

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.051 du 3 décembre 2025

A. 241.397/XIII-10.285

En cause : **B. D.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno VINCENT et
Romain VINCENT, avocats,
chaussée de Bruxelles 135A/14
1310 La Hulpe,

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

Par une requête introduite le 5 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 14 septembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'imperméabilisation d'une zone de stationnement sur un bien sis chaussée d'Hondzocht 19 à Tubize.

II. Procédure

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Farah Bendima, *loco* M^{es} Bruno Vincent et Romain Vincent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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

1. Le 4 novembre 2022, B. D. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'imperméabilisation d'une zone de stationnement sur un bien sis chaussée d'Hondzocht 19 à Tubize.

Au plan de secteur, le bien concerné, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 470 G, est principalement situé en zone d'activité économique industrielle. Cette zone de stationnement dessert un immeuble, lequel figure quant à lui en zone d'habitat.

La demande de permis fait suite à l'obtention, le 23 mai 2014, d'un permis d'urbanisme autorisant, pour une période de 10 ans, l'aménagement d'une aire de stationnement à condition, notamment, d'utiliser des matériaux drainants pour le revêtement du sol.

2. Une enquête publique est organisée du 29 novembre au 13 décembre 2022 sur le territoire de la ville de Tubize. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

3. Par un courrier daté du 20 juin 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) adresse au demandeur de permis « une copie conforme de la décision [de refus] du fonctionnaire délégué » adoptée le 14 juin 2023.

4. Par un courrier du 20 juin 2023, le conseil du demandeur de permis sollicite du Gouvernement wallon « l’instruction de sa demande de permis sur saisine ».

5. Le 8 août 2023, une audition se déroule devant la commission d’avis sur les recours (CAR).

6. En sa séance du 16 août 2023, celle-ci émet un avis défavorable sur le projet.

7. Le 4 septembre 2023, la DJRC adresse au ministre de l’Aménagement du territoire une note proposant de ne pas octroyer le permis.

8. Le 13 septembre 2023, le ministre refuse de délivrer le permis d’urbanisme sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.6 à D.IV.13 et D.IV.53 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, des principes de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que du détournement de pouvoir.

Elle le résume en ces termes :

« Le premier moyen est fondé en ce que l’autorité motive son refus au motif que le projet ne bénéficierait pas d’un mécanisme dérogatoire alors que la création d’un parking n’est pas en soi une activité non conforme à la zone d’activité économique au plan de secteur et que l’article D.IV.6, alinéa 2, du CoDT permet la création d’un parking dans une zone non conforme au plan de secteur ».

Elle considère que l’article D.IV.6, alinéa 2, du CoDT, trouve à s’appliquer dans la mesure où la demande de permis vise à régulariser l’imperméabilisation de la zone de stationnement située à l’arrière d’un immeuble

d'habitations situé au n° 19 de la chaussée d'Hondzocht et présente avec celui-ci un lien fonctionnel.

Elle fait encore grief à l'acte attaqué de ne pas comporter d'analyse de l'article D.IV.13 du CoDT dès lors que son auteur se limite à affirmer que la demande ne rencontre aucune des conditions permettant de déroger au plan de secteur.

B. Le mémoire en réplique

Elle considère que l'article D.IV.6, alinéa 2, du CoDT ne précise pas que les aménagements accessoires et complémentaires doivent être situés dans la même zone au plan de secteur. Elle soutient que la thèse inverse revient à ajouter une condition au prescrit de cette disposition, ce qui ne se peut.

Elle estime qu'en toute hypothèse, l'article D.IV.7, alinéa 2, du CoDT permet de déroger au plan de secteur dans des zones contiguës afin de permettre des aménagements accessoires.

S'agissant de la violation alléguée de l'article D.IV.13 du CoDT, elle soutient que le mémoire en réponse fait en réalité référence à l'avis du fonctionnaire délégué qui, s'il est reproduit dans l'acte attaqué, « n'est pas assimilé aux motifs de refus ».

C. Le dernier mémoire

Elle précise que le projet ne porte que sur la régularisation du revêtement du sol, le parking ayant déjà été autorisé par un permis d'urbanisme délivré le 23 mai 2014. Elle en déduit que ni l'aménagement des « L » en béton ni l'aménagement du parking en lui-même ne peuvent être remis en cause sous peine de revenir sur une autorisation administrative définitive.

IV.2. Examen

1. L'article D.IV.6 du CoDT se lit de la façon suivante :

- « Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7°.
Les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés.

Aux fins de production d'électricité ou de chaleur, peut être octroyé en dérogation au plan de secteur un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 relatif à la production d'énergie destinée partiellement à la collectivité c'est-à-dire d'énergie partiellement rejetée dans le réseau électrique ou dans le réseau de gaz naturel ou desservant un réseau de chauffage urbain ».

L'article D.IV.13 du même code dispose comme il suit :

« 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 ».

2. En l'espèce, l'acte attaqué comporte notamment les motifs propres suivants :

« Considérant que la demande vise la régularisation d'une aire de stationnement asphaltée, située à l'arrière d'un immeuble à appartements ; qu'un permis provisoire avait été octroyé pour un parking perméable (fin de validité 2024) ;

Considérant que cette aire de stationnement se situe entièrement en zone d'activité économique industrielle ;

Considérant que le projet consiste en un asphaltage complet du parking, entouré de L en béton ; que cet aménagement est particulièrement pauvre et ne présente aucun souci d'intégration paysagère ; qu'étant situé en intérieur d'îlot, avec des vues depuis les façades arrière voisines ;

[...]

Considérant que la demande ne rencontre aucune des conditions relatives à la zone d'activité économique au plan de secteur ;

[...]

Considérant de plus que la demande ne rencontre aucune des conditions permettant de déroger au plan de secteur, conformément à l'article D.IV.13 du CoDT ».

3. Il résulte de ces motifs que les griefs de la partie requérante tendant à l'application de l'article D.IV.6 du CoDT sont inopérants dans la mesure où l'auteur de l'acte attaqué considère que le projet, dérogoire à la zone d'activité économique, ne rencontre pas les conditions de l'article D.IV.13 du même code.

4. S'agissant de celles-ci, le raisonnement du ministre doit se lire avec les considérations énoncées par le fonctionnaire délégué qui, reproduites dans l'acte attaqué, se lisent comme il suit :

« Considérant que la demande vise la régularisation d'un parking asphalté situé à l'arrière d'un immeuble à appartements ; qu'un permis provisoire avait été octroyé pour un parking perméable (fin de validité 2024) ;

Considérant que la régularisation vise donc son imperméabilisation ; que le demandeur souhaite également supprimer la limitation dans le temps de l'autorisation ;

Considérant que le demandeur justifie l'asphaltage par des écoulements de boue qui découlaient de la situation préexistante ;

Revu mon avis rendu dans le cadre de la demande antérieure, motivé entre autres comme suit :

“ [...]

Considérant que la zone dont objet est entièrement minéralisée ; que ce type d'aménagement n'a plus lieu d'être aujourd'hui notamment au regard des problématiques liées au ruissellement des eaux ;

[...]

Considérant que le permis a été délivré pour une durée limitée ; que son bénéficiaire avait donc pleinement connaissance avant de le mettre en œuvre que cet aménagement devrait être réversible ”

[...]

Considérant [...] que les autres motivations restent pleinement d'actualité, en particulier celles relatives à l'aspect esthétique, de ruissellement des eaux, et de la limitation dans le temps et donc de la nécessité du caractère réversible dans le temps ;

Considérant que la politique du fait accompli est à regretter et ne peut en rien influencer sur la décision des autorités compétentes ;

[...]

Considérant que le projet consiste en un asphaltage complet du parking, entouré de L en béton ; que cet aménagement est particulièrement pauvre et ne présente aucun souci d'intégration paysagère ; qu'étant situé en intérieur d'îlot, avec des vues depuis les façades arrière voisines, la réalisation d'un aménagement plus qualitatif, intégrant entre autres des plantations, aurait été opportun [...] ;

[...]

Considérant de même que la troisième condition de l'article D.IV.13 n'est également pas rencontrée ;

Considérant que la motivation mise en avant par le demandeur pour l'asphaltage complet du parking, à savoir l'écoulement de boues, n'est pas recevable ; qu'il existe en effet des moyens de préserver le caractère perméable tout en évitant de telles coulées (dalles gazon, pavés drainants, ...) ;

[...]

Considérant dès lors qu'il y a lieu de refuser le permis ».

Une telle motivation, loin d'être stéréotypée, permet de comprendre pourquoi le fonctionnaire délégué et, à sa suite, le ministre ont considéré que le projet ne contribuait ni à la protection ni à la gestion ni à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis, troisième condition édictée à l'article D.IV.13 du CoDT.

Il s'ensuit que les motifs précités permettent de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte attaqué n'a pas accordé de dérogation au plan de secteur.

5. Pour le surplus, l'autorité qui refuse d'accorder une dérogation en identifiant l'absence d'une condition légale nécessaire à son octroi ne commet pas d'erreur de droit en n'examinant pas le respect de chacune des autres conditions auxquelles est subordonnée l'application du mécanisme dérogatoire.

6. Enfin, dans son mémoire en réplique, la partie requérante explicite pour la première fois la méconnaissance de l'article D.IV.7 du CoDT. Un tel grief, qui ne relève pas de l'ordre public et aurait pu être soulevé dès la requête, est tardif et, partant, irrecevable.

7. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles D.IV.53 et D.IV.77 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que du détournement de pouvoir.

Elle le résume en ces termes :

« Le [second] moyen est fondé en ce que l'autorité motive son refus au motif que le projet présenterait peu de qualité paysagère alors que la création d'un parking a déjà été autorisée par une précédente décision et que l'appréciation de l'intégration paysagère du projet a déjà été considérée par la précédente décision ».

Elle considère que le motif de l'acte attaqué relatif à l'intégration paysagère du projet revient à remettre en cause l'autorisation urbanistique qui lui a été préalablement octroyée.

À son estime, dès lors qu'elle a, le 23 mai 2014, obtenu un permis d'urbanisme autorisant la construction du parking à cet endroit, il n'y avait pas lieu de remettre en cause l'aménagement des « L » en béton.

Elle indique encore avoir proposé de végétaliser les murs avec du lierre tombant, ce qui n'a pas été pris en considération par l'autorité, laquelle ne motive pas sa décision sur ce point.

Selon elle, le projet ne portait que sur la régularisation du revêtement du sol et non sur l'aménagement du parking, lequel avait déjà été autorisé. Elle en déduit qu'il n'y avait aucun motif justifiant de remettre en cause l'existence de ce parking.

B. Le mémoire en réplique

Elle répond que la partie adverse ne peut être suivie en ce que celle-ci affirme que le précédent permis ne peut être pris en considération dès lors qu'il s'agit d'un permis provisoire.

Elle indique à cet égard que l'article D.IV.80 du CoDT reprend une liste exhaustive des permis dont la durée peut être limitée. S'agissant d'une exception au caractère définitif du permis d'urbanisme, elle doit, selon elle, être interprétée restrictivement.

Elle en déduit que le permis de 2014 ne pouvait faire l'objet d'une durée limitée et que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait dès lors pas remettre en cause l'intégration architecturale du parking litigieux, lequel résulte d'une autre autorisation.

Elle ajoute que c'est en raison de la présence de schiste rendant impossible l'infiltration des eaux que le parking a dû être asphalté pour éviter les coulées de boues sur la voirie.

C. Le dernier mémoire

Elle soutient que la formulation du motif de l'acte attaqué qu'elle critique conduit nécessairement à considérer que son auteur remet en question les « L » en béton, autorisés par une décision antérieure et définitive, et non pas seulement l'asphaltage du parking.

V.2. Examen

1. Le permis d'urbanisme par lequel le collège communal de Tubize autorise, le 23 mai 2014, la modification du profil du terrain en vue d'aménager une aire de stationnement est délivré pour une durée de 10 ans.

Cette autorisation étant définitive pour la durée qu'elle énonce, il n'y a lieu de remettre en cause ni sa légalité ni celle des conditions ayant subordonné son octroi.

2. Le motif de l'acte attaqué qui est critiqué par la partie requérante se lit comme suit :

« Considérant que le projet consiste en un asphaltage complet du parking, entouré de L en béton ; que cet aménagement est particulièrement pauvre et ne présente aucun souci d'intégration paysagère ; qu'étant situé en intérieur d'îlot, avec des vues depuis les façades arrière voisines ».

3. Il ressort de l'examen du premier moyen que le raisonnement de l'autorité s'inscrit dans le cadre de l'analyse des conditions édictées par l'article D.IV.13 du CoDT, en particulier l'exigence que le projet dérogatoire contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

La vérification qu'une telle condition est rencontrée impliquait nécessairement d'examiner les éléments mis en exergue par l'autorité, de sorte que le considérant critiqué est régulier tant en fait qu'en droit.

4. Pour le surplus, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que l'autorité a considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que l'asphaltage complet d'un parking était un aménagement particulièrement pauvre et ne présentait aucun souci d'intégration paysagère.

5. Il s'ensuit que le second moyen 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°, 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 3 décembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay