

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.990 du 30 juillet 2025

A. 236.473/XIII-9666

En cause : **la société à responsabilité limitée
HOSTELLERIE DES PARABOLES,**
ayant élu domicile chez
M^e Sophie TURINE, avocat,
chaussée de Wavre 1945
1160 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **N.B.**,
2. **P.B.**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jacques SAMBON et
Erim ACIKGOZ, avocats,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 mai 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 14 décembre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer le permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un ensemble d'hébergements sur un bien sis à Rochefort, rue de l'Antenne 63.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 septembre 2022 par la voie électronique, N.B. et P.B. ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

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

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 avril 2025.

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

M^e Solène Muland, *loco* M^e Sophie Turine, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

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

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 24 septembre 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Hostellerie des Paraboles introduit auprès de la ville de Rochefort une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction groupée en deux phases de

13 immeubles à logements multiples et de 135 bungalows en bois posés sur pilotis, sur un bien sis à Rochefort, rue de l'Antenne 63, cadastré 6^e division, section A, n^{os} 1355 B2 et 1355 W.

Le bien se situe en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979, « révisé en 2004 pour l'endroit considéré ».

Le 13 octobre 2020, le collège communal de la ville de Rochefort informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont réceptionnées le 26 octobre 2020. Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 29 octobre 2020.

4. Une enquête publique est organisée du 11 novembre au 10 décembre 2020. Elle donne lieu à de très nombreuses réclamations, dont celle des parties intervenantes.

L'avis de plusieurs instances et services est sollicité.

5. Avec l'accord du collège communal donné le 21 décembre 2020, la requérante dépose des plans complémentaires et un complément corollaire d'étude d'incidences sur l'environnement le 29 janvier 2021.

Le 15 février 2021, le collège communal délivre un accusé de réception du dossier de demande complet.

Une seconde enquête publique est organisée du 19 mars au 19 avril 2021. Elle suscite à nouveau de nombreuses réclamations.

De nombreux services et instances émettent des avis sur la demande de permis.

6. Le 25 mai 2021, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai pour statuer sur la demande de permis.

Le 30 juin 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis conforme défavorable.

Le 5 juillet 2021, le collège communal décide de refuser de délivrer le permis demandé.

7. Le 29 juillet 2021, la requérante introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

Le 6 septembre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 17 septembre 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable sur le projet.

Le 14 octobre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 14 décembre 2021, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Le 22 décembre 2021, la requérante introduit une réclamation auprès du médiateur de la Région wallonne. Le 27 avril 2022, celui-ci l'informe que l'examen de sa demande a été clôturé le 26 avril 2022. Conformément à l'article 19, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le délai de recours en annulation, suspendu jusqu'au 22 avril 2022, recommence à courir le 23 avril 2022.

IV. Recevabilité de la requête en intervention

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. En réplique, la requérante conteste la recevabilité *ratione temporis* de la requête en intervention.

Elle affirme qu'en tant qu'opposantes de longue date au projet d'urbanisme en cause et compte tenu de l'article de presse et du courriel écrits à ce sujet, les parties intervenantes doivent nécessairement avoir eu connaissance de l'existence d'un recours au Conseil d'État depuis plusieurs mois. Elle en infère qu'en déposant leur requête près de quatre mois après l'introduction du recours en annulation, les intervenants n'ont pas agi avec la diligence requise. Elle soutient que cette intervention est de nature à retarder l'instruction de la cause d'au moins trois mois et à l'empêcher de répondre aux arguments des parties intervenantes, ce qui est contraire au respect des droits de la défense.

IV.2. Examen

11. L'article 52, § 1^{er}, du règlement général de procédure, alors applicable, dispose comme il suit :

« La requête en intervention est introduite dans un délai de trente jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater}.

En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure ».

L'article 6, § 4, du même règlement prévoit ce qui suit :

« Dès que possible, et après que le droit de rôle et la contribution visée à l'article 66, 6°, ont été acquittés conformément à l'article 71, le greffier en chef notifie la requête, sur la base des indications de l'auditeur général ou du membre de l'auditorat qu'il désigne, aux personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, pour autant qu'elles puissent être déterminées ».

12. En l'espèce, le greffier en chef n'a pas notifié la requête en annulation aux parties intervenantes, en qualité de personnes intéressées, et l'acte attaqué n'est pas un règlement devant être publié au *Moniteur belge*.

La requête en intervention a été introduite le 15 septembre 2022 et accueillie provisoirement le 11 octobre 2022, à un moment où le dossier était encore à l'instruction. Le dossier a été transmis à l'auditorat, pour rapport, le 7 novembre 2022. Par ailleurs, dans son dernier mémoire, la requérante a eu l'occasion de contester les arguments des parties intervenantes, développés dans leur mémoire en intervention et leur dernier mémoire.

Dans ces conditions, il y a lieu de déclarer l'intervention de N.B. et P.B. recevable *ratione temporis*, dès lors qu'elle ne retarde pas la procédure, et de l'accueillir définitivement.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

13. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des

motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, du principe de bonne administration, d'équitable procédure et de l'obligation de minutie, ainsi que de l'erreur dans les motifs, du défaut de motifs adéquats, pertinents et légalement admissibles, de l'ambiguïté ou de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à l'acte attaqué de contenir des motifs manifestement erronés en fait ou en droit qui ont conduit son auteur à refuser l'octroi du permis d'urbanisme sollicité, sans examiner le fond de la demande, alors que s'il avait correctement examiné le dossier et respecté les principes généraux de droit visés au moyen, le prétendu vice de procédure fondant ce refus n'aurait pas été retenu.

14. Sur le premier grief, elle détaille les raisons pour lesquelles, à son estime, le motif de l'acte attaqué indiquant qu'aucun mécanisme dérogatoire prévu par le Code du développement territorial (CoDT) n'est justifié dans la demande ni n'est applicable, est erroné.

Elle renvoie à la décision de refus prise par le collège communal le 5 juillet 2021, à l'ensemble des avis et documents faisant partie du dossier administratif de première instance administrative, à l'avis de la CAR et aux plans du permis d'origine. Elle souligne que tous ces documents précisent que l'objet du projet consiste en la création d'un ensemble d'hébergements « avec services, associé au réaménagement de l'ancien site RTT Lessive ». Elle observe que seule la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux vise uniquement la création « d'un ensemble d'hébergements », sans précision, ce qui a induit en erreur la partie adverse qui reprend ce libellé partiel dans l'acte attaqué.

Elle fait valoir que, contrairement à ce que soutient l'auteur de l'acte attaqué, elle a apporté au stade du recours administratif les éléments de nature à motiver, le cas échéant, une dérogation au plan de secteur. Elle reproduit les larges extraits de son recours administratif justifiant en quoi, si la partie adverse devait « estimer que le projet n'est pas conforme au plan de secteur », celui-ci pourrait cependant être autorisé dans la zone concernée, au titre d'équipement communautaire destiné aux activités à finalité d'intérêt général.

Pour le surplus, en tant que l'acte attaqué relève que la demande ne vise pas des constructions, installations ou bâtiments existants, elle précise que le recours administratif évoque « l'extension » de l'objet de la demande en vue d'englober formellement les parcelles relatives aux bâtiments existants, pour répondre aux remarques des riverains et les rassurer sur le fait que les bâtiments prévus pour les « services » sont indissociables du projet global, et que seules des rénovations légères,

non soumises à permis d'urbanisme, sont prévues dans les bâtiments existants, restés en très bon état de conservation. Elle indique que l'étude d'incidences sur l'environnement porte d'ailleurs sur l'ensemble du site.

15. Par ailleurs, critiquant le motif de l'acte attaqué qui pointe son souhait de modifier l'objet de la demande initiale pour pouvoir bénéficier de l'application de l'article D.IV.11 du CoDT, en y incluant les aménagements et services projetés dans les bâtiments existants, elle réplique qu'il ne s'agit pas d'une modification de l'objet de la demande mais d'une simple précision apportée pour autant que de besoin, qu'aucun « nouveau dossier de demande » n'a été déposé au stade du recours ni aucun nouveau plan, et que les pièces complémentaires annexées au recours administratif n'ont pour but que d'informer au mieux l'autorité pour qu'elle statue en pleine connaissance de cause. Elle énumère les pièces annexées à son recours et souligne que les plans déposés en recours (sans le cartouche de l'architecte) ne sont pas nouveaux mais devaient y être joints pour que le recours soit recevable et instruit. Elle ajoute que tant la demande de permis initiale que le programme des fonctions globales de cette annexe 4 et de l'étude d'incidences évoquent le projet dans sa globalité.

16. Dans le troisième motif, erroné ou inadéquat selon la requérante, l'autorité compétente sur recours prend appui sur la jurisprudence pour rejeter « la proposition visant à [é]tendre la portée des actes et travaux sollicités » au motif que les dispositions du CoDT en matière de recours « ne permettent pas de déposer une demande élargie à des actes et travaux supplémentaires et accompagnée des plans y afférents ». La requérante répète qu'il ne s'agit pas de plans nouveaux supplémentaires et que ceux-ci ne contiennent pas le cartouche de l'architecte parce qu'ils portent sur des travaux de rénovation légers.

17. Elle pointe enfin diverses erreurs ou omissions dans l'acte attaqué, témoignant du non-respect du devoir de minutie, telles l'absence de mention de la première enquête publique organisée en 2020, une confusion entre les réclamations respectivement formulées lors de cette enquête et de la suivante, et, par là-même, l'absence de prise en compte de celles émises lors de la seconde enquête publique, la mention erronée d'un défaut de complément corollaire de « notice d'évaluation des incidences » ou de l'absence de précision sur le dispositif de gestion différenciée des eaux pluviales, pourtant imposé par le Code de l'eau. Elle en déduit que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire en réplique

18. Sur le premier motif de refus, elle insiste sur le fait que la partie adverse a, à tort, instruit son recours administratif sans avoir égard à la totalité du

dossier, et notamment aux éléments apportés dans le cadre de ce recours, dossier qui établit que la demande porte sur l'ensemble du site RTT Lessive, englobant les bâtiments existants, et contient une justification de la dérogation que le projet implique. Elle voit dans le mémoire en réponse la confirmation que la partie adverse reconnaît que le projet litigieux porte sur l'ensemble du site et qu'il doit être appréhendé dans sa globalité.

Elle réplique que la modification de l'objet d'une demande originale peut émaner de la partie adverse elle-même et que cette modification, découlant de plans modificatifs déposés dans le cadre du recours, peut être acceptée si elle n'est pas substantielle par rapport au projet initial. Elle maintient qu'en l'espèce, il n'est pas même question de dépôt de plans modificatifs, puisque seules des informations complémentaires utiles ont été apportées à l'autorité compétente sur recours.

19. Elle conteste que le deuxième motif de refus soit surabondant, en raison du premier motif qui serait déterminant et suffisant à lui seul pour justifier le refus de permis, alors qu'elle démontre que ce motif est erroné. Elle maintient qu'il ne s'agit pas d'un nouveau dossier de demande ni de plans complémentaires déposés, mais de clarifications et précisions apportées au dossier pour éclairer l'autorité de recours, sans aucune tentative de forcer celle-ci à la faire bénéficier d'un mécanisme dérogatoire.

20. Sur le troisième motif de refus, elle renvoie au courrier qu'elle a adressé le 14 septembre 2021 à l'administration, lui rappelant l'existence de certains documents dans le dossier, dont celle-ci a cependant omis de tenir compte. Elle souligne « l'accumulation » d'erreurs commises par la partie adverse qui a manqué à son devoir de minutie.

C. Dernier mémoire

21. Elle maintient que son projet a toujours consisté en la création d'un village intergénérationnel comprenant des services, incluant donc le réaménagement de l'ancien site RTT Lessive, qu'il a toujours été présenté aux autorités de cette manière, tant en première instance que sur recours, que seules des précisions quant à l'objet de la demande ont été apportées lors du recours administratif et que les plans déposés dans ce cadre sont semblables à ceux déposés le 29 janvier 2021 pour répondre aux observations des riverains et de la commune. Elle insiste sur le fait qu'il n'y a pas de travaux supplémentaires mais une simple mise en contexte, précisant les actes et travaux prévus dans les bâtiments existants, qui ne nécessitent pas de permis d'urbanisme ni d'environnement. Elle renvoie à l'étude d'incidences sur l'environnement qui porte sur « l'ensemble du site » et précise qu'elle « évalue

spécifiquement les incidences de l'objet de la demande de permis, tout en tenant compte du projet global dans lequel elle s'inscrit ».

Elle expose que la consommation d'eau des bâtiments existants est mineure, que, selon l'étude d'incidences, aucune installation n'a été répertoriée comme pouvant avoir un impact sonore sensible pour le voisinage, qu'elle respectera les valeurs limites dans le cadre de l'exploitation de l'ensemble des bâtiments et que le projet n'est pas plus impacté par l'intégration de la parcelle n° 1355Y dans la demande de permis. Elle en infère que les plans complémentaires n'ont pas apporté de modifications substantielles au projet et que l'économie générale de celui-ci n'a pas été modifiée, la partie adverse ayant été saisie du même projet que le collège communal. Quant à la conformité des plans complémentaires au prescrit légal repris dans l'annexe 4, elle considère que, son objectif n'ayant été que de préciser l'objet de la demande, c'est volontairement qu'ils n'ont pas été établis conformément à la configuration prévue dans l'annexe 4.

22. Sur la conformité du projet au plan de secteur, elle insiste sur le fait que le projet vise depuis le début « un village-services tourné vers l'accompagnement au bien vieillir des personnes âgées et caractérisé par une dimension intergénérationnelle » et qu'en conséquence, la partie adverse aurait dû en tenir compte pour examiner l'opportunité d'accepter le projet, qu'il soit conforme au plan de secteur ou qu'il soit admissible sur la base d'une dérogation en application des articles D.IV.11 et D.IV.13 du CoDT, comme cela a été demandé de manière exhaustive dans le recours en réformation. Elle conclut qu'en ne tenant pas compte de ses arguments, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et refusé la demande de permis sur la base d'un motif inadéquat et inexact.

V.2. Examen

23. L'article D.II.29 du CoDT, dispose comme il suit :

« La zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les halls et installations de stockage y sont admis ».

L'exposé des motifs du projet de décret, devenu le décret du 12 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, contient les passages suivants à propos de la création de la zone d'activité économique mixte :

« L'article 30 en projet rencontre la nécessité, par ailleurs exprimée par le Gouvernement wallon lors de la prise d'acte de l'avant-projet de PRATW [devenu le schéma de développement de l'espace régional (SDER)], en son chapitre 10, d'une mixité des fonctions à caractère économique, qu'elles soient à prédominance

commerciale ou de simple production. La zone d'activité économique mixte est créée à cette fin tandis que les activités industrielles incompatibles avec ces fonctions seront isolées dans des zones *ad hoc*, zones qui n'excluent pas à titre complémentaire des activités économiques liées à l'activité industrielle principale » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 10).

24. Parmi les possibilités de délivrer un permis d'urbanisme dérogeant au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7°.

Les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés ».

Au même titre, l'article D.IV.11 du même code est libellé de la manière suivante :

« Outre les dérogations prévues aux articles D.IV.6 à D.IV.10, [...] le permis relatif aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général ou le certificat d'urbanisme n° 2 peut être accordé en dérogeant au plan de secteur ».

L'article D.IV.13 du même code énumère, comme suit, les conditions auxquelles toutes les dérogations au plan de secteur doivent répondre :

« Un permis [...] peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

- 1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;
- 2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;
- 3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

L'article D.IV.17 du même code dispose notamment comme il suit :

« Le collège communal ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, lorsque, en tout ou en partie :
1° la demande implique une dérogation au plan de secteur ».

25. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit être claire, pertinente 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. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts et admissibles en droit. Le contrôle de légalité du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet, tandis que celui de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, une décision refusant l'octroi d'un permis d'urbanisme, prise sur recours administratif, n'est pas de nature juridictionnelle. Lorsque le ministre compétent statue sur le recours, il agit en tant qu'organe de l'administration active. Il n'est pas tenu de répondre point par point à chacun des griefs formulés dans le recours porté devant lui ni aux motifs fondant la décision prise par la première autorité décidante. Il faut mais il suffit qu'il indique les motifs pour lesquels le projet lui paraît acceptable ou non et que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

26. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que la demande porte sur la construction groupée en deux phases de 13 immeubles à logements multiples (148 logements), et de 135 bungalows en bois posés sur pilotis, d'une tour d'observation et d'un carport, en ce compris l'aménagement des abords : voiries privées, passerelles aériennes piétonnes ou semi-piétonnes, aires d'accès, de manœuvres et de stationnement (208 places + 12 voiturettes), abattage d'arbres;

Considérant que sur le plan environnemental, la demande comprend une étude [d']incidences sur l'environnement;

Considérant que le bien se situe en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979 et révisé en 2004 pour l'endroit considéré par le biais d'un plan communal d'aménagement dérogatoire;

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande n'est pas conforme à la destination de la zone d'activité économique mixte telle que définie par l'article D.II.29 du Code qui dispose que :

[...]

Considérant que la demande est soumise à une enquête publique, en application de :

- l'article D.IV.40, alinéa 2, du CoDT, aux motifs suivants : la demande implique une dérogation au plan de secteur; [...]

[...]

Considérant que la destination générale initiale de la zone inscrite au plan de secteur (zone de services publics et d'équipements communautaires) était inhérente à la présence à cet endroit d'infrastructures techniques publiques de télécommunication (ancien site RTT Lessive); que cette destination a été révisée en 2004 suite à l'adoption d'un plan communal d'aménagement dérogatoire; qu'aujourd'hui, le bien est repris au plan de secteur en zone d'activité économique mixte; que cette révision visait notamment à exploiter sur place de nouvelles technologies de l'information et de la communication; que, si ce projet n'a jamais été mis en œuvre, la nouvelle affectation conférée au plan de secteur demeure;

Considérant que la demande concerne l'urbanisation d'une partie actuellement non bâtie de l'ancien site de télécommunication "RTT Lessive", qu'elle ne vise pas des constructions, installations ou bâtiments déjà existants; que la demande n'apporte pas d'informations permettant de justifier l'application du mécanisme dérogatoire visé à l'article D.IV.11 du Code; que, dès lors, aucun processus dérogatoire tel que prévu par les articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT ne peut s'appliquer en l'espèce; que le permis ne peut être délivré en l'état; que ce seul motif justifie un refus de permis;

Considérant qu'afin de tenter de bénéficier de l'application de l'article D.IV.11 du Code, la demanderesse mentionne dans le cadre de son recours qu'elle souhaite modifier l'objet de sa demande initiale afin d'y inclure les aménagements et services divers projetés dans les bâtiments existants à conserver, à rénover et à réaffecter (commerces, restaurant, centre de convalescence, auberge...), qu'à ce titre, elle a déposé dans le cadre du recours un nouveau dossier de demande (annexe 4,...) et des plans (plans sans le cartouche de l'architecte);

Considérant, pour rappel, que le Conseil d'État (arrêt n° 249.425 daté du 7 janvier 2021, [L.]) rappelle qu' "il est constant que l'autorité ne peut statuer que sur la demande de permis d'urbanisme dont elle est saisie. L'autorité saisie d'un recours en réformation n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en premier degré et ne peut donc modifier l'objet de la demande"; que les dispositions du Code en matière de recours ne permettent pas de déposer une demande élargie à des actes et travaux supplémentaires et accompagnée des plans y afférents (plans sans cartouche) en cours de procédure; que cette proposition visant à entendre la portée des actes et travaux sollicités, ne peut être retenue ».

27. En l'espèce, il convient de revenir sur la teneur et le contenu des documents transmis par la requérante à l'appui de sa demande de permis d'urbanisme initiale et, ensuite, telle qu'exposée dans le cadre du recours administratif porté devant le ministre compétent.

28. L'objet de la demande de permis est décrit comme suit dans le formulaire de demande (annexe 4) de septembre 2020 :

« projet de revitalisation de l'ancien site RTT Lessive proposant un centre de convalescence et des services de proximité, associé à la création d'un ensemble d'unités de vie avec services à la personne.

[...]

La demande porte sur l'implantation, en continuité des +/- 10.000 m² d'infrastructures et bâtis existants à rénover, certes à l'abandon mais en très bon

état, d'un nouveau complexe sur un parcellaire de 4,39 ha de nouveaux bâtiments et voiries complémentaires à un carport sur le parking existant 1,04 ha. Ce développement en zone urbanisable consiste en immeubles d'unité de vie, hébergements, voiries et passerelles d'accès, un carport pour du photovoltaïque sur le parking existant, un espace épuration pour filtre planté et une tour d'observation de la nature ».

Les actes et travaux en projet sont localisés sur deux parcelles cadastrées Rochefort, 6^e division, section A, n^{os} 1355 B2 et 1355 W. Les bâtiments existants de l'ancien site RTT, implantés sur d'autres parcelles numérotées 1335 T, 1355 Y et 1355 Z, ne sont pas alors concernés par la demande.

Le résumé non technique de l'étude d'incidences sur l'environnement présente comme suit l'objet de la demande de permis d'urbanisme :

« L'étude porte sur une demande de permis d'urbanisme sur le site de l'ancienne RTT de Lessive. Il s'agit d'un terrain d'une superficie de 50,27 ha situé sur les hauteurs de la Lesse, à 1 km du village de Lessive et à 6 km du Domaine Royal de Ciergnon. Les coordonnées cadastrales sont : commune de Rochefort, Division 6 – Lessive, Section A, parcelles 1355A2, 1355T, 1355W, 1355Y et 1355Z.

[...]

À l'heure actuelle, ce projet a été adapté et comprend essentiellement l'établissement d'un complexe d'hébergements et de services multigénérationnel, plus précisément la construction d'immeubles d'hébergements, d'hébergements, de voiries et passerelles d'accès, d'un carport avec panneaux photovoltaïques et une tour d'observation de la nature.

Le réaménagement des bâtiments de l'ancienne implantation est également prévu afin de proposer des services de première nécessité, commerces et un centre de convalescence ; il n'entre cependant pas dans le cadre de la demande visée par la demande de permis *[sic]* ».

L'auteur de l'étude d'incidences précise que, tout en tenant compte du projet global dans lequel s'inscrit la demande et des impacts cumulés, l'étude évalue « spécifiquement » les incidences de l'objet de la demande de permis, sans viser les incidences sur l'environnement des « parties du projet global non visées » par la demande. Plus loin dans l'étude, son auteur répète que la demande porte « plus précisément [sur] la construction d'immeubles d'hébergements, d'hébergements, de voiries et passerelles d'accès, d'un carport avec panneaux photovoltaïques et une tour d'observation de la nature » sur le site remembré de l'ancienne RTT.

Selon l'article D.II.28 du CoDT, dans une zone d'activité économique mixte, seul « le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent ». Dans le cadre 7 de la demande de permis d'urbanisme avec concours d'un architecte (annexe 4) de septembre 2020, la demanderesse de permis mentionne cependant que « le projet est conforme au zonage ».

29. Par le courrier du 29 janvier 2021, déjà cité, la requérante a déposé des plans complémentaires et un complément corollaire d'étude d'incidences sur l'environnement, en précisant que « les plans des affectations et rénovations intérieures des bâtiments existants (auberge et centre de contrôle) rénovés en conformité avec le plan de secteur » ne sont pas « intégr[és] dans la demande de permis en cours » mais fournis « pour information complémentaire HORS permis ».

Dans son avis préalable du 31 mai 2021, le collège communal a fait les observations suivantes :

- « Considérant que malgré les arguments développés par le demandeur, le projet devrait, à tout le moins, inclure dans la demande actuelle les parcelles concernées par le réaménagement des bâtiments existants en fonction de services; que les plans de réaménagement de ces bâtiments ainsi que les nouvelles affectations prévues, tels que transmis en “infos hors permis”, devraient faire partie de l'objet de la demande;

Considérant en effet qu'un projet global permettrait l'imposition d'un phasage de réaménagement de ces bâtiments au fur et à mesure des constructions des logements, avec une fin des travaux de réhabilitation au stade de la construction de 50 unités de logement par exemple ».

En son avis conforme défavorable, le fonctionnaire délégué, quant à lui, a relevé notamment ce qui suit :

- « Considérant que la demande de permis est intitulée création d'un ensemble d'hébergement avec services associés, qu'il ressort de l'étude d'incidences qu'il s'agit d'un complexe d'hébergements et de services multigénérationnel;

Considérant qu'en ce qui concerne la conformité du projet au plan de secteur, le demandeur justifie cela par les arguments suivants :

- “ Le Jardin des Paraboles est un projet de revitalisation de l'ancien site RTT Lessive proposant un centre de convalescence et des services de proximité, associé à la création d'un ensemble d'unités de vie avec services à la personne.
[...]
Le projet s'inscrit pleinement dans l'approche de la *Silver economy* qui constitue une économie à part entière”.

Considérant que dans les faits, la demande se cantonne à la réalisation d'hébergements et de leurs accessoires (voiries et passerelle, carport avec panneaux photovoltaïques et une tour d'observation), que les services associés ne font pas l'objet de la présente demande de permis;

Considérant que ceux[-ci] existeraient encore, ils resteraient une part marginale du projet;

Considérant que la zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les halls et installations de stockage y sont admis (art. D.II.29 du CoDT);

Considérant donc que la demande de permis n'est pas conforme à la destination générale de la zone d'activité économique mixte, que l'hébergement, qu'il soit ou

non multigénérationnel reste de l'hébergement, qu'il n'a pas sa place en termes de droit au sein de cette zone sachant notamment que l'article D.II.28 du Code stipule que seul le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent ».

Enfin, le collège communal, refusant le permis d'urbanisme demandé, conclut sa décision du 5 juillet 2021 en ces termes :

« Vu le courrier électronique du demandeur du 9 juin 2021 sollicitant l'autorisation de pouvoir introduire un dossier modifié;

Considérant que suite à l'avis défavorable conforme de monsieur le fonctionnaire délégué, il n'y a pas lieu d'autoriser le demandeur à introduire ces documents modifiés et ce complément de dossier ».

30. Le recours introduit auprès du Gouvernement wallon contre ce refus précise notamment ce qui suit :

« Les parcelles concernées par le projet global portent sur une superficie d'environ 50 hectares et sont cadastrées division 6, section A, n^{os} 1355 B2, 1355 W, 1355 T, 1355 Y et 1355 Z.

La demande de permis dont recours [*sic*] porte sur les parcelles cadastrées division 6, section A, n^{os} 1355W et 1355 B2.

[...]

Par la présente, le demandeur souhaite étendre l'objet de sa demande originale et inclure les aménagements et services dans les bâtiments existants, dans la présente demande de permis. Ceci implique que les parcelles concernées par la demande sont désormais les parcelles cadastrées division 6, section A, n^{os} 1355 B2, 1355 W, 1355 T, 1355 Y et 1355 Z.

De cette manière, le demandeur démontre que son projet est un projet groupé dont toutes les composantes sont indissociables, et qu'il n'a pas l'intention de réaliser les hébergements sans les services. [...]

[...]

3. À titre principal, il faut considérer que le projet est conforme au plan de secteur.

Le projet constitue un projet de village-services destiné aux seniors avec une dimension intergénérationnelle prépondérante. Le demandeur considère que sa demande de permis relative aux hébergements et aux services qui y sont associés est conforme au plan de secteur qui inscrit le site en zone d'activité économique mixte.

[...]

4. A titre subsidiaire, [...] le projet pourrait être considéré comme un équipement communautaire destiné aux activités à finalité d'intérêt général qui peut être autorisé en dérogation au plan de secteur, conformément à l'article D.IV.11 du CoDT ».

Dans le cadre 3 – Coordonnées d'implantation du projet – du nouveau formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe 4) joint à ce recours, la

requérante mentionne, à titre de parcelles cadastrales concernées par la demande de permis, outre les parcelles cadastrées Rochefort, 6^e division, section A, n^{os} 1355 B2 et 1355 W, visées dans la demande initiale de septembre 2020, les trois autres parcelles numérotées 1335 T, 1355 Y et 1355 Z sur lesquelles sont implantés les bâtiments existants de l'ancien site RTT de Lessive, non visés par la demande de permis initiale et expressément désignés comme « hors permis » dans le courrier précité du 29 janvier 2021 communiquant à l'autorité communale, à titre d'information, les « plans des affectations et rénovations intérieures des bâtiments existants ».

31. Il ressort de ce qui précède, singulièrement de la teneur du recours administratif introduit par la requérante, que, de manière expresse et non ambiguë, celle-ci a entendu « étendre l'objet de sa demande originaire » au stade du recours administratif et y inclure « les aménagements et services dans les bâtiments existants », c'est-à-dire modifier l'objet initial de celle-ci.

En ce qui concerne la possibilité de transmettre des plans modifiés à l'autorité compétente sur recours, postérieurement à la décision prise par le collège communal, l'article D.IV.69 du CoDT, alors applicable, dispose ainsi qu'il suit :

« Des plans modificatifs, accompagnés d'un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences, peuvent être introduits conformément à l'article D.IV.42 lorsque le recours a pour objet une décision du fonctionnaire délégué prise en vertu de l'article D.IV.22 ou en l'absence de celle-ci. Dans ce cas, les délais d'instruction et de décision prennent cours à dater de la réception des plans modificatifs ».

Cette disposition énumère de manière limitative les cas dans lesquels des plans modificatifs peuvent être produits en degré de recours, hypothèses dont ne relève pas la présente affaire puisque la décision adoptée en première instance administrative n'émane pas du fonctionnaire délégué.

Il y a cependant lieu d'admettre, conformément aux principes de bonne administration et du devoir de minutie qui imposent à l'autorité compétente de statuer en parfaite connaissance de cause, le dépôt de plans ou d'informations qui ne visent qu'à mieux préciser l'objet de la demande initiale et non à le modifier, sachant que l'autorité ne peut statuer que sur la demande de permis d'urbanisme dont elle est saisie. Selon la réglementation applicable, l'autorité saisie d'un recours en réformation n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en premier degré et ne peut donc modifier l'objet de la demande.

En l'espèce, la demanderesse de permis indique, dans son recours en réformation, que sont désormais inclus dans la demande de permis les aménagements

et services envisagés dans les bâtiments existants, que le projet, objet du permis d'urbanisme sollicité, concerne désormais cinq parcelles cadastrales et non deux, et que les affectations en sont modifiées puisqu'aux seuls hébergements et parkings accessoires projetés sont ajoutés des services et des commerces. Il ne peut être soutenu que les changements apportés au projet initial ne consistent qu'en de simples précisions sur la demande de permis introduite le 24 septembre 2020, alors qu'ils en modifient l'objet et y intègrent de nouveaux actes et travaux par rapport à ceux décrits dans la demande, telle que soumise au collège communal compétent en première instance administrative et au public intéressé ayant pris part aux enquêtes publiques.

En conséquence, le ministre compétent sur recours relève valablement que le CoDT ne lui permet pas de faire droit au souhait de la demanderesse de permis d'étendre le contenu et la portée de sa demande de permis, quant aux actes et travaux projetés, dans le but d'appréhender cette demande comme visant la globalité du projet litigieux et donc l'ensemble du site. S'il avait accepté l'extension de la demande de permis d'urbanisme, telle que souhaitée par l'auteur du projet, il aurait statué de manière illégale, *ultra petita*.

32. Il résulte de l'analyse qui précède qu'en tant que le moyen revient à soutenir que l'objet de la demande de permis d'urbanisme englobait, dès l'origine, non seulement la construction d'un ensemble d'hébergements et leurs accessoires mais aussi les aménagements et services projetés dans les bâtiments existants de l'ancien site RTT de Lessive, il manque en fait.

33. Par ailleurs, aux termes de l'article D.IV.27 du CoDT, « lorsqu'elle porte sur des actes et travaux nécessitant une dérogation au plan de secteur [...], la demande contient une justification du respect des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 ».

Il ressort des travaux préparatoires ce qui suit :

« [L'article D.IV.27 du CoDT] vise à indiquer clairement que les demandes de permis qui impliquent soit une dérogation au plan de secteur ou aux normes des guides d'urbanisme, soit un écart par rapport à un schéma, une carte d'affectation des sols, un guide d'urbanisme ou un permis d'urbanisation, devront comporter une justification au regard des critères fixés par les dispositions y relatives.

Le but de cette disposition est de responsabiliser les demandeurs. Il est logique que les demandeurs expliquent les raisons pour lesquelles ils demandent [de] s'écarter ou déroger au cadre général fixé par un outil d'aménagement ou par un permis d'urbanisation. Le rôle des autorités devant statuer sur la demande de permis est bien de vérifier si les conditions d'écart ou de dérogation sont remplies sur la base des arguments avancés par le demandeur. Trop souvent cette justification fait défaut et, en cas de recours devant le Conseil d'État, cette lacune peut entraîner l'annulation du permis » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 47).

S'il appartient aux autorités compétentes d'instruire la demande de permis et, notamment dans ce cadre, de vérifier la compatibilité du projet au regard des dispositions à valeurs réglementaire ou indicative applicables, éventuellement en complétant ou amendant l'analyse effectuée dans la demande de permis, il reste que le législateur a entendu responsabiliser les demandeurs de permis à qui l'article D.IV.27 précité impose de préciser, dès leur demande, les éventuels dérogations ou écarts aux instruments mentionnés que suscite leur projet.

En l'espèce, dans sa demande de permis d'urbanisme telle qu'initialement soumise à l'autorité communale, la requérante indique que le projet est conforme à la zone d'activité économique mixte dans laquelle il s'inscrit au plan de secteur. La demande de permis d'urbanisme ne mentionne donc pas l'existence de dérogations à celui-ci. Cette affirmation est confirmée, à titre principal, dans le recours administratif introduit auprès du Gouvernement wallon et l'annexe 4 qui y est jointe. Toutefois, l'auteur du projet se fonde, à cet égard, sur la notion d'activités de service auxquelles la zone d'activité économique mixte est notamment destinée, en vertu de l'article D.II.29 du CoDT, et prend en compte les aménagements et services projetés dans les bâtiments existants de l'ancien site RTT, objets de la demande d'extension de la demande de permis.

Dès lors que l'autorité décidante a valablement considéré que la législation wallonne ne lui permet pas d'étendre la demande de permis originaire et que, partant, l'objet de la demande de permis dont elle est saisie sur recours ne comprend pas les affectations futures des bâtiments existants envisagées après rénovation, l'acte attaqué est adéquatement motivé, en tant qu'il relève que la demande ne concerne pas « des constructions, installations ou bâtiments déjà existants », au sens de l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT, que la demande, telle qu'elle peut l'appréhender et l'examiner, ne justifie pas non plus l'applicabilité du mécanisme dérogatoire visé à l'article D.IV.11 du même code et qu'en conséquence, aucun processus dérogatoire ne peut s'appliquer en l'espèce. Pour la même raison, l'acte attaqué ne devait pas être plus amplement motivé sur le nouveau dossier de demande déposé dans le cadre du recours ni sur les développements contenus dans le recours administratif et visant à justifier une dérogation au plan de secteur sur la base de l'article D.IV.11 du CoDT, dès lors que, soutenant que le permis d'urbanisme demandé est relatif à des équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général, au sens de la disposition précitée, la requérante vise en réalité les services associés aux hébergements en projet, étrangers à la demande de permis originaire soumise à la partie adverse dans le cadre du recours en réformation.

L'auteur de l'acte attaqué décide à bon droit qu'à défaut de processus dérogatoire au plan de secteur pouvant s'appliquer en l'espèce, ce seul motif suffit à

justifier un refus de délivrance du permis d'urbanisme sollicité. Dès lors que le projet litigieux ne peut bénéficier d'aucun mécanisme dérogatoire tel que prévu par la législation, la partie adverse n'était pas tenue de vérifier le respect des conditions prescrites par l'article D.IV.13 du CoDT, pour que la dérogation au plan de secteur soit admissible.

34. Pour le surplus, dès lors que l'absence de possibilité, « en l'état », de déroger au plan de secteur suffit à justifier le rejet de la demande de permis d'urbanisme, les diverses erreurs ou omissions que la requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué, à les supposer établies, ne sont pas de nature à entraîner l'annulation de la décision qui refuse l'octroi du permis d'urbanisme sollicité par la requérante. À cet égard, le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

35. Le moyen unique ne peut être accueilli en aucun de ses griefs.

VI. Indemnité de procédure

36. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu d'accueillir la demande, mais au taux de base, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par N.B. et P.B. est accueillie définitivement.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 300 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 juillet 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Christine Horevoets,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux