CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.721 du 24 juin 2025

A. 236.336/XIII-9645

En cause : **D. M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux,

contre :

1. **la ville de Herstal**,
   représentée par son collège communal,
2. **la Région wallonne**,
   représentée par son Gouvernement,
   ayant élu domicile chez
   M^e Xavier DRION, avocat,
   rue Hullos 103-105
   4000 Liège,

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 4 mai 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 14 février 2022 par laquelle le collège communal de la ville de Herstal délivre à la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) ACK 2000 un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de trois appartements et la régularisation de trois logements sur un bien sis En Hayeneux 99-101 à Herstal.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La seconde partie adverse et la partie requérante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2025.

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

M^e^ Germain Schmidt, *loco* M^e^ Alessandro Marinelli, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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

3. Le 23 octobre 2020, la SCRL ACK 2000 dépose une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Herstal ayant pour objet la construction d'un immeuble de trois appartements et la régularisation de trois logements sur un bien sis En Hayeneux 99-101 à Herstal, cadastré 1^re^ division, section D, n^os^ 1821W et 1821Y.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

Le 28 octobre 2020, le collège communal de la ville de Herstal informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Le 23 avril 2021, celle-ci dépose un nouveau dossier, complété. Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 7 mai 2021.

4. Divers services et instances émettent des avis sur la demande de permis.

Notamment, l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (AIDE) formule, en son avis du 7 juin 2021, la réserve suivante :

> « Compte tenu de la configuration des lieux et de l'absence d'espace disponible sur la parcelle, l'infiltration des eaux pluviales n'est pas envisageable dans le cas présent. Cependant, il convient de temporiser les eaux pluviales avant rejet au réseau d'égouttage afin de ne pas surcharger notre station de pompage de Herstal 1. Un ouvrage de temporisation des eaux pluviales et de ruissellement sera donc prévu et accompagné de sa note de dimensionnement et du plan de celui-ci. Les plans complets du réseau d'égouttage séparatif seront fournis ».

Le 15 juin 2021, le service urbanisme de la ville propose au collège communal d'autoriser la demanderesse de permis à déposer des plans modifiés afin de répondre notamment aux remarques de l'AIDE. En sa séance du 5 juillet 2021, le collège communal marque son accord pour que la demanderesse introduise des plans modifiés. Ceux-ci sont déposés le 14 juillet 2021.

Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 27 juillet 2021.

5. Plusieurs services et instances émettent de nouveaux avis sur la demande. Notamment, le 12 août 2021, l'AIDE émet un avis défavorable, au motif qu' « aucun des éléments demandés n'a été fourni, ni aucun plan modifié comme demandé dans [sa] première remise d'avis ».

Le 1er septembre 2021, le service urbanisme invite à nouveau le collège communal à demander des plans modifiés auprès de la demanderesse de permis. Le 20 septembre 2021, le collège communal décide d'autoriser le dépôt de plans modificatifs afin de répondre à l'avis défavorable de l'AIDE.

La délibération du collège communal est notifiée notamment à la demanderesse de permis le 22 septembre 2021. Celle-ci établit, le 5 octobre 2021, une note de calcul. Après échanges entre elle et l'AIDE, cette dernière marque son accord sur la note de calcul et les plans du réseau d'égouttage, et émet un avis favorable le 7 octobre 2021. Les « plans modificatifs » sont déposés le 13 octobre 2021.

Le 19 octobre 2021, le dossier est déclaré complet.

6. Le 28 octobre 2021, l'AIDE, à nouveau sollicitée, confirme son avis favorable. Le fonctionnaire délégué émet également un avis favorable sur le projet le 10 janvier 2022.

7. Le 24 janvier 2022, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai pour statuer sur la demande de permis.

Le 1er février 2022, le service urbanisme lui transmet un nouveau rapport.

8. En sa séance du 14 février 2022, le collège communal octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles D.IV.42, § 1er, 1°, D.IV.43 et D.IV.47, §1er, alinéa 1er, du Code du développement territorial (CoDT).

10. Il expose qu'à la suite du dépôt de plans modificatifs par la demanderesse de permis, la partie adverse a délivré, le 27 juillet 2021, un nouvel accusé de réception visé à l'article D.IV.33 du CoDT, « avec des délais d'instruction de 115 jours », de sorte que l'autorité délivrante devait prendre sa décision au plus tard le vendredi 19 novembre 2021.

Il fait valoir que rien ne prouve que des plans modificatifs ont été déposés le 13 octobre 2021, dès lors que le dossier administratif ne comporte ni récépissé de dépôt ni envoi recommandé de la part de la demanderesse de permis, pas plus qu'un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, alors pourtant que la demande a été modifiée le 27 juillet 2021. Il précise qu'aucun plan n'est daté entre les 27 juillet et 13 octobre 2021 et qu'au contraire, certaines planches portent la date du 25 novembre 2021 et sont dès lors bien postérieures à l'accusé de réception du 19 octobre 2021.

Il en infère que l'accusé de réception du 19 octobre 2021 n'est pas légal et que la partie adverse devait prendre sa décision au plus tard le vendredi 19 novembre 2021, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué n'était plus compétent pour statuer sur la demande de permis. Il ajoute que, conformément à l'article D.IV.47 du CoDT, le fonctionnaire délégué a été saisi de la demande d'avis dès le 20 novembre 2021 et devait « statuer » au plus tard le 30 décembre 2021, sauf décision de prorogation, *quod non* en l'espèce, son avis favorable ayant été rendu le 11 janvier 2022.

IV.2. Thèse de la seconde partie adverse

11. La seconde partie adverse répond que des plans modifiés ont été déposés en juillet 2021, constituant les planches 28, 29 et 30 des plans, et que le 5 octobre 2021, une note de calcul de l'ouvrage de rétention a été établie par l'architecte du projet en réponse au second avis défavorable de l'AIDE. Elle conclut que la première partie adverse a pu régulièrement établir l'accusé de réception du 19 octobre 2021 et calculer les délais de décision, par ailleurs prolongés de trente jours, à partir de son envoi à la demanderesse de permis le même jour.

Quant au délai dans lequel la décision sur la demande devait intervenir, elle rappelle notamment qu'à la suite de l'accusé de réception du 27 juillet 2021, un nouveau délai de 115 jours a été initié pour expirer le 19 novembre 2021 mais qu'entretemps, le 19 octobre 2021, un nouvel accusé de réception a ouvert un nouveau de délai de décision venant à échéance le 11 février 2022. Elle conclut que, compte tenu de la prorogation du délai de 30 jours, l'acte attaqué du 14 février 2022 a été adopté dans les délais.

Par ailleurs, elle précise que la planche 31, datée du 25 novembre 2021, fait suite à un échange intervenu entre la première partie adverse et le conseil du requérant, et que c'est pour répondre à l'inquiétude de celui-ci qu'un plan relatif à un détail d'exécution du projet a été sollicité.

12. Dans son dernier mémoire, après la reproduction d'un extrait des travaux parlementaires consacrés aux articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT, elle fait valoir qu'après deux avis défavorables de l'AIDE, c'est la ville elle-même qui a sollicité, en septembre 2021, le dépôt de plans modificatifs tendant à répondre à l'avis négatif de cette instance et que, tout en relevant la portée limitée de la modification projetée, elle a cependant estimé indispensable de disposer d'informations complémentaires. Elle est d'avis que les plans visés aux articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT ne doivent pas nécessairement être des plans qui modifient l'objet de la demande mais peuvent aussi consister en des documents ou informations qui la complètent et l'étayent. Elle considère que tel est le cas en l'espèce, dès lors que la documentation déposée en octobre 2021 comprend notamment une note de dimensionnement de l'ouvrage de rétention, ne figurant pas dans le dossier de demande initial et ayant pu être considérée essentielle par l'autorité décidante.

IV.3. Examen

13. L'article D.IV.42, § 1er, 1°, du CoDT, alors applicable, dispose comme il suit :

« 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 ».

L'article D.IV.43, alinéas 1er et 2, du même code, alors applicable, prévoit ce qui suit :

« Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, alinéa 1er, 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 1er ou à l'article D.IV.48, alinéa 1er ».

L'article D.IV.46, alinéa 1er, 3°, du même code est libellé de la manière suivante :

« 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 ».

L'article D.IV.47, § 1er, alinéa 1er, du même code dispose comme il suit :

« Lorsque le collège communal n'a pas envoyé sa décision au demandeur dans les délais visés aux articles D.IV.62, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 4, et qu'il n'a pas sollicité l'avis obligatoire ou facultatif du fonctionnaire délégué, le fonctionnaire délégué est saisi de la demande ».

14. En tant que le requérant fait grief à la bénéficiaire du permis de ne pas avoir joint aux plans modificatifs déposés le 14 juillet 2021 un complément de notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, une première lecture de l'article D.IV.42, § 1er, du CoDT peut laisser penser qu'un complément de notice est

obligatoire dès le moment où de tels plans sont déposés. Toutefois, le dépôt d'un complément de notice n'a de sens que si la modification des plans emporte celle d'une donnée sur laquelle repose la notice initiale, ce que la requête ne soutient pas.

En outre, cette exigence ne peut aboutir à une situation où la nécessité de déposer un complément de notice s'avérerait plus contraignante que celle de déposer une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. En d'autres termes, si ce complément de notice fait défaut ou s'il est lacunaire, l'autorité compétente peut également se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes. De même, c'est à celui qui dénonce de telles lacunes qu'il revient de rendre vraisemblable que celles-ci ont empêché l'administration d'apprécier adéquatement la demande et de statuer en connaissance de cause, *quod non* en l'espèce.

15. Les travaux préparatoires relatifs aux articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT précisent 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.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 51).

Il résulte de l'extrait précité 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 1er, du CoDT.

16. En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a fait l'objet d'un premier accusé de réception de dossier complet, envoyé le 7 mai 2021, qui précise que le délai dans lequel la décision doit être envoyée est de 115 jours et que l'instruction de la demande nécessite de recueillir l'avis de diverses instances et du fonctionnaire délégué.

Par une décision du 5 juillet 2021, le collège communal a décidé d'autoriser la demanderesse de permis à produire des plans modifiés, afin de répondre aux avis défavorables de la zone de secours et de l'AIDE, tout en constatant que les modifications projetées n'ont qu'une portée limitée. Le 14 juillet 2021, la société demanderesse a déposé des plans modifiés à l'administration communale. Ceux-ci

constituent les planches 28 à 30 des plans. Un nouvel accusé de réception de dossier complet a été adressé le 27 juillet 2021, lequel rappelle la computation des délais de la procédure administrative.

À la suite d'un nouvel avis défavorable de l'AIDE, la première partie adverse a décidé, le 20 septembre 2021, d'autoriser le dépôt de plans modifiés, répondant aux remarques reprises dans l'avis de l'AIDE. Le 13 octobre 2021, des documents ont été déposés à l'administration communale, ainsi qu'en atteste une enveloppe cachetée dont copie est jointe au dossier. Ces documents sont une note du 5 octobre 2021 établie par l'architecte du projet, intitulée « Dimensionnement d'un ouvrage de rétention. Méthode "rationnelle" » et des plans, datés du 12 juillet 2021, qui correspondent en réalité aux plans déposés en amont de l'accusé de réception du 27 juillet 2021. Un troisième accusé de réception de « plans modificatifs » a été envoyé le 19 octobre 2021.

17. Les parties adverses ne contestent pas que les plans joints à la note relative au dimensionnement du bassin d'orage du 5 octobre 2021 n'ont pas été modifiés par rapport aux plans déposés le 14 juillet 2021, qui constituent les planches 28, 29 et 30 ajoutées aux plans initiaux. Ils ne modifient pas l'objet de la demande. Partant, les « nouveaux plans » déposés le 13 octobre 2021 ne peuvent pas être qualifiés de « modificatifs » au sens des articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT. Par ailleurs, la circonstance que la première partie adverse a, le cas échéant, estimé indispensable de disposer de la note précitée établie par l'architecte du projet est sans pertinence, dès lors qu'il s'agit d'une « pièce complémentaire » qui ne consiste ni en un « plan modificatif » ni en un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Partant, son dépôt est sans incidence sur les délais de la procédure administrative.

Il résulte de ce qui précède que l'accusé de réception de dossier complet adressé le 19 octobre 2021 et la prorogation du délai d'envoi de la décision, décidée par le collège communal le 24 janvier 2022, sont sans effet sur les délais de la procédure administrative puisqu'ils s'appuient uniquement sur une pièce complémentaire.

Dès lors qu'au regard de l'accusé de réception du dossier complet du 27 juillet 2021, l'autorité délivrante devait prendre sa décision au plus tard le vendredi 19 novembre 2021, l'acte attaqué, adopté le 14 février 2022, a été pris à un moment où son auteur n'était plus compétent pour statuer sur la demande de permis litigieuse.

18. Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

19. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de la lui octroyer au taux de base.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 14 février 2022 par laquelle le collège communal de la ville de Herstal délivre à la SCRL ACK 2000 un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble de trois appartements et la régularisation de trois logements sur un bien sis En Hayeneux 99-101 à Herstal.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Dimitri Yernault,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux