CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 265.789 du 23 février 2026

A. 242.758/XIII-10.475

En cause : **la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

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

Partie intervenante :

la société anonyme VLASIMMO,
ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 août 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 14 juin 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société anonyme (SA) Vlasimmo un permis d'urbanisation ayant pour objet la création de lots, répartis en dix zones, destinés à la construction de 25 à 31 maisons unifamiliales ainsi que l'aménagement de zones vertes, de parcs et de voiries sur un bien sis rue de Ferrières à Ottignies–Louvain-la-Neuve (Céroux-Mousty), cadastré 2^e division, section B, n^os 342A, 342B, 343, 344B, 345A, 345E, 346A, 349, 350, 351, 352C, 353D, 354, 355A, 355B, 356, 357, 358A, 359A, 373L, 374, 375A, 375B, 376C, 376D, 379B, 385/02A, 385C, 385D, 386A, 387B, 3888B, 389A, 390F et 391 pie.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 17 octobre 2024, la SA Vlassimo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, 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, loco M^e^ Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Théo De Roose, *loco* M^e^ Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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 7 avril 2017, la SA Vlasimmo introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet l'urbanisation en dix zones pour un maximum de 29 logements d'un bien sis dans le hameau de Ferrières à Céroux-Mousty (Ottignies–Louvain-la-Neuve), sur des terrains cadastrés 2^e^ division, section B, n^os^ 342A, 342B,

343, 344B, 345A, 345E, 349, 350, 351, 352C, 353D, 354, 355B, 356, 357, 358A, 359A, 373L, 374, 375A, 375B, 376C, 376D, 379B, 385C, 385/02A, 386A, 387B, 388B, 389A, 390F et 391 pie.

Cette demande est accompagnée d'une demande de création, de modification et de suppression de voiries communales.

Le bien est situé en zone d'habitat et en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

Les derniers compléments du dossier sont déposés le 12 juillet 2019.

4. En sa séance du 16 juin 2020, le conseil communal d'Ottignies–Louvain-la-Neuve autorise la création, la modification et la suppression de voiries communales.

5. Douze recours administratifs sont introduits auprès du Gouvernement wallon par des riverains à l'encontre de la décision du 16 juin 2020.

6. Le 21 décembre 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'autoriser la création et la modification de voiries communales sollicitées.

7. Le 20 mai 2021, le ministre retire son arrêté du 21 décembre 2020 et autorise la création et la modification de voiries communales.

8. Le 30 juillet 2021, des riverains introduisent un recours en annulation à l'encontre de cet arrêté.

9. Le 9 juin 2023, la SA Vlasimmo saisit le fonctionnaire délégué de la demande de permis d'urbanisation.

10. Le 22 septembre 2023, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis d'urbanisation sollicité.

11. Le 24 octobre 2023, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

12. Par l'arrêt n° 257.792 du 6 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.792), le Conseil d'État annule l'arrêté ministériel du 20 mai 2021 d'autorisation de création et de modification de voiries communales.

Cet arrêt ouvre aux quatre riverains requérants dont la requête a été jugée recevable un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation contre la décision du 16 juin 2020 précitée.

Un tel recours est introduit le 5 janvier 2024.

13. Le 14 juin 2024, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

14. Par l'arrêt n° 263.908 du 8 juillet 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.908), le Conseil d'État annule la décision du 16 juin 2020 précitée.

IV. Intervention

15. La requête en intervention introduite par la SA Vlasimmo, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

16. La partie requérante justifie son intérêt au recours en sa qualité de commune, compte tenu des pouvoirs qui lui sont accordés en matière d'urbanisme.

Elle relève que le projet autorisé par l'acte attaqué s'implante sur son territoire et en déduit qu'elle dispose de l'intérêt requis au recours.

Elle précise avoir initié, le 27 juin 2023, une procédure de révision du schéma d'orientation local (SOL) applicable aux parcelles visées par l'acte attaqué, mais qu'eu égard à l'évolution climatique, ses objectifs concernant l'urbanisation, notamment pour le hameau de Ferrières, ont évolué. Elle se réfère aux recommandations tendant à la densification des centres.

B. La requête en intervention

17. La partie intervenante conteste l'intérêt au recours de la partie requérante.

Elle souligne que la partie requérante a participé activement à l'élaboration du projet querellé, dans le cadre duquel elle l'a consultée avant 2002.

Elle relève que la partie requérante a souhaité maîtriser l'urbanisation projetée par l'élaboration d'un plan communal d'aménagement (PCA), devenu SOL, qu'elle a approuvé à plusieurs reprises. Elle indique avoir entamé, sur cette base, les démarches pour déposer une demande de permis d'urbanisation, qui a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement et de plusieurs réunions préliminaires avec les services communaux.

Elle tire d'un courrier du 3 mai 2018 de la partie requérante la confirmation de son souhait de voir le projet mis en œuvre et d'avoir la certitude que la voirie sera réalisée par l'obtention des accords des propriétaires riverains ou par une procédure d'expropriation. Elle souligne que le conseil communal s'est, le 16 juin 2020, prononcé favorablement sur la demande de création, de modification et de suppression de voiries communales. Elle pointe que, le 10 mars 2022, le collège communal a décidé de poursuivre la procédure sur la demande d'urbanisation en sollicitant l'avis du fonctionnaire délégué et a réitéré « tout le bien » qu'elle pensait du projet. Elle ajoute qu'après l'avis favorable sous condition du fonctionnaire délégué de mai 2022, plusieurs réunions ont eu lieu entre la partie requérante et elle « afin de faire le point sur le dossier et que la requérante puisse délivrer le permis souhaité », sans toutefois qu'une décision ne soit prise « et ce, alors que la requérante en avait l'occasion ». Elle constate que ce n'est qu'à la suite de la saisine du fonctionnaire délégué que la partie requérante a exprimé son intention de modifier le PCA. Elle indique que la modification annoncée n'a pas encore abouti à la date de l'introduction de la requête.

Elle est d'avis que s'il est de principe qu'une autorité peut toujours changer d'avis, elle ne peut le faire que sur la base d'une motivation circonstanciée. Elle estime qu'en l'espèce, « l'historique atteste bien que l'autorité s'est prononcée à de nombreuses reprises sur le projet, son adéquation, et a pu confirmer son souhait de le voir aboutir ». Elle considère que la motivation de la partie requérante quant à l'opportunité du projet était étayée et circonstanciée et que la décision du 16 juin 2020 du conseil communal du 16 juin 2020 est devenue définitive.

Elle soutient que, dans sa décision du 27 juin 2023, la partie requérante « ne fait qu'alléguer que, depuis 2012, ses objectifs d'encadrement de l'urbanisation auraient évolué et fait référence au SDT qui n'était pas encore en vigueur au moment où elle a adopté sa décision » , sans exposer en quoi le projet ne s'inscrit pas dans les nouveaux objectifs, dont elle relève qu'ils n'ont pas été définis.

Elle en déduit que la requête est irrecevable à défaut d'intérêt légitime.

Elle juge que l'attitude de la partie requérante viole le principe de loyauté, de bonne administration et de légitime confiance, explicitant les charges de travail et financières qu'elle a dû supporter durant plus de 20 ans.

Elle estime qu'en tout état de cause, ayant autorisé la création de la voirie le 16 juin 2020, la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours.

D. Le mémoire en réplique

18. La partie requérante reconnaît que le projet litigieux a fait l'objet d'un soutien des autorités communales durant une longue période. Elle fait toutefois valoir que la matière de l'aménagement du territoire est évolutive, notamment au regard des impacts de l'urbanisation et de l'artificialisation des terres sur l'environnement.

Elle expose que le projet litigieux est « particulièrement sensible et délicat de sorte qu'il a fait l'objet de nombreuses discussions qui, *in fine*, étalent la réflexion du projet sur près de 25 ans ». Elle considère qu'au regard de l'importance de ce délai, le projet s'est exposé à une évolution de l'appréciation quant à son opportunité. Elle est d'avis que le fait de contester l'acte attaqué, même 20 ans après le lancement du projet, est compréhensible et admissible. Selon elle, au regard des évènements climatiques subis en Région Wallonne depuis quelques années, il n'est pas fautif en son chef de s'interroger sur la pertinence du développement d'un tel projet et qu'il en irait de sa responsabilité de ne pas le faire, ce d'autant que le pôle environnement a mis en cause le principe même d'un tel développement.

Elle considère qu'elle est en droit d'attendre de l'acte attaqué qu'il réponde aux exigences de motivation formelle, notamment, qu'il permette de comprendre pourquoi, alors qu'une instance spécialisée considère que le SOL, qu'elle entend réviser, ne correspond plus à la conception du développement territorial telle que promue en 2024 en Wallonie, il est fait droit à une telle demande. Elle réfute toute opposition frontale au projet mais indique souhaiter comprendre le raisonnement de l'auteur de l'acte attaqué. Elle estime que l'investissement conséquent du promoteur n'est pas une justification suffisante pour valider ou soutenir un projet d'urbanisme.

Elle considère justifier d'un intérêt suffisant pour critiquer l'acte attaqué dès lors qu'il ne répond pas à un avis d'une instance spécialisée remettant en cause l'essence même du projet au regard des principes actualisés de bon aménagement des lieux visant, notamment, à éviter l'étalement urbain.

Elle soutient que le fait qu'elle ait autorisé la modification de la voirie et conteste aujourd'hui le permis d'urbanisation n'est pas comparable au fait, pour une autorité, de remettre en cause un permis d'urbanisme sur la base duquel elle a elle-même adopté une décision postérieure.

V.2. Examen

19. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Il est de principe qu'une commune a intérêt, compte tenu des prérogatives qui lui sont reconnues en matière d'urbanisme et d'environnement, à demander l'annulation de tous les actes qui affectent l'aménagement de son territoire ou la préservation de l'environnement sur celui-ci.

Un intérêt n'est pas légitime s'il s'assimile au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

20. En l'espèce, les circonstances invoquées par la partie intervenante sont sans incidence sur l'intérêt au recours de la partie requérante, qui peut, en opportunité,

faire évoluer sa propre conception du bon aménagement sur son territoire et, dans ce cadre, contester la régularité de l'acte attaqué. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de censurer les motifs l'ayant conduit à modifier sa position sur le projet litigieux, la partie intervenante ne démontrant pas que son appréciation est constitutive d'une erreur manifeste de nature à devoir conclure à l'illégitimité de l'intérêt au recours.

Le recours est recevable.

VI. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

VI.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

21. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de la violation de l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et de l'article 129*quater* du Code wallon de l'Aménagement du territoire (CWATUP), ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Il déduit de l'article D.IV.110, alinéa 1er, du Code du développement territorial (CoDT), entré en vigueur le 1er juin 2017, que la demande de permis d'urbanisation ayant donné lieu à l'adoption de l'acte attaqué, introduite en avril 2017, est soumise au CWATUP tel qu'en vigueur à cette date.

Il estime qu'il résulte de l'article 7 du décret du 6 février 2014 précité, lu en combinaison avec l'article 129*quater* du CWATUP, que lorsqu'une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation implique la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale, ce permis ne peut être délivré que postérieurement à la décision définitive relative à la voirie communale.

Il fait valoir que cette lecture est confirmée par les travaux préparatoires de l'actuel article D.IV.41 du CoDT et par la jurisprudence.

Il relève que le moyen qui met en cause la compétence de l'auteur de l'acte attaqué est d'ordre public et doit, au besoin, être soulevé d'office.

22. Il expose qu'en l'espèce, l'acte attaqué fait suite à une demande de permis d'urbanisation du 7 avril 2017 comportant une demande de création, de modification et de suppression de voiries communales.

Il observe que l'« accord définitif » sur la demande de voirie concernée consistait en la décision du 16 juin 2020 du conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, qui a été annulée par l'arrêt n° 263.908 du 8 juillet 2025.

Il fait valoir qu'eu égard à l'effet rétroactif des arrêts d'annulation du Conseil d'État, la décision du 16 juin 2020 est réputée n'avoir jamais existé, de sorte qu'à la date de l'acte attaqué, aucune décision définitive quant à la demande de création, de modification et de suppression de voirie n'était intervenue.

Il en déduit que l'auteur de l'acte attaqué était incompétent pour octroyer le permis litigieux.

VI.2. Examen

23. Le moyen tiré de l'absence de décision préalable définitive du conseil communal sur les questions de voirie communale dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisation est d'ordre public.

24. L'article 129*quater* du CWATUP, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« Lorsque la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction soumet, au stade de la complétude de la demande de permis ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Lorsque la demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale nécessitant une modification du plan d'alignement, l'autorité chargée de l'instruction envoie, au stade de la complétude de la demande de permis ou à tout moment qu'elle juge utile, au collège communal la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de ladite voirie communale et le projet de plan d'alignement élaboré par le demandeur, conformément aux articles 21 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Dans ces cas, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de l'accord définitif relatif à la voirie communale et, le cas échéant, l'arrêté relatif au plan d'alignement.

Lorsque l'objet de la demande de permis est soumis à enquête publique, le collège communal organise une enquête publique conjointe pour la demande de permis, pour la demande relative à la voirie communale ainsi que, le cas échéant, pour le projet de plan d'alignement. La durée de l'enquête publique conjointe correspond à la durée maximale requise par les différentes procédures concernées ».

L'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'article 27, nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours ».

Il résulte des dispositions qui précèdent que lorsqu'une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation implique la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale, le permis d'urbanisme ou d'urbanisation ne peut être délivré que postérieurement à la décision définitive relative à la voirie communale.

25. En l'espèce, la décision du 16 juin 2020 par laquelle le conseil communal de la partie requérante approuve, d'une part, l'ouverture de voirie sollicitée par la SA Vlasimmo dans le cadre de la demande de permis d'urbanisation ayant donné lieu à l'acte attaqué et, d'autre part, le plan de délimitation de la voirie communale, établi le 4 avril 2017 et modifié le 12 décembre 2017, représentant les emprises des voiries et espaces publics à créer et à céder à la ville, a été annulée par l'arrêt n° 263.908 du 8 juillet 2025.

Une telle annulation a, par sa portée rétroactive, pour effet qu'au jour de l'adoption de l'acte attaqué, aucune décision définitive sur la demande relative à la voirie communale n'existait, de sorte que l'acte attaqué a été adopté en méconnaissance des articles 129*quater* du CWATUP et 7 du décret du 6 février 2014 précité.

Partant, le moyen soulevé d'office est fondé.

VII. Indemnité de procédure

30. 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 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Vlasimmo est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 14 juin 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société anonyme (SA) Vlasimmo un permis

d'urbanisation ayant pour objet la création de lots, répartis en dix zones, destinés à la construction de 25 à 31 maisons unifamiliales ainsi que l'aménagement de zones vertes, de parcs et de voiries sur un bien sis rue de Ferrières à Ottignies–Louvain-la-Neuve (Céroux-Mousty), cadastré 2e division, section B, nos 342A, 342B, 343, 344B, 345A, 345E, 346A, 349, 350, 351, 352C, 353D, 354, 355A, 355B, 356, 357, 358A, 359A, 373L, 374, 375A, 375B, 376C, 376D, 379B, 385/02A, 385C, 385D, 386A, 387B, 3888B, 389A, 390F et 391 pie.

Article 3.

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, 6o, 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 février 2026, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Lionel Renders