

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

n° 264.821 du 13 novembre 2025

A. 242.998/XIII-10.498

En cause : **la société à responsabilité limitée**
 S. D. INFIRMIER À DOMICILE,
 ayant élu domicile chez
 M^e Marie-Cécile FLAMENT, avocat,
 rue Saint-Roch 31a
 5150 Floreffe,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
 rue de l'Aurore 52
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 septembre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 5 août 2024 en tant que le ministre du Territoire refuse de lui accorder un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'isolation de l'élévation principale et le changement de revêtement, sur bien situé rue des déportés 14 à Floreffe.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 23 septembre 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 novembre 2025.

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

M^e Isso Hasmik, *loco* M^e Marie-Cécile Flament, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Genviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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. À une date indéterminée, la partie requérante introduit auprès de la commune de Floreffe une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'isolation d'une façade extérieure, la pose d'une unité extérieure pour un système de chauffage, d'une pergola démontable en bois terrasse, d'une citerne à eau de pluie extérieure aérienne et d'une clôture de jardin en bois et un changement d'affectation sur bien situé rue des déportés, 14 à Floreffe, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 491Z.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Namur. Le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, intégré au guide régional d'urbanisme (GRU), est applicable au bien concerné.

Le projet litigieux ne respecte pas l'article 394 du GRU en ce qui concerne le placement d'une isolation et d'un parement en façade avant de l'immeuble.

Le 14 décembre 2023, la commune de Floreffe délivre un accusé de réception du dossier complet.

4. Une enquête publique est organisée du 24 décembre 2023 au 17 janvier 2024. Elle suscite le dépôt de deux réclamations.

5. Divers avis sont sollicités et émis, dont l'avis favorable du 8 février 2024 du collège communal de Floreffe et l'avis défavorable sur l'isolation et le changement de revêtement de la façade avant et conforme favorable sur le reste du projet du 14 mars 2024 du fonctionnaire délégué.

6. Le 28 mars 2024, le collège communal décide de refuser le permis d'urbanisme pour ce qui concerne l'isolation de la façade avant et le pose d'un nouveau parement avec empiètement sur le domaine public et d'octroyer le permis d'urbanisme pour la régularisation de la transformation d'une habitation en gîte, ainsi que la pose d'une unité de chauffage sur le toit, de palissades en bois et d'une pergola sur la terrasse.

7. Le 29 avril 2024, la partie requérante introduit un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 7 juin 2024, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

9. Le 5 août 2024, le ministre du Territoire octroie le permis d'urbanisme pour les travaux portant sur la transformation d'une habitation en gîte, la pose d'une unité de chauffage sur le toit et d'une citerne à eau de pluie aérienne, la pose de palissades en bois et d'une pergola sur la terrasse. Le permis est en revanche refusé pour l'isolation de l'élévation principale et le changement de revêtement.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

10. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique est fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

11. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 394 du GRU, des articles D.IV.12 et D.IV.13 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 général de la motivation interne des actes administratifs, ainsi que de l'erreur de droit.

12. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, la partie requérante résume comme suit ses arguments :

« La requérante a sollicité une dérogation à l'article 394 du GRU relatif au règlement général sur les bâtisses en zone protégées en matière d'urbanisme pour autoriser le placement d'une isolation et d'un parement en façade avant de son immeuble, situé rue des Déportés à Floreffe. Ces travaux ne respectent pas le front de bâtisse et empiètent sur le domaine public de la voirie de 12 centimètres. Ainsi, ils ne respectent pas la situation de fait actuelle de la largeur de la rue des Déportés, à Floreffe comprise dans une zone protégée en matière d'urbanisme.

La partie adverse considère à tort que la dérogation à l'article 394 du GRU nécessite l'adoption d'un plan d'alignement, d'un schéma d'orientation local ou d'un périmètre de remembrement urbain, tel qu'envisagé à l'alinéa 2 pour la modification de la situation de fait des dimensions de ces espaces publics.

La partie adverse confond manifestement la dérogation à la norme autorisée par l'article D.IV.12 du CoDT, dont les seules conditions requises sont énoncées à l'article D.IV.13 du CoDT et la modification de la norme qui est autorisée uniquement selon l'une des procédures décrites à l'article 394, alinéa 2, du GRU.

Il en découle une erreur de droit dans l'interprétation et l'application qu'elle fait de cette disposition.

De la sorte, les motifs du refus ne sont pas exacts, ni pertinents ce qui entache la motivation de l'acte.

Partant, la partie adverse qui viole les articles 394 du GRU, D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT, commet une erreur de droit qui affecte la validité de l'acte attaqué ».

V.2. Examen

13. L'article 394 du GRU, relatif au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, dispose comme suit :

« Les largeurs des rues, ruelles et impasses, les dimensions des places et les fronts de bâtisse doivent être maintenus dans leur état de fait actuel.

Toute modification des dimensions de ces espaces ne pourra se faire que sur base d'un schéma d'orientation local, d'un périmètre de remembrement urbain arrêté par le Gouvernement ou d'un plan d'alignement approuvé ».

Dans le premier alinéa de l'article 394 du GRU, le Gouvernement wallon exprime la règle de maintien en l'état de fait actuel des largeurs et dimensions des espaces publics, tandis que, dans le second alinéa, il règle la modification des dimensions de ces espaces en énumérant de manière limitative les instruments qui permettent de la réaliser. Il s'ensuit que toute modification de l'espace des rues, ruelles, impasses, places et fronts de bâtisse dans ces zones protégées doit être réglée par l'un des instruments visés à l'article 394, alinéa 2, du GRU.

Par ailleurs, un permis peut être accordé en dérogation aux normes réglementaires du GRU, dont celle énoncée à l'article 394, alinéa 1^{er}, du GRU, en vertu des articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT, libellés comme suit :

« Art. D.IV.12. Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation aux normes d'un guide régional d'urbanisme.

Art. D.IV.13. Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

14. En l'espèce, il n'est pas contesté que le projet ne respecte pas les prescriptions de l'article 394, alinéa 1^{er}, du GRU, celui-ci empiétant de 10 centimètres sur le trottoir.

L'acte attaqué expose ce qui suit :

« Considérant que la demande déroge à la partie normative du guide régional d'urbanisme (RGBZPU) pour les motifs suivants :

- Empiètement de 10 cm sur le domaine public (article 394).

Considérant que l'article D.IV.12 du CoDT prévoit qu'un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux normes d'un guide régional d'urbanisme ;

Considérant que l'article D.IV.13 du CoDT prévoit qu'un permis peut être octroyé en dérogation aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

- sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.
- ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application.
- concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

[...]

Considérant que l'avis conforme du Fonctionnaire délégué est requis en vertu de l'article D.IV.17 du Code ; que le fonctionnaire délégué a envoyé son avis en date du 14/03/2024 ; que ce dernier est défavorable et notamment libellé comme suit :

“ (...) Considérant que la demande déroge aux normes du Guide régional d'urbanisme pour le motif suivant : la modification de la largeur de la rue ;

[...]

Considérant que le bâtiment se situe dans un ensemble d'habitations construites en ordre continu et implantées sur l'alignement ;

Considérant que l'article 394 du GRU prévoit que 'Les largeurs des rues, ruelles et impasses, les dimensions des places et les fronts de bâtisse doivent être

maintenus dans leur état de fait actuel. Toute modification des dimensions de ces espaces ne pourra se faire que sur base d'un schéma d'orientation local, d'un périmètre de remembrement urbain arrêté par le Gouvernement ou d'un plan d'alignement approuvé ;

Considérant que le Collège communal indique qu'il est probable que dans un avenir proche d'autres habitations devront être isolées et qu'un nouvel alignement cohérent sera ainsi formé ;

Considérant qu'afin que le nouvel alignement soit cohérent, il convient d'adopter un plan d'alignement tel que prévu à l'article 394 ;

Considérant que les articles D.IV.12 et D.IV.13 du Code ne peuvent pas être appliqués ;

[...]” ;

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

“ [...]”.

Considérant que l'analyse doit uniquement se focaliser sur les travaux impliquant une demande de permis à savoir :

- la modification du revêtement de l'élévation principale par la pose d'un isolant et d'un revêtement de finition avec un empiètement de l'ordre de 10 cm d'épaisseur sur le trottoir de 150 cm ;
- la pose d'une pergola en bois dans la zone de cours et jardin ;

Considérant qu'en effet, les travaux ne modifient pas la destination résidentielle du bien ; que la destination (un gîte) reste conforme à celle explicitée dans l'article D.II.24 du CoDT ;

Considérant que la demande déroge au RGBZPU du guide régional d'urbanisme ; qu'il y a lieu de rappeler que l'article 394 fixe la règle normative pour laquelle une dérogation peut être sollicitée en ce qui concerne la largeur des voiries :

“ Les largeurs des rues, ruelles et impasses, et les dimensions des places et fronts de bâtisse, doivent être maintenus dans leur état de fait actuel.

Toute modification des dimensions de ces espaces ne pourra se faire que sur base d'un schéma d'orientation local, d'un périmètre de remembrement urbain arrêté par le Gouvernement ou d'un plan d'alignement approuvé” ;

Considérant que la demande ne respecte pas les critères permettant de déroger à la règle générale de maintien de la largeur des rues et fronts de bâtisse, dès lors qu'aucun schéma d'orientation local, périmètre de remembrement urbain ou plan d'alignement n'a été élaboré et approuvé ;

Considérant dès lors, comme relevé à juste titre par le fonctionnaire délégué, que les articles D.IV.12 et D.IV.13 ne peuvent trouver à s'appliquer ».

Il découle des motifs précités que, malgré la formulation maladroite selon laquelle « la demande ne respecte pas les critères permettant de déroger à la règle générale de maintien de la largeur des rues et fronts de bâtisse, dès lors qu'aucun schéma d'orientation local, périmètre de remembrement urbain ou plan d'alignement n'a été élaboré et approuvé », l'auteur de l'acte attaqué estime en réalité que le recours à la dérogation au GRU sur pied des articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT ne peut être

privilegié en l'espèce mais qu'il s'impose plutôt de procéder à l'élaboration et l'approbation d'un schéma d'orientation local, d'un périmètre de remembrement urbain ou d'un plan d'alignement, en exécution de l'article 394, alinéa 2, du GRU. Il justifie sa position par le fait que « le collège communal indique qu'il est probable que dans un avenir proche d'autres habitations devront être isolées et qu'un nouvel alignement cohérent sera ainsi formé ». Ce faisant, il explique la raison particulière qui l'amène à considérer, en opportunité, qu'il n'y a pas lieu de recourir au mécanisme de la dérogation sur pied des articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT mais plutôt de prévoir l'adoption d'un des outils visés à l'article 394, alinéa 2, du CoDT.

La circonstance que la partie requérante a demandé, comme elle l'indique dans sa requête, « de manière individuelle une autorisation pour son projet qui déroge [à] la situation de fait actuelle de la dimension de la voirie et du front de bâtisse » n'implique pas que l'autorité décidante ne pouvait pas appréhender la demande au regard du contexte plus global dans lequel elle s'inscrit et conclure, en opportunité, qu'il y avait lieu de privilégier la mise en œuvre de l'article 394, alinéa 2, du CoDT.

Il s'ensuit que l'appréciation retenue par l'auteur de l'acte attaqué n'est pas constitutive d'une erreur de droit.

Par ailleurs, la partie requérante ne soutient pas que l'autorité décidante a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation en tenant compte de ces circonstances particulières pour estimer devoir imposer l'application de l'article 394, alinéa 2, du CoDT.

L'auditeur a examiné l'ensemble des griefs du moyen unique dans son rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure. L'examen de ce moyen par le Conseil implique nécessairement l'exposé détaillé du raisonnement justifiant que ce moyen n'est pas fondé, au rebours des conclusions du rapport. Le fait de ne pas suivre les conclusions du rapport conduit donc à se prononcer sur l'ensemble du recours. Dans ces circonstances particulières, le principe de bonne administration de la justice s'oppose à un renvoi à la procédure ordinaire.

Au vu de ce qui précède, l'affaire est en état d'être tranchée définitivement et le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 annulation est rejetée.

Article 2.

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^o, 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 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 novembre 2025, 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