

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 265.747 du 13 février 2026

A. 242.393/XIII-10.427

En cause : **la commune de Waterloo,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412 bte 5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 2 mai 2024 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement retirent l'arrêté ministériel de refus du 31 octobre 2023 et délivrent à la société anonyme (SA) Home-Concept un permis unique ayant pour objet la construction de deux bâtiments comportant chacun 12 appartements et un parking souterrain commun de 69 emplacements, un bâtiment de bureaux et un parking souterrain de 14 emplacements et 5 emplacements extérieurs, sur un bien situé chaussée de Bruxelles, 1A à Waterloo.

II. Procédure

2. 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 février 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Frédéric Van den Bosch, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la 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 2 décembre 2022, la SA Home-Concept introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction de deux bâtiments comportant chacun 12 appartements et un parking souterrain de 28 places en sous-sol pour chaque bâtiment ainsi qu'un parking souterrain commun aux deux bâtiments de 13 places pour voitures ainsi qu'un bâtiment de bureaux avec son parking souterrain de 14 places pour voitures et un parking extérieur de 5 places pour voitures, sur un bien sis chaussée de Bruxelles à Waterloo, cadastré Waterloo, 3^{ème} division, section I, n° 82a.

Le dossier est déclaré complet et recevable le 6 mars 2023 par les fonctionnaires technique et délégué.

4. Une enquête publique se déroule du 20 mars au 3 avril 2023. Elle donne lieu au dépôt de plusieurs réclamations.

5. Différents avis sont sollicités et émis, dont les avis défavorables du 17 avril 2023 du collège communal de Waterloo et du 10 mai 2023 du fonctionnaire délégué.

6. Après une prolongation de 30 jours du délai imparti, les fonctionnaires technique et délégué envoient leur rapport de synthèse au collège communal.

7. Le 26 juin 2023, le collège communal refuse de délivrer le permis unique.

8. Le 20 juillet 2023, la SA Home-Concept introduit un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 13 octobre 2023, les fonctionnaires technique et déléguée compétents sur recours envoient leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

10. Le 31 octobre 2023, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusent de délivrer le permis unique sollicité.

11. Le 30 novembre 2023, la SA Home-Concept introduit une réclamation auprès du médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles en ce qui concerne l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023.

12. Le 9 avril 2024, la SA Home-Concept introduit un recours en annulation contre cet arrêté, enrôlé sous le n° A. 241.648/XIII-10.324, lequel est toujours pendant.

13. Le 2 mai 2024, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement retirent l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023 et délivrent le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Première branche du deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

14. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes relatifs à la théorie du retrait des actes administratifs, du principe de bonne administration, du devoir de minutie, du principe de sécurité juridique et de légitime

confiance, 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.

15. La partie requérante résume la première branche du moyen comme suit :

« En ce que, première branche, l'acte attaqué opère le retrait de la décision de refus du 31 octobre 2023, sans justifier le respect des conditions relatives à la théorie du retrait d'acte ;

Alors que, en vertu du principe de légalité, la décision de retrait doit se fonder sur des éléments de fait et de droit qui démontrent l'illégalité de la décision retirée ».

B. Le mémoire en réponse

16. La partie adverse répond que l'acte attaqué motive le retrait d'acte par une « erreur matérielle manifeste » et un « changement d'attitude de l'administration », relevés par le médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Elle souligne à cet égard que la requête en annulation enrôlée sous le n° A. 241.648/XIII-10.324 vise l'erreur dans les motifs au premier et troisième moyens et la contradiction dans les motifs au deuxième.

Elle ajoute que la décision de retrait indique que le projet a connu des avancées significatives par rapport à la demande précédente puisque :

- le nombre d'appartements est réduit de 28 à 24 unités ;
- le gabarit est abaissé, la superficie des 2^{ème} et 3^{ème} étages ayant été restreinte ;
- la circulation en intérieur d'îlots est supprimée et des parkings sont prévus en sous-sol ;
- l'immeuble de bureau, d'un gabarit plus réduit, est positionné près de la ferme du Christ pour assurer une meilleure transition de l'urbanisation projetée avec celle-ci ;
- l'accès par la rue du Manoir est supprimé au profit d'un accès par la chaussée de Bruxelles ;
- les trois arbres donnant sur la ferme, au milieu de la parcelle, sont conservés et 70 arbres seront plantés ;
- la superficie de l'étang passe de 48 à 135 m² ;
- les matériaux de parement sont plus en phase avec l'environnement bâti.

Elle relève que l'arrêté du 31 octobre 2023 refusant le permis indiquait erronément « que le gabarit n'a quant à lui pas été adapté » et « que les deux immeubles de logements présentent des gabarits se situant entre R+2+T et R+3+T

couverts par les toitures plates et qui s'implantent autour d'un jardin commun », puisque le projet présentait, à certains endroits, un gabarit rez+1 et que la superficie du niveau rez+3 avait été réduite. Elle soutient que la motivation du refus a été reproduite à partir de l'ancien projet. Elle fait valoir que ce n'est pas parce que, dans d'autres considérants, l'autorité motive les aspects discrétionnaires de sa décision, qu'elle a éludé l'identification de l'illégalité détectée.

C. Le mémoire en réplique

17. La partie requérante conteste que le simple changement d'attitude puisse suffire à justifier une décision de retrait. Elle réaffirme que l'erreur matérielle manifeste qui fonderait le retrait de l'acte n'est pas identifiée dans l'acte attaqué, les explications fournies dans le mémoire en réponse ne ressortissant pas des motifs de l'acte attaqué. En toute hypothèse, elle conteste une quelconque erreur manifeste d'appréciation.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

18. La partie requérante estime que la mention « d'une erreur matérielle manifeste » n'est pas suffisante pour justifier le retrait d'acte, puisque cette erreur n'est pas identifiée ni développée dans l'acte attaqué. Elle ajoute que, même à considérer que l'erreur manifeste relative au gabarit alléguée par la partie adverse, dans ses écrits de procédure, serait établie, ce qu'elle conteste, il s'agirait d'une motivation *a posteriori* ne permettant pas de combler les lacunes et irrégularités de l'acte attaqué.

Elle conclut qu'en l'absence du constat par la partie adverse, dans l'acte attaqué, de l'illégalité de l'acte retiré, les conditions définies par la théorie du retrait d'acte ne sont pas respectées, de sorte que la décision attaquée est irrégulière.

IV.2. Examen

19.1. L'article 19, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Lorsqu'une réclamation est introduite contre un acte ou un règlement susceptible de recours au sens de l'article 14, § 1^{er}, auprès d'une personne investie de la fonction de médiateur par une loi, un décret ou une ordonnance, dans l'un des délais de prescription visé à l'alinéa 2, ce délai est suspendu pour l'auteur de cette réclamation. La partie non écoulee de ce délai prend cours soit au moment où le réclamant est informé de la décision de ne pas traiter ou de rejeter sa réclamation, soit à l'expiration d'un délai de 4 mois qui prend cours à compter de l'introduction de la réclamation, si la décision n'est pas intervenue plus tôt. Dans ce dernier cas, le réclamant le justifie par une attestation du médiateur concerné ».

19.2. Si l'acte non créateur de droit peut toujours faire l'objet d'un retrait, l'acte créateur de droit ne peut en revanche être retiré qu'à une double condition : d'une part, l'acte doit être entaché d'une illégalité telle que son annulation aurait été prononcée par le Conseil d'État s'il avait eu à connaître d'un recours en annulation dirigé contre lui et d'autre part le retrait doit être opéré durant le délai de recours en annulation. En cas de recours, le retrait peut intervenir jusqu'à la clôture des débats.

Ainsi, notamment, le retrait d'un acte administratif créateur de droit implique le constat, par l'auteur du retrait, de l'illégalité de l'acte retiré. Ce constat d'illégalité doit reposer sur des motifs qui sont à la fois exacts, pertinents et légalement admissibles. Pour faire ce constat, l'auteur du retrait doit, conformément aux exigences ressortant des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, identifier les règles de droit qui ont été violées et la manière dont elles l'ont été. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Les règles relatives au retrait des actes administratifs valent comme principe général de droit, auquel il peut être dérogé par un acte législatif. Il ne ressort pas des dispositions organisant la « compétence du médiateur » et la « procédure et pouvoir du médiateur », reprises aux articles 13 à 28 du décret conjoint du 20 juillet 2023 de la Communauté française et de la Région wallonne relativement au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, que les législateurs concernés ont entendu déroger à ces règles.

20. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'en date du 31 octobre 2023, l'autorité de recours a décidé que la décision querellée devait être CONFIRMÉE et que le permis unique sollicité devait être REFUSÉ.

Considérant que, suite à cette décision de refus du permis unique, Maître Bernard PAQUES a introduit une réclamation auprès du Médiateur de la Région wallonne en date du 30 novembre 2023 ; que le Médiateur en a informé l'autorité de recours par courrier du 11 décembre 2023 ;

Considérant qu'une réunion de médiation a eu lieu le 19 février 2024, que, suite à cette réunion, Monsieur le Médiateur a adressé à l'autorité de recours son rapport en date du 11 mars 2024 ; que la conclusion de ce rapport est libellée comme suit : "Je rappellerais que les questions d'urbanisation de la parcelle et de la construction d'immeuble à appartements ne font plus débat et que ce projet, depuis le premier refus en 2021, a mûri en tenant compte des attentes de l'administration. L'erreur matérielle manifeste mieux décrite ci-dessus et le changement d'attitude de l'Administration me semblent ouvrir une porte à une nouvelle analyse de ce dossier. Aussi, au vu de tous les éléments repris ci-dessus, je vous demande de bien vouloir procéder à une nouvelle analyse de ce dossier, et d'octroyer le permis à la S.A. HOME CONCEPT" ;

Considérant que l'autorité de recours a procédé à une nouvelle analyse de cette demande de permis unique ;

[...]

Considérant qu'il résulte de la nouvelle analyse urbanistique qui précède, qu'en matière environnementale la demande peut être accueillie favorablement sous conditions et que du point de vue urbanistique et architectural un avis favorable est rendu, qu'en conséquence, il y a lieu de retirer la décision du 31 octobre 2023 ; que la décision querellée doit être INFIRMÉE et le permis unique doit être DÉLIVRÉ ».

Si l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023 refusant initialement l'octroi du permis litigieux n'est pas un acte créateur de droit dans le chef de sa destinataire, il emporte, en revanche, un tel effet créateur pour les riverains et la commune requérante, de sorte que son retrait par l'acte attaqué ne pouvait intervenir que dans le respect des conditions énoncées au point 19.2.

Il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur a décidé de procéder à « une nouvelle analyse urbanistique » du projet, laquelle requiert le retrait de l'arrêté ministériel du 31 octobre 2023, suite à la conclusion du rapport du médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles faisant état d'une « erreur matérielle manifeste mieux décrite ci-dessus » et d'un « changement d'attitude de l'Administration ».

Cette « erreur matérielle manifeste » et ce changement d'attitude de l'Administration », justifiant le retrait et la « nouvelle analyse urbanistique », ne sont pas autrement explicités dans l'acte attaqué de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre les motifs fondants, dans le chef de son auteur, le constat de l'illégalité de l'acte retiré. Les motifs formulés par la partie adverse dans son mémoire en réponse constituent une motivation *a posteriori* du retrait, qui ne peut couvrir les lacunes de celle-ci.

La première branche du deuxième moyen est fondée.

Le bien-fondé de la première branche du deuxième moyen suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner la seconde branche de ce moyen.

V. Indemnité de procédure

21. La partie requérante 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}.

Est annulé l'arrêté du 2 mai 2024 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement retirent l'arrêté ministériel de refus du 31 octobre 2023 et délivrent à la SA Home-Concept un permis unique ayant pour objet la construction de deux bâtiments comportant chacun 12 appartements et un parking souterrain commun de 69 emplacements, un bâtiment de bureaux et un parking souterrain de 14 emplacements et 5 emplacements extérieurs, sur un bien situé chaussée de Bruxelles, 1A à Waterloo.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 février 2026, 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