite pas de réclamation.

Des avis sont sollicités et émis sur la demande de permis.

4. Le 20 juillet 2020, le collège communal de Waterloo émet un avis défavorable.

5. Le 24 août 2020, il décide de proroger de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

6. Le 31 août 2020, la fonctionnaire déléguée remet un avis défavorable.

7. Le 7 septembre 2020, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 7 octobre 2020, la SA Thomas et Piron Home introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 6 novembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du dossier aux parties à la cause.

10. Le 20 novembre 2020, l'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) est organisée et, le 30 novembre 2020, celle-ci transmet son avis défavorable au ministre de l'Aménagement du territoire.

11. Le 18 décembre 2020, la DJRC soumet au ministre une proposition d’octroi conditionnel du permis sollicité.

12. Le 8 janvier 2021, le ministre octroie, sous conditions, le permis d’urbanisme.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Recevabilité de l’intervention

A. Thèse des parties

La requérante soutient qu’en introduisant sa requête en intervention deux ans et demi après l’envoi de courriers lui communiquant copie du recours, la SPRL Catimo est intervenue tardivement à la procédure et sa requête n’est pas recevable.

La partie intervenante expose que son intervention n’a pas retardé le cours de la procédure et que seul ce critère doit être pris en compte. Elle en infère que sa requête en intervention – accueillie provisoirement – est recevable.

B. Examen

Il ressort de la requête en intervention et des pièces produites en annexe de celle-ci que la SPRL Catimo est propriétaire du bien concerné par le projet litigieux. Il s’en déduit également, ainsi que du dossier administratif, que l’acte attaqué a été sollicité et obtenu pour le compte de cette société et de son gérant.

La SPRL Catimo dispose bien d’un intérêt à la solution de l’affaire. Par ailleurs, la requête en intervention n’a pas retardé la procédure pendante.

Cette intervention est définitivement accueillie.

IV.2. Recevabilité du mémoire en intervention

A. Thèses des parties

Suite à l’exception d’irrecevabilité du mémoire en intervention soulevée par l’auditeur rapporteur, la partie intervenante soutient que la double notification de

l'ordonnance accueillant son intervention a entraîné une confusion dans le chef du secrétariat de son conseil qui a encodé la dernière date et qu'elle n'a pas à en supporter les conséquences. Elle ajoute que le mémoire en intervention a été introduit dans les 60 jours de la réception de l'envoi recommandé émanant du greffe et qu'en toute hypothèse, son dernier mémoire est admissible.

B. Examen

L'ordonnance accueillant provisoirement la requête en intervention de la SPRL Catimo a été déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 16 novembre 2023 et la partie intervenante en a pris connaissance le jour même. Dans ces conditions, le délai pour le dépôt de son mémoire en intervention expirait le 15 janvier 2024.

Bien que cette ordonnance lui a été erronément notifiée une seconde fois par un courrier recommandé du greffe du 17 novembre 2023, dont il a été accusé réception le 21 novembre 2023, la partie intervenante ayant volontairement choisi de recourir à la procédure électronique, elle devait savoir que, conformément à l'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure, c'était la première consultation de l'ordonnance sur la plateforme électronique qui constituait l'acte déclencheur du délai pour le dépôt de son mémoire en intervention et non la réception ultérieure du courrier recommandé du greffe.

Partant, le mémoire en intervention, déposé le 22 janvier 2024 sur la plateforme électronique du Conseil d'État, est tardif et doit être écarté des débats.

L'exception d'irrecevabilité est accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article D.IV.53 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, du principe de bonne administration « qui implique que l'autorité doit procéder à l'examen complet des circonstances de la cause », du devoir de minutie et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que de l'absence, de

l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs, de l'erreur de droit et de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste de l'appréciation.

Elle soutient que les motifs de l'acte attaqué ne répondent pas adéquatement aux critiques qu'elle a émises dans son avis défavorable ni aux motifs de refus ayant fondé sa décision de première instance, ainsi qu'aux avis défavorables émis par la fonctionnaire déléguée et la commission d'avis sur les recours (CAR). Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre à ces avis ni pourquoi la décision qu'elle a prise en première instance est réformée. Selon elle, le respect des exigences de motivation de l'article D.IV.53 du CoDT ne ressort pas de l'acte attaqué et révèle l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

Après avoir rappelé les contours de l'obligation de motivation formelle qui s'impose à l'autorité statuant en degré de recours sur une demande de permis d'urbanisme, elle expose que son avis défavorable du 20 juillet 2020 et sa décision de refus du 7 septembre 2020 étaient fondés sur les éléments suivants :

- le taux d'occupation de la parcelle, supérieur à 90 %, est inacceptable et laisse très peu de place à la végétation ;
- la densité du projet dépasse 110 logements par hectare, ce qui est démesuré compte tenu de la localisation du projet et de la densité moyenne dans la zone concernée;
- même si la hauteur du bâtiment a été réduite par rapport à une précédente version du projet, son développement en profondeur crée une volumétrie qui opère une rupture importante du cadre bâti et non bâti existant ;
- le travail opéré sur la toiture et les façades accentue cette rupture et a pour effet que l'architecture proposée ne s'intègre pas au cadre existant ;
- les logements projetés sont trop compacts et n'offrent pas une qualité d'occupation que l'on pourrait attendre d'un bâtiment neuf ;
- le projet n'est pas conforme au bon aménagement des lieux.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a octroyé le permis sollicité malgré les critiques ainsi mises en évidence. Elle estime qu'elle démontre au contraire que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant le projet litigieux.

Elle relève ainsi que la densité du projet est justifiée par l'apparente bonne localisation de son lieu d'implantation, sans tenir compte du taux

d'occupation excessif de la parcelle et du caractère démesuré de la densité par rapport à celle caractérisant la zone concernée.

Elle critique également que l'emprise au sol du projet est acceptée en raison de la minéralisation actuelle du terrain alors que, selon elle, la situation actuelle n'est pas comparable à la création d'un nouveau bâtiment occupant 90 % de la parcelle et qu'un projet destiné à « revitaliser » cette parcelle doit tendre à améliorer la situation existante, notamment en laissant de la place à la végétation.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué relative à l'habitabilité des logements est stéréotypée. Elle reproche à son auteur de s'être principalement fondé sur la localisation du projet pour justifier le nombre de logements retenu, alors que, dans son avis défavorable et sa décision de refus de première instance, elle avait estimé que les logements sont trop compacts et n'offrent pas une qualité d'occupation suffisante. Elle ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi que le projet vise la construction d'un nouvel immeuble et doit tendre vers une qualité d'occupation maximale, ce qui justifie, à son estime, une réduction du programme envisagé.

Elle soutient que les motifs justifiant l'intégration du bâtiment projeté dans le cadre existant sont également stéréotypés, alors qu'en première instance, elle a critiqué le développement du projet en profondeur créant une volumétrie en rupture importante avec le cadre bâti et non bâti existant, le travail opéré sur la toiture et les façades accentuant cette rupture et l'architecture proposée non conforme au bon aménagement des lieux.

Elle ajoute qu'aucun des motifs ne justifie adéquatement la compatibilité du projet avec la destination de la zone et avec les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, ni en quoi le projet est fondé sur les circonstances urbanistiques locales, comme l'exige l'article D.IV.53 du CoDT, alors qu'elle a, dans son avis défavorable et sa décision de refus de première instance, soutenu l'incompatibilité du projet avec les circonstances urbanistiques locales et sa non intégration dans le cadre bâti et non bâti existant.

Elle expose encore que la fonctionnaire déléguée a émis un avis défavorable sur le projet, dans lequel elle a considéré que l'avis de son collègue était pertinent, que le projet poursuit une rentabilité excessive au détriment du cadre de vie, qu'il n'est pas conforme au cadre bâti existant, que son gabarit est trop important et ne s'intègre pas dans son contexte bâti et que ce gabarit et la densité projetés doivent être réduits, notamment afin de maintenir des zones de pleines terres paysagères. Elle ajoute que, dans son avis défavorable, la CAR a souligné la pertinence des analyses du collègue communal et de la fonctionnaire déléguée,

considérant que le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et ne contribue pas à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti.

Elle est d'avis que les motifs de l'acte attaqué, justifiant le programme et la densité projetés principalement par la localisation du projet et motivant l'intégration du gabarit projeté de manière stéréotypée, ne permettent pas de comprendre pourquoi l'appréciation de la partie adverse doit prévaloir sur celle retenue dans ces avis.

B. Le mémoire en réplique

Elle fait valoir que l'absence de réclamation sur le projet ne signifie pas qu'il est nécessairement conforme au bon aménagement des lieux et que sa décision de refus de première instance et les avis défavorables de la fonctionnaire déléguée et de la CAR démontrent le contraire.

En ce qui concerne la critique relative au taux d'occupation de la parcelle et à la densité du projet, elle reproche à la partie adverse de se contenter de renvoyer aux motifs du permis litigieux pour y répondre.

En ce qui concerne la critique relative à l'intégration du projet au cadre bâti et non bâti, elle confirme que les motifs de l'acte attaqué mis en évidence par la partie adverse sont stéréotypés, étant susceptibles de s'appliquer à n'importe quel projet, quelle que soit sa localisation. Elle ajoute qu'ils ne répondent pas à ses critiques et démontrent, au contraire, que la partie adverse n'a pas correctement analysé le projet litigieux.

En ce qui concerne la critique relative à la qualité d'occupation des logements, elle estime que les éléments mis en évidence par la partie adverse ne permettent pas de comprendre pourquoi le projet a été autorisé, ni de remettre en cause le reproche d'une rentabilité excessive au détriment du cadre de vie.

Elle ajoute que la partie adverse ne répond pas à sa critique tirée de l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué au regard des exigences qui découlent de l'article D.IV.53 du CoDT.

C. Le dernier mémoire

Quant à l'emprise au sol, elle considère que, dans la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse reconnaît la minéralisation excessive résultant du projet et,

partant, aurait dû refuser le permis, le projet n'étant pas conforme au bon aménagement des lieux. Elle estime que cette minéralisation excessive ne peut pas être justifiée par la référence à la parcelle voisine intégralement bâtie ni par l'occupation totale préexistante du site d'implantation du projet, vu le changement d'affectation de la parcelle de parkings (couverts de graviers aisément réversible) en logements.

Quant à la densité, elle considère que les éléments exposés en matière d'occupation du sol et de qualité des logements permettent de constater que la densité aurait dû être limitée afin de réduire la minéralisation du sol et offrir des logements de qualité et des espaces végétalisés, la localisation de la parcelle à proximité d'un grand axe de circulation n'étant pas suffisant pour justifier la densité.

Quant à l'intégration au cadre bâti et non bâti, elle relève que ses critiques ne concernaient pas uniquement le gabarit, mais également le travail opéré sur la toiture et les façades ainsi que l'architecture.

Quant à la qualité des logements, elle confirme le caractère stéréotypé des motifs de l'acte attaqué et le défaut d'examen circonstancié à cet égard, à l'exception de leur éclairage naturel, alors qu'elle avait relevé qu'ils sont trop compacts et n'offrent pas une qualité d'occupation suffisante.

V.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Ainsi, notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer

concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant.

Il est constant qu'un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas un acte de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis. Il en va de même à propos des avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande. Pour être adéquate, la motivation en la forme du permis doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

L'article D.IV.53 du CoDT dispose :

- « 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.
Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section».

2. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante, fût-elle l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de permis en première instance. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

3. En l'espèce, dans son avis défavorable du 20 juillet 2020 et sa décision de refus du 7 septembre 2020, la requérante a considéré que l'emprise au sol des parties construites du projet est trop importante et ne laisse pas suffisamment de place pour la végétation, que la densité projetée est excessive, que le bâtiment à

ériger ne s'intègre pas dans son contexte bâti, et que les logements futurs présentent une qualité d'occupation insuffisante.

Cet avis et cette décision, libellés en termes identiques, comportent, à cet égard, les motifs suivants :

« Considérant que l'emprise du bâtiment et les ouvrages prévus aux abords de celui-ci (chemin d'accès, parkings et terrasse pour l'appartement du rez-de-chaussée) occupent encore et toujours un grand pourcentage de la superficie de la parcelle en ne laissant qu'une place infime pour la végétation ; qu'un tel taux d'occupation de la parcelle, supérieur à 90%, est simplement inacceptable à l'heure actuelle ;
Considérant d'ailleurs qu'en termes de densité, le projet dépasse 110 log/ha, ce qui est totalement démesuré compte tenu de la situation du projet en dehors de l'hyper centre de la commune où la densité moyenne n'atteint même pas ce pourcentage ; qu'au vu du contexte bâti environnant où la densité moyenne est plus faible et compte tenu des caractéristiques du terrain, la densité proposée est inadéquate et ne se justifie pas ;
Considérant ensuite que même si la hauteur du bâtiment a été réduite, le développement en profondeur implique une volumétrie qui se démarque toujours très fortement par rapport au profil du bâtiment contigu de gauche et qui, du côté droit, impose un énorme profil de pignon aveugle très visible depuis l'espace-rue et présentant de très mauvaises proportions, comme le démontre la vue axonométrique jointe à la demande ;
Considérant que le travail opéré au niveau de la toiture (rabattement de la pointe du toit avec petite rehausse verticale au sommet) dans le but de réduire la hauteur du bâtiment confère à ce dernier une volumétrie visuellement très lourde et totalement inélégante ; que cet effet est de plus accentué par l'énorme lucarne projetée sur le versant à rue, en total déséquilibre par rapport aux dimensions du versant de toiture ;
Considérant qu'en façade arrière, le versant de toiture est entaillé quant à lui pour engager un espace de terrasse au profit de l'appartement supérieur ; que le volume de toiture de ce côté est également totalement mis à mal et disgracieux ;
Considérant qu'un manque de recherche se remarque aussi au niveau des façades ; qu'en façade avant, le manque de composition est flagrant, avec un panel de fenêtres aux proportions toutes différentes et placées sans aucun alignement entre elles ; que l'on ne peut que déplorer cette image si peu qualitative pour un immeuble neuf ;
Considérant enfin que l'analyse des plans montre 3 logements organisés de manière très compacte, sans beaucoup d'aisance et de confort en ce qui concerne les espaces de vie ; qu'on peut également s'interroger sur la pertinence d'un local vélos localisé en sous-sol et accessible uniquement par un escalier à double quart tournant ».

Sur la base de ces motifs, elle est arrivée à la conclusion que le projet « pêche [...] par une mauvaise intégration urbanistique et compromet le bon aménagement des lieux ».

4. En ce qui concerne l'emprise au sol du projet et la minéralisation induite par celui-ci, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que le projet s'accroche au pignon d'un bâtiment dont le rez-de-chaussée est commercial et l'étage résidentiel ; [...]
[Vue aérienne extraite du Géoportail de la Wallonie]

Considérant que la propriété voisine de gauche est quasi totalement bâtie ; qu'outre le volume principal de type "rez commercial + 1 étage + toiture", cette propriété se caractérise par une profonde annexe à toiture plate prolongeant le rez-de-chaussée du volume principal ; que, par ailleurs, le bien est déjà totalement minéralisé (parking en gravier dédié à l'exposition de véhicules) ; qu'eu égard à ce contexte, il n'y a [pas] lieu de remettre en cause l'emprise au sol du projet et la minéralisation excessive résultant du projet ;
Considérant que le projet s'implante sur un terrain en "L", d'une largeur de 6 m en voirie et d'une superficie de 2a 62ca ; que le projet prévoit la superposition de 3 appartements d'une et deux chambres avec jardinet ou terrasses à l'arrière ; que deux places de stationnement sont prévues en zone de recul à rue et que 3 places dont deux en enfilade sont prévues dans le retour du terrain accessible par une servitude de passage depuis la voirie ».

Cette motivation fait apparaître que l'autorité de recours a examiné les constructions et aménagements prévus par le projet et qu'elle a considéré que leur emprise au sol et la proportion de surfaces minéralisées en résultant étaient admissibles en raison, d'une part, du caractère presque totalement bâti de la propriété voisine de gauche et, d'autre part, du constat que le bien concerné par le projet est déjà entièrement minéralisé en situation existante. Ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué a suffisamment exposé les raisons pour lesquelles il ne partage pas la critique émise par la requérante en lien avec cette problématique.

Il n'est ni inadéquat, ni manifestement déraisonnable d'apprécier l'admissibilité de l'emprise au sol d'un projet et la minéralisation induite par celui-ci notamment au regard des caractéristiques de son lieu d'implantation en situation existante. Partant, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité a valablement pu prendre en considération la minéralisation actuelle de la parcelle concernée par le projet.

Pour le surplus, en faisant valoir qu'« un projet destiné à "revitaliser" la parcelle devrait [...] tendre à améliorer la situation existante, notamment en laissant de la place à la végétation », la requérante tente en réalité de substituer son appréciation à celle de l'autorité de recours, ce qu'elle ne peut, sauf à établir l'erreur manifeste d'appréciation, non rapportée en l'espèce.

Le grief n'est pas fondé.

5. S'agissant de la densité du projet, l'acte attaqué est motivé comme suit:

« Considérant que le bien est situé le long d'une voirie régionale (chaussée de Bruxelles, N5) ;
[...]

Considérant [...] que le projet s'inscrit dans un environnement mixte : résidentiel et commercial ; que le bien visé bénéficie d'une localisation favorable à l'accueil d'un programme de 3 logements en raison de sa localisation à front d'un des

grands axes de circulation de la ville (chaussée de Bruxelles) bénéficiant d'une très bonne desserte du réseau de transport en commun et accueillant une grande diversité de commerces ;

[...]

Considérant que le projet s'implante sur un terrain en "L", d'une largeur de 6 m en voirie et d'une superficie de 2a 62ca ; que le projet prévoit la superposition de 3 appartements d'une et deux chambres avec jardinets ou terrasses à l'arrière ; que deux places de stationnement sont prévues en zone de recul à rue et que 3 places dont deux en enfilade sont prévues dans le retour du terrain accessible par une servitude de passage depuis la voirie ; que la localisation du projet favorise l'usage des transports en commun et les modes actifs de déplacement (marche, vélo, ...) ; qu'à ce titre, l'offre de stationnement du projet est suffisante à répondre aux besoins des trois logements sollicités ;

Considérant que la densité nette de 114 log/ha (3 logements sur un terrain de 2a62ca) n'est pas à remettre en cause, compte tenu de la localisation du projet le long d'un axe important de pénétration de la ville le long duquel se sont développés de nombreux commerces et bien desservi par les transports en commun ; que cette localisation particulière sur le territoire urbain justifie une densité nette plus forte ; que la densité de quartiers résidentiels plus aérés situés en retrait de cet axe majeur ne peut être prise en référence ; que ce type de petits logements bénéficiant des commodités actuelles répond à un besoin en milieu urbain et participe à la mixité sociale de la zone d'habitat ;

[...]

Considérant que le projet participe à la rencontre des objectifs actuels de limitation de la dispersion de l'habitat comme de densification des centres ».

Il résulte de ces motifs que, pour conclure à l'admissibilité de la densité du projet, l'autorité s'est principalement fondée sur sa « localisation favorable » le long de la chaussée de Bruxelles. La requérante ne prétend et *a fortiori* ne démontre pas que l'autorité a commis une erreur de fait en considérant que la chaussée de Bruxelles constitue un « axe important de pénétration de la ville » qui bénéficie d'une très bonne desserte par des commerces et des transports en commun, permettant ainsi notamment de favoriser des modes de déplacement alternatifs à la voiture.

En indiquant que la localisation le long de cette voirie justifie une densité nette plus importante et que la densité de quartiers résidentiels plus aérés – c'est-à-dire moins denses – situés en retrait de celle-ci ne peut pas être prise comme référence, l'auteur de l'acte attaqué répond à suffisance à la critique selon laquelle la densité du projet est supérieure à la densité moyenne de son contexte bâti environnant.

Les motifs précités de l'acte attaqué permettent également de comprendre pourquoi son auteur ne partage pas la crainte de la requérante concernant l'inadéquation de la densité projetée aux caractéristiques du terrain concerné par le projet et considère que le projet comporte un nombre suffisant d'emplacements de stationnement pour accueillir trois logements et qu'en prévoyant plusieurs petits logements, il répond à un besoin en milieu urbain et participe à la mixité sociale de la zone d'habitat.

Aucun élément avancé par la requérante ne permet de conclure que cette appréciation de l'autorité est affectée d'une erreur manifeste.

Le grief n'est pas fondé.

6. En ce qui concerne l'intégration du bâtiment projeté dans son contexte bâti, il y a d'abord lieu de relever qu'en exposant, par les motifs repris ci-avant, pour quelles raisons l'emprise au sol et la densité du projet sont acceptables, l'autorité a également justifié à suffisance pourquoi elle admet que le projet se développe en profondeur sur la parcelle litigieuse.

L'acte attaqué contient, par ailleurs, les motifs suivants :

« Considérant que le projet vise la construction d'un immeuble de 3 appartements dont le gabarit est de type "Rez+1+toiture" ; [...]
[...] Considérant que le projet s'implante sur un terrain en "L", d'une largeur de 6 m en voirie et d'une superficie de 2a 62ca ; que le projet prévoit la superposition de 3 appartements d'une et deux chambres avec jardinets ou terrasses à l'arrière ; [...]
;
[...] Considérant que l'immeuble projeté présente une silhouette légèrement supérieure au bâtiment voisin auquel il s'accôle ; que cette différence n'a pas d'incidence sur l'immeuble voisin compte [tenu] de ses caractéristiques spécifiques décrites ci-avant (parcelle quasi totalement construite) et permet de recomposer un front bâti plus affirmé qui pourra se prolonger par la suite, le projet présentant un pignon d'attente permettant d'accueillir une construction voisine du même gabarit ».

Ces motifs permettent de constater que l'autorité de recours a étudié le gabarit de l'immeuble projeté et estimé que celui-ci présente une « silhouette » – c'est-à-dire un gabarit – légèrement supérieure au bâtiment voisin de gauche. Il en ressort également qu'elle a considéré que cette différence de gabarit est acceptable dès lors qu'elle n'a pas d'incidence sur ce bâtiment voisin, au vu de ses caractéristiques spécifiques précitées, et qu'elle permet de constituer un front bâti plus affirmé, destiné à être prolongé par une construction voisine du même gabarit.

Une telle motivation permet à suffisance de comprendre pourquoi l'autorité de recours s'est départie de l'appréciation de la requérante relative à l'intégration du projet dans son contexte bâti. Cette motivation n'est pas stéréotypée, mais traduit l'appréciation, par l'auteur de l'acte attaqué, des caractéristiques du bâtiment projeté. Eu égard au dossier administratif, en particulier les plans, la perspective axonométrique et le reportage photographique, la requérante n'établit pas l'erreur manifeste d'appréciation.

Le grief n'est pas fondé.

7. Quant à la qualité d'occupation des logements prévus, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant [...] que les logements proposés offrent un cadre de vie de qualité et durable pour un public en recherche d'un appartement en milieu urbain ; que les trois logements proposés disposent chacun d'un espace de respiration extérieur ; qu'ils offrent des pièces de vie bien agencées et dotées de surfaces adaptées ; que les logements projetés bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et adapté à leur agencement ;
Considérant que le rez-de-chaussée ne dispose pas d'espace de rangement, même temporaire, de poussette ou de vélo ; que le local vélo se situe en sous-sol, accessible par un escalier à double quart tournant ; que ce local de rangement commun peut être conservé mais est peu adapté au rangement de vélos ; qu'à ce titre, il y a lieu d'installer une boîte à vélos commune et sécurisée, de type métallique de ton gris clair (capacité de 6 vélos) dans le prolongement de l'emplacement de stationnement n° 5 ;
DECIDE :
[...]
Article 2. : Le permis d'urbanisme sollicité [...] est octroyé moyennant le respect des conditions suivantes :
• installer une boîte à vélos commune aux occupants de l'immeuble, sécurisée, de type métallique de ton gris clair (capacité de 6 vélos), à placer dans le prolongement de l'emplacement de stationnement n°5 ».

Il en ressort que, dans son appréciation de la qualité d'occupation des logements futurs, l'auteur de l'acte attaqué relève « que les logements projetés bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et adapté à leur agencement », faisant ainsi écho à un argument du recours administratif, qu'il résume comme suit dans l'acte attaqué :

« comme seules deux façades peuvent accueillir des fenêtres, celles-ci sont optimisées et de grandes lucarnes permettent une meilleure entrée de lumière et l'aménagement d'une terrasse pour le dernier étage ».

Ces motifs de l'acte attaqué font apparaître que son auteur a examiné les baies prévues par le projet et estimé qu'elles se justifiaient par le souci d'assurer aux logements un éclairage naturel suffisant et adapté à leurs caractéristiques, de même qu'il a réalisé une appréciation concrète des caractéristiques des trois logements et des espaces communs projetés. Ils ne sont pas stéréotypés et permettent de déterminer à suffisance ce qui a conduit l'autorité à se départir de la position de première instance de la requérante et à considérer que les trois logements concernés présentent une qualité d'occupation suffisante.

En considérant que le local vélo prévu au sous-sol est peu adapté au rangement de vélos en raison de la présence d'un escalier à double quart tournant et en imposant l'installation d'une boîte à vélos à titre de condition, l'autorité de

recours répond expressément à une interrogation exprimée en première instance par la requérante.

Eu égard aux plans joints à la demande de permis, cette appréciation n'apparaît pas comme manifestement erronée. Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État de faire primer la conception de la requérante quant à la qualité d'occupation des logements projetés sur celle de l'autorité.

Le grief n'est pas fondé.

8. La motivation de l'acte attaqué montre que son auteur a pris en considération les circonstances urbanistiques locales et permet de comprendre pourquoi il a estimé que le projet est conforme au bon aménagement des lieux.

En ce qui concerne le défaut allégué de motivation de la compatibilité du projet « avec la destination de la zone considérée », il manque en droit dès lors qu'il n'est pas contesté que le projet, visant la construction de logements, est conforme à la zone d'habitat au plan de secteur, comme le constate expressément l'acte attaqué.

Le grief n'est pas fondé.

9. Dans son avis défavorable du 31 août 2020, la fonctionnaire déléguée a souligné la pertinence de l'appréciation de l'avis défavorable de la requérante et a émis des griefs similaires à celle-ci. Elle a ainsi critiqué l'emprise au sol du projet et la minéralisation qui en découle, sa densité et son intégration dans le contexte bâti et a également considéré qu'il poursuit une rentabilité excessive du bien au détriment du cadre de vie.

Les motifs précités de l'acte attaqué relatifs à l'admissibilité de l'emprise au sol du projet, de la minéralisation qui en découle et de la densité projetée et ceux concernant l'intégration du bâtiment projeté dans son contexte constituent une réponse suffisante et adéquate aux critiques émises par la fonctionnaire déléguée en lien avec ces problématiques, qui recoupent celles formulées par la requérante. Ces mêmes motifs, ainsi que ceux concernant la qualité d'occupation des logements futurs permettent également de déterminer pourquoi l'auteur de l'acte attaqué ne partage pas la position de la fonctionnaire déléguée selon laquelle le projet vise une rentabilité excessive du bien au détriment du cadre de vie.

L'autorité de recours n'était pas tenue de répondre davantage à l'avis défavorable de la fonctionnaire déléguée.

Le grief n'est pas fondé.

10. Dans son avis défavorable du 20 novembre 2020, la CAR a exposé les positions des parties qui ont comparu devant elle, souligné la pertinence de l'analyse de la fonctionnaire déléguée et du collège communal et s'est ralliée à celle-ci pour considérer qu'en l'état, le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et ne contribue pas à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti.

Cet avis est notamment libellé comme suit :

« La demande de permis d'urbanisme dont recours a pour objet la construction d'un immeuble à appartements.

Le recours introduit par la demanderesse est dirigé à l'encontre de la décision du Collège communal de Waterloo refusant le permis d'urbanisme sollicité.

Le Service public de Wallonie – Territoire, Logement, Patrimoine, Energie – Direction juridique, des recours et du contentieux a rédigé et transmis une première analyse et un cadre légal en vue de rencontrer le prescrit de l'article D.IV.66 du Code.

L'audition s'est déroulée ce jour par visioconférence en présence d'un représentant de la demanderesse, de son architecte, d'une représentante du Collège communal et de la Commission.

La Commission émet son avis motivé en fonction du repérage et de la première analyse du recours visés à l'article D.IV.66, des circonstances urbanistiques locales, des éléments mis en exergue lors des débats et des documents déposés au dossier lors de l'audition.

L'architecte de la demanderesse a expliqué qu'une première demande de permis d'urbanisme portant sur la construction d'un immeuble comportant un commerce au rez-de-chaussée et trois appartements aux étages a fait l'objet d'un refus à la suite des remarques formulées lors de l'enquête publique et aux motifs que la hauteur et la profondeur du volume projeté étaient trop imposantes. Elle a indiqué que le projet a été revu en supprimant le commerce, un étage et en réduisant la profondeur du volume projeté et a précisé qu'il n'a fait l'objet d'aucune remarque lors de l'enquête publique.

L'architecte de la demanderesse a souligné que, malgré ces modifications, le Collège communal a une nouvelle fois refusé le projet.

Le représentant de la demanderesse a indiqué qu'il ne comprenait pas la position du Collège communal étant donné qu'il avait pris contact avec le service urbanisme de la commune préalablement à l'achat du terrain et qu'il avait obtenu son accord pour réaliser un immeuble comportant un rez-de-chaussée et trois étages considérant que le terrain n'était soumis à aucune prescription urbanistique. Il a ajouté que s'il doit encore supprimer un étage à son projet, celui-ci ne sera plus rentable au vu du prix élevé du terrain acheté.

La représentante du Collège communal a confirmé que le terrain dont objet n'était soumis à aucune prescription urbanistique et a précisé que ce n'était pas pour cette raison que l'on pouvait y construire n'importe quoi. Elle a indiqué que la densité proposée était trop élevée, que l'occupation de ce terrain d'une superficie de 2 ares était excessive et que le gabarit était en rupture totale avec le contexte bâti. Elle a ajouté que le projet manquait d'emplacements de parking sur la parcelle.

La Commission, au regard des documents contenus dans le dossier et mis en exergue lors de l'audition, se rallie à l'analyse pertinente du Fonctionnaire délégué et du Collège communal.

En l'état, la Commission estime que le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et ne contribue pas à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti.
La Commission émet un avis défavorable ».

Il a été relevé que l'auteur de l'acte attaqué a suffisamment et adéquatement exposé les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis défavorable et de la décision de refus de première instance de la requérante ainsi que de l'avis défavorable de la fonctionnaire déléguée. Il ressort aussi des motifs de l'acte attaqué que son auteur a justifié pourquoi il estime que l'offre de stationnement prévue par le projet est suffisante et a ainsi répondu à la critique formulée à cet égard par la représentante du collège communal lors de l'audition devant la CAR. Ce faisant, l'acte attaqué permet également de comprendre à suffisance pourquoi son auteur n'a pas suivi l'avis défavorable de la CAR.

Le grief n'est pas fondé.

11. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucun de ses griefs.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande au montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, 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 le 3 février 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Christine Horevoets,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay