

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

n° 264.612 du 22 octobre 2025

A. 241.046/XIII-10.244

En cause : **la société anonyme FONCIÈRE HORNU**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jacquelin d'OULTREMONT et
Emmanuel ANTOINE-COLLIGNON, avocats,
boulevard du Souverain 100
1170 Bruxelles,

contre :

la commune de Quaregnon, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUIS, avocat,
rue de la Grosse Pomme 12
7000 Mons,

Partie intervenante :

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.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 29 janvier 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 28 novembre 2023 par laquelle le collège communal de Quaregnon octroie à A.C. un permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation d'une habitation sur un bien sis rue de la Sablonnière, 198 à Quaregnon, cadastré 3^{ème} division, section A, n° 174/9.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 8 avril 2024, la Région wallonne 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^{me} Virginie Rolin, 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.

La partie intervenante a demandé la poursuite de la procédure.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 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 Emmanuel Antoine-Collignon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bernard Paques, *loco* M^e Olivier Louis, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 14 septembre 2023, A.C. introduit auprès de l'administration communale de Quaregnon une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation d'une habitation « Travaux réalisés suivant permis d'urbanisme obtenu en date du 21/06/2017 [lire : 20/06/2017] » sur un bien sis rue de la Sablonnière, 198 à Quaregnon, cadastré 3^{ème} division, section A, n° 174/9.

Le permis d'urbanisme invoqué dans la demande de permis a été annulé par l'arrêt n° 243.044 du 26 novembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.243.044).

Dans la demande de permis, cinq écarts au guide communal d'urbanisme (GCU) de Quaregnon sont identifiés.

Le 28 septembre 2023, l'administration communale délivre un accusé de réception de dossier complet.

4. Une annonce de projet est organisée du 3 au 23 octobre 2023²⁰ au motif que le projet comporte des écarts au GCU. Elle ne donne lieu au dépôt d'aucune réclamation.

5. Le 28 novembre 2023, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

6. Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention de la Région wallonne, dont l'absence d'avis du fonctionnaire délégué est critiquée dans le premier moyen.

V. Recevabilité : intérêt au recours

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

7. La partie requérante expose être propriétaire de plusieurs parcelles situées à proximité immédiate du projet autorisé par l'acte attaqué, dont une ancienne ligne de chemin de fer, laquelle jouxte le projet, au sud-ouest de celui-ci. Elle estime disposer d'un intérêt suffisant et personnel au recours en sa seule qualité de propriétaire d'immeubles situés à proximité du projet litigieux.

Elle soutient que le Conseil d'État a déjà jugé qu'une société dont l'objet social est la gestion et le développement de projets immobiliers qui a acquis des droits sur un terrain proche de celui sur lequel le projet a été autorisé dispose d'un intérêt au recours. Elle expose qu'en l'espèce, selon son objet social, elle peut faire la gestion de son propre patrimoine et est active dans le développement immobilier. Elle conclut

qu'elle dispose d'un intérêt suffisant au recours également en raison de son objet social.

B. Le mémoire en réponse

8. La partie adverse reproche à la partie requérante de ne pas établir un intérêt réel au recours. Elle relève que si le projet jouxte une ligne de chemin de fer désaffectée dont la requérante se déclare propriétaire, cette dernière ne développe pas d'argument concernant ses intentions ni le préjudice que la réalisation du projet serait susceptible de lui causer. Elle estime qu'il ne suffit pas que la partie requérante soit domiciliée à proximité immédiate du projet mais qu'il faut encore que le projet soit de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement du quartier, ce que la requérante n'établit pas.

C. Le mémoire en réplique

9. La partie requérante soutient qu'il n'est pas raisonnable, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, de considérer qu'elle ne dispose pas d'un intérêt à l'annulation en sa seule qualité de propriétaire de parcelles contiguës au projet litigieux. Elle rappelle que, dans le rapport déposé dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 243.044 du 26 novembre 2018, l'auditeur avait considéré qu'elle avait un intérêt direct et personnel au recours en sa qualité de propriétaire d'une parcelle immédiatement voisine de celle visée par le projet.

V.2. Examen

10. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, 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 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).

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Les notions de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doivent s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. La qualité de voisin doit être appréciée non seulement en fonction d'une distance objectivement et abstraitement définie mais aussi en raison des circonstances propres à l'espèce. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

La seule qualité de propriétaire de la parcelle voisine de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis d'urbanisme suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis.

11. En l'espèce, le permis d'urbanisme litigieux a pour objet la régularisation d'actes et travaux effectués sur la parcelle cadastrée Quaregnon, 3^{ème} division, section A, n° 174/9. Il n'est pas contesté que la partie requérante est propriétaire de la parcelle immédiatement voisine.

Partant, elle justifie de l'intérêt requis au recours.

12. Le recours est recevable.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

13. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.15 et D.IV.16 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, du principe de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

14. La partie requérante résume son moyen comme il suit :

« La partie requérante fait grief à l'acte attaqué d'autoriser, sans l'avis préalable du Fonctionnaire délégué, un projet s'écartant du Guide communal d'urbanisme

adopté par le Conseil communal de Quaregnon le 31 mai 2007 et approuvé par arrêté ministériel le 4 septembre 2007 alors que l'avis du fonctionnaire délégué doit obligatoirement être sollicité ».

Dans les développements de son moyen, elle précise, après avoir rappelé le prescrit des articles D.IV.15 et D.IV.16 du CoDT, que la parcelle sur laquelle le projet s'implante est reprise en « aire différenciée bâti continu (nord de Quaregnon) » au GCU. Elle relève que le formulaire de demande de permis d'urbanisme mentionne que le projet en cause s'écarte des prescriptions du guide en ce qui concerne l'implantation (article 7, § 1^{er}, du GCU), le gabarit (article 7, § 2, du même guide), les pentes de toiture (article 7, § 3), les types de matériaux (article 7, § 4b) et l'implantation du volume secondaire (article 6, § 1^{er}, b).

Elle expose que l'acte attaqué relève quant à lui que la demande s'écarte du GCU pour les motifs suivants :

- construction secondaire édifiée contre la façade latérale et non contre la façade arrière uniquement de la construction principale ;
- recul arrière de moins de 3 mètres ;
- toiture du volume secondaire non en double pente, dont le faîtage est parallèle à la voirie ;
- pente de toiture du volume secondaire non comprise entre 35° et 50° ;
- baies à tendance non verticale.

Elle estime que c'est à tort que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que l'avis du fonctionnaire délégué n'était pas requis en application de l'article D.IV.15 du CoDT. Elle soutient que, s'il résulte de l'article D.IV.15, alinéa 1^{er}, du CoDT que le collège communal peut statuer sans avis du fonctionnaire délégué s'il existe, d'une part, une commission communale et, d'autre part, un schéma de développement communal, cet article doit s'interpréter de manière restrictive dès lors qu'il constitue une dérogation au principe consacré à l'article D.IV.16 du même code, en vertu duquel l'avis du fonctionnaire délégué est requis. Elle relève que l'article D.IV.16 précise de manière claire que, dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéa 1^{er}, 1^o, le collège communal doit solliciter un tel avis lorsque la demande de permis implique un ou plusieurs écarts par rapport aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou au permis d'urbanisation.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, dès lors que le projet autorisé par l'acte attaqué s'écarte du GCU applicable, l'auteur de l'acte attaqué devait solliciter l'avis du fonctionnaire délégué, ce qu'il n'a pas fait. Elle considère que la sollicitation d'un tel avis est une formalité substantielle et que celui-ci constitue un fondement

indispensable du permis, même si l'autorité compétente peut ensuite s'en écarter. Elle conclut qu'à défaut d'avoir accompli une telle formalité, l'acte attaqué est illégal.

B. Le mémoire en réponse

15. La partie adverse expose que l'acte attaqué précise que les écarts ne compromettent pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectations des sols, le guide ou le permis d'urbanisation d'une part et, d'autre part, contribuent à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Elle en infère qu'il est pleinement motivé concernant l'absence d'écarts suffisants pour justifier que soit requis l'avis du fonctionnaire délégué. Elle est d'avis que l'on ne peut, comme tente de le faire la partie requérante, censurer les motifs des motifs avancés pour justifier la décision.

C. Le mémoire en réplique

16. La partie requérante soutient que si, dans le cadre de l'octroi des écarts à un document de planification à valeur indicative, l'autorité compétente a l'obligation, conformément à l'article D.IV.5 du CoDT, de vérifier que les objectifs de ce document ne sont pas compromis et de vérifier que le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, elle doit également solliciter l'avis du fonctionnaire délégué conformément aux articles D.IV.15 et D.IV.16 du CoDT.

Elle en déduit que la motivation imposée par l'article D.IV.5 du CoDT ne permet pas à l'autorité compétente de se soustraire à l'obligation de solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

VI.2. Examen

17. L'article D.IV.15 du CoDT, dans sa version applicable en l'espèce, dispose comme suit :

- « Le collège communal statue sans avis préalable du fonctionnaire délégué, s'il existe pour le territoire où sont entièrement projetés les actes et travaux soit :
- 1° une commission communale et soit un schéma de développement pluricommunal, soit un schéma de développement communal, soit un schéma de développement pluricommunal et un schéma de développement communal qui a partiellement cessé de produire ses effets conformément à l'article D.II.17, § 2, alinéa 2, et que ce ou ces schémas couvrent tout le territoire communal ; à l'issue d'un délai de quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du Code, le collège statue conformément à l'article D.IV.16 si un guide communal d'urbanisme comportant au minimum les éléments visés à l'article D.III.2, § 1^{er}, 1° et 2°, n'a pas été approuvé ou réputé approuvé ;

- 2° un schéma d'orientation local ;
- 3° un permis d'urbanisation non périmé.

Le collège communal statue également sans avis préalable du fonctionnaire délégué lorsque la demande de permis porte sur les actes et travaux soit :

- 1° situés entièrement dans une zone d'enjeu communal ;
- 2° visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 2°, 6°, 11° à 15°, ou d'impact limité arrêtés par le Gouvernement.

Toutefois, le collège communal peut, dans les hypothèses visées aux alinéas 1^{er} et 2, solliciter l'avis facultatif du fonctionnaire délégué ».

L'article D.IV.16 du même code, dans sa version applicable en l'espèce, prévoit ce qui suit :

- « Le collège communal statue sur avis préalable du fonctionnaire délégué :
- 1° dans les cas non visés à l'article D.IV.15 ;
 - 2° dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéas 1^{er} et 2, 1°, lorsque la demande implique un ou plusieurs écarts par rapport aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou au permis d'urbanisation ;
 - 3° dans les cas visés à l'article D.IV.15, alinéa 2, 2°, lorsque la demande implique un ou plusieurs écarts par rapport à la carte d'affectation des sols ou au guide régional d'urbanisme.

Toutefois, le collège communal peut refuser le permis sans solliciter l'avis du fonctionnaire délégué ».

Il résulte de ces dispositions que, même à l'égard des communes en régime de décentralisation sur la base de l'article D.IV.15, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT, l'avis préalable du fonctionnaire délégué est requis lorsque le projet implique un écart par rapport à un schéma. En application de l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 2°, du même code, il en va de même lorsque le projet implique un écart à un guide d'urbanisme.

Par ailleurs, l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour décider de solliciter ou non un avis dès le moment où cette consultation est, comme en l'espèce, imposée par les prescriptions du CoDT. Il s'ensuit que son appréciation du respect des conditions énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT ne peut la dispenser d'une telle formalité substantielle.

18. En l'espèce, la commune de Quaregnon est notamment régie par un schéma de structure communal adopté par le conseil communal le 26 avril 1994, devenu schéma de développement communal lors de l'entrée en vigueur du CoDT. Elle dispose par ailleurs d'une commission communale et d'un règlement communal d'urbanisme, devenu GCU, approuvé par un arrêté ministériel du 7 septembre 2007.

Partant, elle relève du régime de décentralisation en vertu de l'article D.IV.15, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT.

La parcelle concernée par le projet en cause est située en aire différenciée à bâti continu au sens de l'article 7 du GCU.

Il n'est pas contesté que le projet, qui a pour objet la rénovation d'une maison d'habitation, implique des écarts au GCU. En effet, la demande de permis identifie des écarts à ce guide, tandis que l'acte attaqué dispose comme suit :

« Considérant que la demande s'écarte du Guide Communal d'Urbanisme pour les motifs suivants :

- construction secondaire édifiée contre la façade latérale et non contre la façade arrière uniquement de la construction principale ;
- Recul arrière de moins de 3,00 mct ;
- Toiture du volume secondaire non en double pente dont le faîtage est parallèle à la voirie ;
- Pente de toiture du volume secondaire non comprise entre 35° et 50° ;
- Baies à tendance non verticales ».

L'acte attaqué expose également ce qui suit :

« Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.15 du Code, la demande ne requiert pas l'avis du fonctionnaire délégué pour le motif suivant :

- Pour le territoire où sont projetés les travaux est existant :
 - o Une commission communale ;
 - o Un schéma de développement communal local ;
 - o Un guide communal d'urbanisme ».

Compte tenu de l'existence des écarts précités au GCU, l'avis préalable du fonctionnaire délégué était pourtant requis en application de l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 2^o, du CoDT, et ce même si la commune concernée est en régime de décentralisation. Un tel avis est toujours requis, indépendamment de l'importance de l'écart qu'implique le projet et de l'existence, ou non, d'une motivation justifiant le respect des conditions visées à l'article D.IV.5 du CoDT.

À défaut d'avoir sollicité un tel avis, l'auteur de l'acte attaqué a violé l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 2^o, du CoDT.

Par ailleurs la motivation de l'acte attaqué méconnaît les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée dès lors qu'elle repose sur une erreur de droit.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

VII. Indemnité de procédure

19. 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}.

La requête en intervention introduite par la Région wallonne est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 28 novembre 2023 par laquelle le collège communal de Quaregnon octroie à A.C. un permis d'urbanisme ayant pour objet la rénovation d'une habitation située sur un bien sis rue de la Sablonnière, 198 à Quaregnon, cadastré 3^{ème} division, section A, n° 174/9.

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, 6°, 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 22 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders