

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.886 du 19 novembre 2025

A. 241.270/XIII-10.276

En cause : **la société anonyme GDM,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Michel SCHOLASSE, avocat,  
chemin du Stocquoy 1  
1300 Wavre,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
avenue de Tervueren 34/27  
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la commune de Waterloo,**  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,  
rue du Panier Vert 70  
1400 Nivelles,

2. **M.P.,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Erim AÇIKGÖZ et  
Jacques SAMBON, avocats,  
boulevard Reyers 110  
1030 Bruxelles.

-----  
*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 19 février 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 21 décembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse la création et la modification de voiries communales s'inscrivant dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 9 lots destinés à la construction d'habitations sur un bien sis rue Rombaut à Waterloo.

## *II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 30 avril 2024 par la voie électronique, la commune de Waterloo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 16 mai 2024 par la voie électronique, M.P. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2025.

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

M<sup>e</sup> Nathan Richir, *loco* M<sup>e</sup> Michel Scholasse, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Adrien Pironet, *loco* M<sup>e</sup> Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M<sup>e</sup> Margaux Kerkhofs, *loco* M<sup>e</sup> Frédéric Van Den Bosch, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M<sup>e</sup> Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, 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 10 août 2022, la société anonyme (SA) GDM dépose une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 9 lots destinés à la construction d'habitations unifamiliales, avec création d'une nouvelle voirie communale, sur un bien sis rue Rombaut à 1410 Waterloo, cadastré 1<sup>ère</sup> division, section S, n<sup>os</sup> 389 D2, 389 E2, 389 F2, 389 G2, 389 H2, 389 K2, 389 L2, 389 H, 389 K, 389 M, 389 N, 389 P, 389 R et 389 S.

Le 29 novembre 2022, le collège communal de Waterloo déclare complet le dossier de demande.

4. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction administrative au premier échelon.

5. Une enquête publique a lieu du 12 décembre 2022 au 19 janvier 2023. Elle suscite le dépôt de nombreuses réclamations.

6. Une réunion de concertation se tient le 30 janvier 2023.

7. En sa séance du 21 avril 2023, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisation sollicité.

8. En sa séance du 2 octobre 2023, le conseil communal refuse l'ouverture de voirie sollicitée.

9. Le 26 octobre 2023, la SA GDM introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 12 décembre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une note et un projet de décision au ministre de l'Aménagement du territoire.

11. Le 21 décembre 2023, le ministre refuse la création et la modification de voiries communales sollicitées.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Interventions*

12. Les requêtes en intervention introduites par la commune de Waterloo, sur le territoire de laquelle est prévu le projet litigieux, et par M.P., propriétaire de parcelles contigües au projet, sont accueillies.

#### *V. Moyen unique*

##### *V.1. Thèse de la partie requérante*

###### *A. La requête en annulation*

13. Le moyen unique est pris de la violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'absence, de l'inexactitude et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

14. La partie requérante divise le moyen en quatre branches résumées comme suit :

« En ce que, première branche, l'acte attaqué considère que le dossier de demande ne contiendrait pas de "plan de délimitation" visé par l'article 2, 6°, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ;

Alors que le dossier de demande comprend bien un tel plan de sorte que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ;

En ce que, deuxième branche, l'acte attaqué considère que le dossier de demande ne contiendrait aucune information concernant les zones d'infiltration temporaire (ci-après "ZIT"), et plus précisément ne permettrait pas de comprendre si ces ZIT sont incluses ou non dans les limites extérieures de la future voirie à créer ;

Alors que l'ensemble du dossier de demande de permis permet d'obtenir des informations précises sur ce point ;

En ce que, troisième branche, l'acte attaqué considère que la "liaison piétonne" projetée, reprise en tant que "réserve viaire" dans le "plan d'occupation projetée", ne saurait être considérée comme constituant "la mise en réserve viaire" visée par le décret du 6 février 2014 précité ;

Alors que le dossier de demande permet de comprendre les raisons d'une telle liaison piétonne, laquelle répond du reste aux objectifs dudit décret ;

En ce que, quatrième branche, l'acte attaqué considère que le dossier de demande de permis contiendrait des précisions contradictoires en ce qui concerne la voirie à créer dès lors qu'il la qualifierait de "voirie plus privative" ;

Alors que la lecture de l'ensemble du dossier de demande permet de comprendre qu'il s'agit bien d'une voirie publique à créer et soumise au décret du 6 février 2014 précité ».

### *B. Le mémoire en réplique*

15. Sur la recevabilité du moyen, elle réplique que, lors de la fusion des communes, les parcelles concernées par le projet ont été intégrées au territoire de la commune de Waterloo par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion des communes et modification de leurs limites, ratifié par la loi du 30 décembre 1975 « portant : 1° ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites ; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes ».

Elle en infère que la demande de permis litigieuse n'était pas soumise à l'article 14 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, dès lors que la rue Rombaut se situe entièrement sur le territoire de la commune de Waterloo.

Elle en déduit que la procédure n'a pas été viciée et que l'autorité compétente a commis une erreur manifeste d'appréciation, tant en droit qu'en fait.

Elle ajoute que s'il devait être jugé que l'article 14 précité trouve à s'appliquer en l'espèce, l'ensemble des dépens devraient être mis à la charge des parties adverse et intervenantes. Elle estime « piquant de voir que la commune de Waterloo, aux termes de son mémoire en intervention, vante le vice de procédure sur pied de l'article 14 précité alors même qu'il lui appartenait, dans le cadre de l'instruction de la demande, de solliciter l'avis du collège provincial compétent, ce qu'elle est restée en défaut de faire ».

### *C. Le dernier mémoire*

16. Elle estime que la circonstance que l'existence d'un prétendu vice de procédure soit mentionnée en premier lieu dans l'acte attaqué ne signifie pas qu'il est dirimant, à l'exclusion de tous les autres motifs mentionnés ensuite. Elle conteste le fait qu'en faisant état d'un tel motif avant d'examiner « plus en détail » la demande, l'acte attaqué n'appréhende pas les autres motifs invoqués comme étant purement surabondants et non également dirimants. Elle y voit, tout au plus, la mise en exergue d'un degré d'importance entre ces motifs. Elle fait valoir que l'autorité décidante n'indique pas, dans l'acte attaqué, que les motifs qui suivent le vice de procédure sont invoqués à titre subsidiaire mais les traite sur le même plan, sans distinction quant à leur ordre d'importance.

Si elle confirme s'être contentée de critiquer, dans sa requête en annulation, l'absence de vice de forme, faute de rencontrer les conditions

d'application de l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité, elle soutient que les parties adverse et intervenantes n'auraient pas manqué de souligner le fait que l'acte attaqué demeurerait illégal vu les irrégularités de forme mises en évidence à la suite de ce premier motif. Elle en infère que le refus intervenu ne se fonde pas uniquement sur ce seul vice de forme.

Elle assure qu'il ressort de l'économie du mémoire en réplique que l'argumentaire développé concernant l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité ne constitue pas un nouveau moyen et ne vise pas à critiquer la légalité de l'acte attaqué. Ce développement se trouvant sous le titre « irrecevabilité du moyen », elle précise avoir eu l'intention de répondre à l'exception d'irrecevabilité prise du défaut d'intérêt au moyen soulevée par les parties adverse et intervenantes.

## *V.2. Examen*

17.1. Un moyen, au sens de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, tel qu'applicable à la présente procédure, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il faut que la partie adverse, et d'éventuels intervenants, puissent saisir avec précision la critique formulée. Cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure.

17.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que la requête en annulation ne comporte pas de moyen pris de la violation de l'article 14 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Au stade du mémoire en réplique, la partie requérante soutient notamment, sous un titre « irrecevabilité du moyen unique », que la demande litigieuse n'étant pas soumise à cette disposition, « la procédure n'a dès lors pas été viciée et l'autorité compétente a procédé d'une erreur manifeste d'appréciation, tant en droit qu'en fait ». À interpréter cette argumentation comme étant constitutive d'un moyen, il pouvait, et donc devait, être exposé dès la requête. Ne relevant pas de l'ordre public, le grief a été formulé tardivement, de sorte qu'il est irrecevable.

18.1. En vertu de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette

disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant.

18.2. En l'espèce, dans sa requête, la partie requérante se limite à critiquer les motifs du refus exposés dans l'acte attaqué tenant à l'absence du « plan de délimitation » visé par l'article 2, 6°, du décret du 6 février 2014 précité, à l'appréciation formulée quant aux zones d'infiltration temporaire et à la liaison piétonne, ainsi qu'à des contradictions dans la demande d'ouverture et de modification de voirie.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'avant d'analyser la demande plus en détail, il convient de constater que les dispositions de l'article 14 du décret n'ont pas été entièrement respectées ; qu'en effet, la demande en matière de voirie communale vise, entre autres, la modification des limites extérieures de la rue Rombaut, relevant de la voirie communale de WATERLOO qui se prolonge sur le territoire de la commune limitrophe de BRAINE-L'ALLEUD ; que l'axe de cette voirie constitue, en effet, la limite entre les territoires de ces deux communes ; qu'en cela, outre l'enquête publique qui a bien été organisée au sein de la commune de BRAINE-L'ALLEUD, l'avis du Collège provincial doit également être sollicité ; que cette omission a pour effet de vicier la procédure ;

Considérant que sur la forme, l'ensemble des documents fournis dans le cadre du dossier de la demande, des incohérences apparaissent ; que, dans le cadre du dossier de recours, la demanderesse a fourni en 4 exemplaires le dossier « technique voirie » ; que, contrairement à ce qui est renseigné au point « 1.1. Préambule - Description » du chapitre 1 du document intitulé « Objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme - Mesures de mise en œuvre des objectifs », à savoir « L'emprise de la zone de rétrocession est définie au 'plan de délimitation' », ce

dossier ne contient aucun plan nommé de la sorte ; que le plan de bornage et de mesurage, établi par le bureau de géomètres-experts “hvs /1 & partenaires” correspond le plus au plan de délimitation visé par l’article 2, 6°, du décret ; que les ZIT, vu leur superficie restreinte, pourraient constituer les dépendances de cette voirie, étant entendu qu’elles sont prévues pour “permettre l’infiltration des eaux pluviales qu’elle reçoit” (cf. même document qu’évoqué ci juste avant) ; que ce plan, présentant différentes trames colorées, n’est accompagné d’aucune légende qui permette de comprendre de manière précise la demande et précisément si ces trois “ZIT” sont incluses ou non dans les limites extérieures de la future voirie ;

Considérant qu’en ce qui concerne la liaison piétonne, l’étude d’incidences sur l’environnement est peu bavarde à son égard ; que le plan, visé avant, envisage ce tronçon comme le reste de la voirie à créer pour desservir les futurs lots ainsi que l’assiette destinée à élargir les limites Est de la rue Rombaut ; que, néanmoins, le plan d’aménagement intitulé “Plan d’occupation projetée” reprend ce cheminement comme étant une “réserve viaire ‘en vue de la création d’un chemin pédestre’” ; qu’à ce propos, selon le décret relatif à la voirie communale, la mise en réserve viaire ne concerne que l’opération d’actualisation des voiries et vise à constater qu’une voirie existe, mais que n’étant plus utile, elle est “rétrogradée” en une sorte de plan général d’alignement ; que de toute évidence, tel n’est pas le cas dans le cadre de la demande ; qu’il conviendra d’apporter des éclaircissements et, à tout le moins, adapter tous les documents, tant littéraires que planologiques de cette demande ;

Considérant qu’à titre subsidiaire, et toujours selon le document intitulé “Objectifs d’aménagement du territoire et d’urbanisme - Mesures de mise en œuvre des objectifs” (seul document du dossier qui est considéré, en partie, comme étant la justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sureté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics), la voirie à créer est renseignée comme étant une “voirie plus privative” ; qu’il convient relever que cette précision est contradictoire à l’objet de la demande ; que l’ensemble des documents constituant un dossier de demande doit présenter une cohérence irréprochable ».

Le premier motif de l’acte attaqué expose que la procédure n’a pas été respectée en ce que l’avis du collège provincial n’a pas été sollicité conformément à l’article 14 du décret du 6 février 2014 précité, qui dispose comme suit :

« Si la demande concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d’une ou plusieurs communes limitrophes, la demande et les résultats de l’enquête publique sont simultanément adressés aux conseils communaux de ces communes et au collège provincial compétent pour le territoire de chaque commune où est située la voirie faisant l’objet de la demande.

Les conseils communaux et le ou les collèges provinciaux rendent leur avis dans un délai de trente jours à compter de la réception du dossier, faute de quoi il est passé outre.

Les avis du ou des collèges provinciaux, lorsqu’ils sont rendus dans les délais impartis, sont des avis conformes pour les conseils communaux concernés ».

Il ressort des travaux préparatoires propres à cette disposition ce qui suit :

« Sur l’avis conforme supracommunal en cas de déclassement, c’est le cas. Si un chemin passe sur plusieurs communes et que l’on demande un avis pour sa création au niveau provincial, c’est bien un avis conforme, c’est la même chose que si l’on veut faire disparaître une partie de ce chemin. Heureusement d’ailleurs, sinon, si

deux communes n'ont pas le même avis et qu'il y en a une des deux qui décide de le faire disparaître, la province pourra jouer son rôle en refusant le déclassement et le chemin restera sur sa totalité. Une des manières intelligentes dont je vois le contrôle provincial sur des cas qui concernent plusieurs communes ou plusieurs provinces, c'est d'avoir une vision plus générale en disant : "On ne peut pas laisser faire une commune qui veut faire disparaître son morceau, l'autre qui veut le garder, la troisième qui veut de nouveau le faire disparaître. Le sentier, le cheminement perd tout son sens" » (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2013-2014, CRIC 63, p. 19).

Il résulte de ce qui précède que si l'absence d'avis par le collège provincial émis dans le délai imparti implique qu'il soit « passé outre », il reste qu'en cas d'avis donné dans ce délai, cet avis constitue un avis conforme pour les conseils communaux concernés. Il s'ensuit que la formalité de l'avis au collège provincial, prévu à l'article 14 du décret du 6 février 2014 précité, est substantielle.

Au vu de l'économie générale de l'acte attaqué, ce motif seul est nécessairement déterminant de la décision de refus attaquée. Partant, la circonstance que les autres motifs de l'acte attaqué, seuls critiqués dans le moyen, sont éventuellement irréguliers est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, dès lors qu'ils sont accessoires.

Le moyen est irrecevable.

#### *VI. Indemnité de procédure*

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

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les requêtes en intervention introduites par la commune de Waterloo et par M.P. sont accueillies.

#### **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 24 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 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 novembre 2025, par la XIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay