

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.808 du 12 novembre 2025

A. 242.071/XIII-10.388

En cause :

A. D.,

ayant élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

la commune de Waterloo,

représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 juin 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 1^{er} août 2022 par laquelle le collège communal de Waterloo délivre à N.W. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé avenue Florida 82 à Waterloo.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 novembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Matthieu Guiot, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric Van den Bosch, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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 19 avril 2022, le collège communal de Waterloo accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien situé avenue Florida, 82 à Waterloo, cadastré 2^{ème} division, section H, n^{os} 488, 489A, 490, 491 et 495D2.

Le bien est repris en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Nivelles, mis en œuvre par l'adoption le 19 octobre 1987 d'un schéma directeur du quartier « Beau Séjour », devenu schéma d'orientation local (SOL). Le cadre 7 de la demande ne mentionne aucune dérogation ou écart.

4. Le 1^{er} août 2022, le collège communal délivre le permis sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

5. Le moyen unique est pris de la violation du SOL du 19 octobre 1987, de l'article D.IV.5 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, et du devoir de minutie, ainsi que du revirement d'attitude injustifié, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

6. La partie requérante résume son moyen comme suit :

« En ce que l'acte attaqué autorise la construction d'une habitation sur une partie de terrain située en zone de bâtisse au SOL présentant une largeur de façade inférieure à 18 mètres, sans que l'annexe 4 de la demande de permis n'identifie l'écart au SOL, sans que la demande d'avis au Fonctionnaire délégué n'identifie cet écart, sans que l'acte attaqué ne soit motivé par rapport à cet écart, et sans que la partie adverse n'explique son changement d'attitude ;

Alors que le SOL n'autorise la construction d'une habitation en zone d'habitat au SOL que sur les lots dont la zone de bâtisse située à front de voirie présente une largeur de façade de minimum 18 mètres ».

B. Le mémoire en réplique

7. Elle soutient que le mot « lot » doit être interprété en tenant compte de l'intitulé du SOL sous lequel il est inséré, à savoir « caractéristiques principales de la zone de bâtisse ». Elle en infère que sont concernés des lots situés dans la zone de bâtisse et non ceux dans la zone verte qui n'est manifestement pas destinée à la construction de villas et que c'est uniquement la partie du terrain qui est située en zone de bâtisse qui doit être prise en considération dans le calcul de la « superficie minimale du lot ».

Elle estime que l'interprétation préconisée par la partie adverse implique que des lots pourraient être créés à front de rue dont la partie située en zone de bâtisse ne présenterait qu'une largeur de façade de 5 mètres, voire moins, le solde de 13 mètres ou plus étant situé en zone verte. Elle estime qu'une telle interprétation n'a ni effet utile ni justification raisonnable. Elle tire d'un courrier du collège communal du 21 mai 2002 que celui-ci avait conscience que la demande portait sur un lot d'une largeur supérieure à 15 mètres et englobait une partie de la zone verte.

C. Le dernier mémoire

8. Si elle admet qu'un intitulé n'a pas de portée normative et qu'en cas de contradiction entre l'intitulé et les articles, ceux-ci priment, elle ne voit aucune contradiction en l'espèce mais une précision apportée dans l'intitulé quant au champ d'application de l'article. Elle ajoute que lorsqu'un texte n'est pas clair, on peut s'aider de son intitulé.

Elle estime que la mention dans le SOL « Lots de fond : façade : minimum 5.00 m » permet de comprendre qu'il doit s'agir d'un accès vers le lot de fond. Elle soutient qu'un accès, notamment automobile, en zone verte n'est pas conforme à celle-ci, sachant qu'il est prévu à l'article 1^{er}, 3^o, du SOL que la conception de son aménagement « garantira la quiétude des lieux », ce qui signifie que le terme « façade », également utilisé dans la même disposition à propos des 18 mètres, ne vise pas la partie située en zone verte.

Elle tire du fait que la partie adverse fasse valoir qu'elle s'est trompée sur la portée de la disposition litigieuse dans son courrier du 21 mai 2002, que, selon celle-ci, à l'époque, c'était bien la partie du terrain située en zone de bâtisse qui devait avoir une largeur de 18 mètres. Elle fait valoir qu'il ne convient pas de donner une autre interprétation à ce courrier que celle énoncée par la partie adverse elle-même.

IV.2. Examen

9. L'ancien schéma directeur du quartier « Beau Séjour », devenu SOL, prévoit, sous le titre relatif aux « caractéristiques principales de la zone de bâtisse », repris dans les prescriptions graphiques, ce qui suit :

« DIMENSIONS : Lots à front de rue :	façade : minimum 18,00 m.
	[...]
Lots de fonds :	façade : minimum 5,00 m ».

Sous ce même titre, il est précisé les superficies concernées par la « zone de bâtisse », s'agissant de celles de la zone d'extension d'habitat, des voiries, de la zone verte et de la zone résidentielle. Il s'ensuit que la « zone de bâtisse » recouvre l'ensemble des superficies reprises dans les zones précitées, auxquelles s'appliquent les indications en termes de dimensions de la façade.

Concernant spécifiquement la zone verte, il est précisé, aux termes du dispositif des prescriptions littérales du SOL, ce qui suit :

« 3^o la zone verte prévue ne sera pas destinée à devenir une plaine de jeux. La conception de son aménagement garantira la quiétude des lieux ».

Un permis d'urbanisme peut s'écarter des prescriptions indicatives du SOL conformément à l'article D.IV.5 du CoDT, si l'autorité démontre, par une motivation adéquate, que le projet respecte les conditions qui sont fixées par celui-ci.

Enfin, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet.

10. En l'espèce, l'acte attaqué expose ce qui suit :

« Considérant que ce terrain, d'une largeur de presque 41 m et d'une profondeur de presque 57 m, se compose dans les faits de trois parcelles jouxtées l'une derrière l'autre et formant une seule et même propriété avec deux parcelles contiguës à leurs limites latérales gauche et enclavées entre deux parcelles communales ; que le projet se concentre sur les trois parcelles directement accessibles par la voirie ;

[...]

Considérant dès lors que le projet s'implante naturellement sur la partie des terrains dédiée à la zone d'habitat, la zone verte étant dédiée à la zone de cour et jardin ».

Aucune erreur n'a été commise par l'auteur de l'acte attaqué sachant qu'il ne ressort pas, ni ne peut être déduit, des prescriptions du SOL afférentes aux « caractéristiques principales de la zone de bâtisse » que les surfaces reprises en zone verte doivent être omises lorsqu'il s'agit de déterminer si le lot à front de rue dispose d'une façade de minimum de 18 mètres en zone de bâtisse. À prendre en compte non seulement la zone constructible mais aussi la zone verte où le projet s'implante, il n'est pas contesté que celui-ci présente une largeur de façade supérieure à la dimension minimale préconisée par le SOL.

Le fait que la dimension de la façade des lots de fonds de la zone de bâtisse est réduite à 5 mètres n'énervé en rien la portée des prescriptions applicables sachant qu'il ne ressort pas de celles-ci qu'un chemin d'accès n'est pas admissible en zone verte.

La prise de position arrêtée par la partie adverse dans son courrier du 21 mai 2002 ne lie pas le Conseil d'État, de sorte qu'elle est sans incidence sur ce qui précède.

Enfin, aucune motivation spécifique ne devait être explicitée dans l'acte attaqué quant aux éléments ayant conduit son auteur à considérer que le projet n'emportait aucun écart aux prescriptions du SOL, singulièrement alors que la partie requérante ne soutient pas que cette question a fait l'objet de débats au cours de l'instruction administrative.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

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

**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°, du règlement général de
procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie
requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis
à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 novembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders