

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.576 du 10 septembre 2026

A. 235.399/XIII-9519

En cause :

O.V.,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Parties intervenantes :

1. **la commune de Waterloo**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric van den BOSCH
et Juliette VANSNICK, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,
2. **la société coopérative ORES ASSETS**,
ayant élu domicile chez
M^e Caroline DELFORGE, avocat,
rue Longue 11
6043 Ransart.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 5 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 26 octobre 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué octroie à la société coopérative (SC) Ores Assets un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une cabine électrique en maçonnerie préfabriquée sur un bien situé chemin des Noces à Waterloo, et cadastré 1^{ère} division, section B, n° 426N2 [lire : 426B2].

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 février 2022, la commune de Waterloo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 25 février 2022, la SC Ores Assets a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 10 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint 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.

La première partie intervenante a déposé un dernier mémoire, les parties requérante, adverse et seconde partie intervenante ont sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 22 mai 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 juin 2026.

M^{me} Virginie Rolin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^{es} Frédéric van den Bosch et Juliette Vansnick, avocats, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Lisa Signore, *loco* M^e Caroline Delforge, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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

3. Le 7 mai 2021, la SC Ores Assets introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une cabine électrique en maçonnerie préfabriquée sur une parcelle située chemin des Noces à Waterloo et cadastrée 1^{ère} division, section B, n° 426B2.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles et est compris dans le périmètre du permis d'urbanisation 25110-LTS-0201-00-327.FL.160 délivré le 18 mars 1969.

4. Le 25 mai 2021, la demande est déclarée recevable et complète.

5. Une annonce de projet est organisée du 17 juin au 1^{er} juillet 2021 au motif que le projet s'écartere des indications du permis d'urbanisation. Elle donne lieu au dépôt de quatre réclamations, dont une émane de la partie requérante.

6. Le 19 juillet 2021, le collège communal de Waterloo émet un avis défavorable.

7. Le 6 septembre 2021, le fonctionnaire délégué sollicite des informations complémentaires de la part de la demanderesse de permis.

Le 22 septembre 2021, il proroge de 30 jours le délai pour l'envoi de sa décision.

8. Une demande de permis d'urbanisme modifiée, une nouvelle notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et des plans modificatifs lui sont transmis le 1^{er} octobre 2021.

Le 26 octobre 2021, le fonctionnaire délégué délivre un accusé de réception des plans modificatifs et déclare, à cette occasion, le dossier complet.

9. Le même jour, il octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

10. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.42 et D.IV.43 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 principe de bonne administration, plus particulièrement du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. Dans une première branche, la partie requérante affirme que les plans modificatifs et les documents complémentaires transmis par le courrier du 1^{er} octobre 2021 sont irrecevables, faute d'avoir fait l'objet d'un accusé de réception conformément à l'article D.IV.43 du CoDT.

Elle estime que cette irrégularité emporte l'illégalité de l'acte attaqué dès lors que son auteur se fonde sur ces plans modifiés et documents complémentaires. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est par conséquent inadéquate.

12. Dans une seconde branche, elle considère qu'il ne ressort pas du dossier administratif que les plans modificatifs et les documents complémentaires ont été déposés moyennant l'accord préalable du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, elle observe que ces plans et documents n'ont pas été soumis à l'avis du collège communal. Elle estime qu'un nouvel avis aurait pu avoir une influence sur le sens de la décision litigieuse.

B. Le mémoire en réponse

13. Sur la première branche, la partie adverse répond qu'un accusé de réception a été délivré par le fonctionnaire délégué le 26 octobre 2021.

14. Sur la seconde branche, elle soutient que le courrier du 6 septembre 2021 précité doit être interprété comme étant un accord préalable du fonctionnaire délégué sur le dépôt de plans modificatifs au sens de l'article D.IV.42, § 1^{er}, 2^o, du CoDT.

Elle fait valoir que, dans la mesure où les plans modificatifs sont demandés pour répondre à l'avis défavorable du collège communal, le fonctionnaire

délégué ne devait pas solliciter au préalable l'avis de celui-ci sur le principe de cette production.

À titre surabondant, elle observe que l'article D.IV.42, § 2, du CoDT ne prévoit pas que le collège communal, lorsqu'il n'est pas l'autorité compétente, doit donner son avis non sur le principe de production de plans modificatifs mais sur le contenu des plans modificatifs produits.

C. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

15. Sur la première branche, la première partie intervenante se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

16. Sur la seconde branche, elle se réfère également à la sagesse du Conseil d'État concernant l'accord préalable du fonctionnaire délégué. Elle estime par ailleurs que l'autorité compétente devait solliciter à nouveau l'avis du collège communal conformément à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT à la suite du dépôt de plans modificatifs.

D. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

17. Sur la première branche, la seconde partie intervenante soutient qu'un accusé de réception des plans modificatifs a été établi le 26 octobre 2021 et qu'il lui a été délivré.

18. Sur la seconde branche, elle estime que l'accord préalable du fonctionnaire délégué sur le dépôt des plans modificatifs résulte de plusieurs éléments, à savoir le courrier du 6 septembre 2021 par lequel il invite la demanderesse à répondre à l'avis défavorable du collège communal, l'accusé de réception des plans modificatifs établi le 26 octobre 2021 et le fait qu'il adopte sa décision en prenant en considération les plans modificatifs.

Elle considère que les plans modificatifs ne devaient pas être soumis à l'avis préalable du collège communal étant donné que leur dépôt avait pour objet de répondre aux critiques émises par celui-ci dans son avis défavorable. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le CoDT n'attache pas de conséquence particulière à l'absence d'avis du collège communal sur le dépôt de plans modificatifs.

E. Le mémoire en réplique

19. Sur la première branche, la partie requérante relève l'absence de preuve d'envoi à la demanderesse de permis de l'accusé de réception des plans modificatifs du 26 octobre 2021, ainsi que de réception de celui-ci. Elle considère qu'à défaut de production de la preuve de cette notification, l'exécution de cette formalité prescrite à peine d'irrecevabilité des plans déposés n'est pas établie.

Elle observe que l'accusé de réception a été rédigé le jour de l'adoption de l'acte attaqué. Elle soutient qu'il n'a dès lors pas pu être notifié préalablement à l'échéance du délai de décision, soit avant la délivrance du permis d'urbanisme. Elle estime que cela pose problème dès lors que la *ratio legis* de l'article D.IV.43 du CoDT est de relancer les délais d'instruction pour les plans modificatifs, lesquels sont de rigueur. Elle en déduit que l'autorité ne peut pas statuer sur une demande de permis avant d'avoir envoyé l'accusé de réception du dossier complet.

20. Sur la seconde branche, elle ajoute que, même si les plans modificatifs ont pour objectif de répondre à l'avis défavorable du collège communal, cela n'exempte pas l'autorité décidante de consulter à nouveau celui-ci afin qu'il puisse prendre connaissance des modifications apportées et faire part de ses éventuelles observations. Elle y voit une formalité substantielle.

IV.2. Examen

IV.2.1. Préambule

21. L'article D.IV.42 du Code du développement territorial (CoDT), tel qu'applicable, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Préalablement à la décision, le demandeur peut produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences, moyennant l'accord :

1° du collège communal lorsqu'il est l'autorité compétente ;

2° du fonctionnaire délégué lorsqu'il est l'autorité compétente en vertu de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, ainsi que pour les modifications mineures des permis délivrés par le Gouvernement en vertu de l'article D.IV.25 ;

3° du fonctionnaire délégué lorsqu'il est l'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis visées aux articles D.II.54, D.IV.25 et D.V.16 ;

4° du Gouvernement lors de la procédure de recours lorsque celle-ci a pour objet une décision du fonctionnaire délégué prise en vertu de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, ainsi que pour les modifications mineures des permis délivrés par le Gouvernement en vertu de l'article D.IV.25, ou en l'absence de décision y relative.

Dans les autres cas, les plans modificatifs ne sont pas acceptés, sauf à la demande du Gouvernement visée à l'article D.IV.51.

Dans les cas visés aux points 2° à 4°, l'avis du collège communal est sollicité. Si le collège communal est l'autorité compétente, l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité lorsqu'il est obligatoire.

§ 2. Les plans modificatifs et le complément de notice d'évaluation préalable peuvent être soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Dans ce cas, le demandeur en est informé.

Lorsque les plans modificatifs sont accompagnés d'un complément d'étude d'incidences, ils sont soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Le demandeur en est informé.

§ 3. Les mesures particulières de publicité et la consultation des services et commissions précitées ne sont pas requises :

1° lorsque la modification projetée résulte d'une proposition contenue dans les observations ou réclamations faites lors de l'enquête publique ou pendant la période d'annonce de projet ou qui s'y rattache directement ;

2° lorsque la modification projetée n'a qu'une portée limitée et ne porte pas atteinte à l'objet et à l'économie générale du projet et à ses caractéristiques substantielles ».

L'article D.IV.43 du CoDT, tel qu'applicable, dispose quant à lui comme il suit :

« Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 3°, le dépôt contre récépissé ou l'envoi des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences fait l'objet, préalablement à l'échéance du délai de décision, de l'envoi d'un accusé de réception qui se substitue à celui visé à l'article D.IV.33. A défaut, les plans modificatifs et le complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences sont irrecevables.

Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, les nouveaux délais de décision sont fixés sur la base des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences conformément à l'article D.IV.46, alinéa 1^{er}, ou à l'article D.IV.48, alinéa 1^{er}.

Dans les cas visés à l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, les nouveaux délais se calculent conformément à l'article D.IV.69 ».

22. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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.

IV.2.2. Sur la première branche

23. Il ressort de l'article D.IV.43 du CoDT que, sous peine d'irrecevabilité des plans modificatifs, l'accusé de réception les concernant doit être envoyé « préalablement à l'échéance du délai de décision », c'est-à-dire avant l'expiration du délai de décision initial calculé conformément aux articles D.IV.46 à D.IV.51 du CoDT. Il s'ensuit que l'envoi de l'accusé de réception peut être concomitant à celui de la décision sur la demande de permis, pour autant que ces envois soient réalisés avant l'échéance du délai initial d'envoi de la décision, éventuellement prorogé.

L'article D.I.13, alinéa 1^{er}, du CoDT précise qu'« à peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé ».

Cette disposition est mise en œuvre par l'article R.I.13-1 du CoDT, tel qu'applicable, qui est libellé comme suit :

« Les procédés donnant date certaine à l'envoi et ou à la réception d'un acte sont :

- 1° pour l'envoi, un récépissé daté du courrier fourni par le service de distribution ;
- 2° pour la réception, un accusé de réception ou récépissé daté et signé par le destinataire du courrier ;
- 3° pour la réception, une attestation de la date de réception du courrier par son destinataire fournie par le service de distribution ».

24. En l'espèce, il n'est pas contesté que les documents annexés au courrier du 1^{er} octobre 2021 adressé par la demanderesse de permis doivent être qualifiés de plans modificatifs au sens de l'article D.IV.42 du CoDT.

La demande initiale ayant fait l'objet d'un accusé de réception de dossier recevable et complet le 25 mai 2021, le fonctionnaire délégué, autorité compétente pour statuer sur cette demande, disposait d'un délai expirant le 2 novembre 2021 pour envoyer sa décision, à la suite de la prorogation de 30 jours du délai initialement imparti.

Il résulte du dossier administratif que les plans modificatifs adressés le 1^{er} octobre 2021 ont fait l'objet d'un accusé de réception rédigé le 26 octobre 2021. Les pièces du dossier ne permettent cependant pas d'établir que cet accusé a été envoyé à la demanderesse de permis dans le délai imparti à l'autorité compétente pour statuer sur la demande et, à tout le moins, au plus tard concomitamment à l'envoi de la décision délivrant le permis sollicité, laquelle est également datée du 26 octobre 2021.

En réponse à une mesure d’instruction réalisée par l’auditeur rapporteur, la partie adverse expose être dans l’impossibilité de produire la preuve de la date d’envoi de cet accusé de réception. Elle se borne à préciser que, « sauf erreur de notre agent, l’accusé de réception des plans modificatifs et l’acte attaqué sont notifiés séparément ».

À défaut de preuve que l’envoi de l’accusé de réception des plans modificatifs est intervenu dans le délai visé à l’article D.IV.43, alinéa 1^{er}, du CoDT, ces plans doivent être considérés comme étant irrecevables.

25. L’auteur de l’acte attaqué prend en compte le fait que des plans modificatifs et un dossier complémentaire ont été déposés et que le projet a été revu « afin de limiter l’impact visuel et [pour assurer] une meilleure implantation dans le cadre bâti et non bâti ». Il motive notamment sa décision en considérant spécifiquement que « le projet ainsi modifié répond au bon aménagement des lieux ».

Ces plans modificatifs étant irrecevables, l’auteur de l’acte attaqué ne pouvait pas se fonder valablement sur ceux-ci pour statuer sur la demande. Il s’ensuit que la motivation formelle de sa décision est inadéquate quant à ce.

26. La première branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède.

IV.2.3. Sur la seconde branche

27. S’agissant du grief pris de l’absence d’accord préalable du fonctionnaire délégué quant au dépôt de plans modificatifs, il résulte de l’article D.IV.42, § 1^{er}, du CoDT, tel qu’applicable, que le demandeur peut, dans les cas y visés, produire des plans modificatifs moyennant l’accord préalable de l’autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, à savoir, selon le cas, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement wallon. Cette disposition ne requiert pas un formalisme particulier quant à l’accord intervenu, celui-ci pouvant ressortir de l’attitude de l’autorité au cours de l’instruction de la demande de permis.

28. En l’espèce, à la suite de la réception des résultats de l’annonce de projet et de l’avis défavorable du collège communal du 19 juillet 2021, le fonctionnaire délégué s’est adressé à la demanderesse de permis, le 6 septembre 2021, en ces termes :

« Veuillez trouver en annexe l’avis défavorable du collège communal en séance du 19/07/2021.

Je vous invite à prendre connaissance de cet avis et ensuite à répondre aux réclamations relatives au risque de nuisances sonores vu la proximité des habitations ainsi que les inquiétudes émises en ce qui concerne les effets des ondes magnétiques.

Je vous demande également d'envisager des solutions alternatives, ou dans le cas contraire de faire la démonstration de cette impossibilité.

Le délai de décision étant fixé au 4/10/2021, je vous demanderai de bien vouloir me répondre dans les meilleurs délais ».

Il peut être raisonnablement déduit d'un tel courrier que le fonctionnaire délégué marque son accord sur le dépôt de plans modificatifs en vue de répondre aux réclamations émises lors de l'annonce de projet.

Le grief n'est pas fondé.

29. Quant au grief dénonçant l'absence de sollicitation d'un nouvel avis du collège communal, l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT dispose que, « dans les cas visés aux points 2° à 4° », c'est-à-dire dans ceux où soit le fonctionnaire délégué soit le Gouvernement wallon sont compétents, « l'avis du collège communal est sollicité ». Il ajoute que, « si le collège communal est l'autorité compétente, l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité lorsqu'il est obligatoire ». Le commentaire des articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT précise qu'« en cas de plans modificatifs en première instance, l'avis du collège communal ou celui du fonctionnaire délégué quand il est obligatoire doit être à nouveau sollicité » (*Doc. parl. Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 51*). Il s'ensuit qu'en vertu de l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT, l'avis du collège communal doit toujours être sollicité en cas de dépôt de plans modificatifs, lorsque celui-ci n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur la demande. Un tel avis ne porte pas sur l'opportunité de déposer des plans modificatifs mais sur le contenu de ceux-ci. Les règles visées à l'article D.IV.42, §§ 2 et 3, du même code, ne s'y appliquent pas.

Par ailleurs, le fait que le CoDT n'attache pas de conséquence particulière à l'absence de remise d'un avis du collège communal à la suite du dépôt de plans modificatifs n'a pas pour effet de rendre la demande d'avis facultative.

30. En l'espèce, le fonctionnaire délégué est l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de permis, en application de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT.

Des plans modificatifs ont été déposés par la demanderesse de permis. À la suite de ce dépôt, l'avis du collège communal devait être sollicité en application de

l'article D.IV.42, § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT. À défaut d'avoir sollicité un tel avis, l'autorité délivrante a violé cette disposition.

La circonstance que les plans modificatifs sont destinés à répondre aux remarques et observations défavorables émises par le collège communal n'énervé pas ce qui précède, dans la mesure où le CoDT ne prévoit pas d'exception à l'obligation de solliciter l'avis du collège communal.

Le grief est fondé.

31. La seconde branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède.

32. Le premier moyen est partiellement fondé en ses deux branches.

V. Autres moyens

33. Le premier moyen étant partiellement fondé et de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

34. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la commune de Waterloo et la SC Ores Assets sont accueillies.

Article 2.

Est annulée la décision du 26 octobre 2021 par laquelle le fonctionnaire délégué octroie à la SC Ores Assets un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une cabine électrique en maçonnerie préfabriquée sur un bien situé

chemin des Noces, à Waterloo, et cadastré 1^{ère} division, section B, n° 426N2 [*lire* : 426B2].

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Virginie Rolin,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux