

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

n° 265.825 du 24 février 2026

A. 242.515/XIII-10.442

En cause : **N. B.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Pierre MAIRESSE et
 Donatien BOUILLIEZ, avocats,
 chaussée de Louvain 431-F
 1380 Lasne,

 contre :

 la commune de Villers-la-Ville,
 représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Benoît HAVET, Massimo LEOCATA
 et Sophie OZCAN, avocats,
 rue de Bruxelles 51
 1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 18 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 29 mars 2024 par laquelle le collège communal de Villers-la-Ville octroie à V.F. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation et la construction d'un carport sur un bien situé rue de Thébais, 11 à Mellery.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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 adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 novembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Kyann Goossens, *loco* M^{es} Pierre Mairesse et Donatien Bouilliez, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Romain Vincent, *loco* M^{es} Benoît Havet, Massimo Leocata et Sophie Ozcan, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue 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 19 janvier 2024, V.F. introduit auprès de l'administration communale de Villers-la-Ville une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation et la construction d'un carport sur un bien situé rue de Thébais, 11 à Mellery, cadastré 3^e division, section B, n° 74C2.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, approuvé par arrêté royal du 28 mars 1979.

Le 7 février 2024, le collège communal délivre un accusé de réception du dossier de demande complet.

4. Plusieurs services émettent des avis sur la demande de permis.

5. Le 29 mars 2024, le collège communal de Villers-la-Ville octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

6. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.16, D.IV.38 et R.IV.1-1 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, ainsi que de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il résume le moyen de la manière suivante :

« L'acte attaqué indique que l'avis du fonctionnaire délégué ne devait pas être sollicité dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme dès lors que les travaux faisant l'objet de cette demande seraient d'impact limité, alors que certains des travaux faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme ne peuvent pas être qualifiés d'impact limité au sens de l'article D.IV.16 du CoDT, de sorte que la partie adverse avait l'obligation de solliciter l'avis préalable du fonctionnaire délégué ».

7. Dans les développements du moyen, il expose que la demande de permis porte notamment sur la modification des baies de l'étage du bâtiment, en façade arrière, que la nouvelle baie totalise plus d'un quart de la largeur de l'élévation au sein de laquelle elle est créée et qu'elle ne relève donc pas des actes et travaux d'impact limité au sens de la réglementation, de sorte que l'avis préalable du fonctionnaire était en l'espèce requis.

IV.2. Thèse de la partie adverse

8. La partie adverse répond qu'elle n'a commis aucune erreur de fait ou de droit, ni aucune erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'elle a correctement appliqué la nomenclature prévue par l'article R.IV.1-1 du CoDT à la situation d'espèce soumise à elle.

9. Dans les développements de sa réponse au moyen, elle expose qu'au regard des définitions des termes « transformer » et « aspect architectural », les travaux autorisés par l'acte attaqué entrent dans la catégorie visée par la rubrique B8 de la nomenclature de l'article R.IV.1-1 du CoDT. Elle précise que le projet vise à créer un carport et une terrasse sur la toiture plate de celui-ci et qu'afin de bénéficier pleinement de la terrasse, les baies existantes à l'arrière du bâtiment sont agrandies. Elle considère qu'à l'évidence, ces travaux impliquent une modification du volume construit ou de l'aspect architectural du bâtiment, créant indiscutablement un changement dans la manière dont « le bâtiment se présente à la vue ». À son estime, le projet ne modifie donc pas l'enveloppe du bâtiment (rubrique A) mais son aspect

architectural (rubrique B). Elle conclut que l'avis préalable du fonctionnaire délégué n'était pas obligatoire.

IV.3. Mémoire en réplique

10. En réplique, le requérant observe que la partie adverse ne conteste pas que les modifications de baies modifient l'enveloppe d'un bâtiment au sens de la rubrique A ni que la modification projetée d'une baie en façade arrière ne rencontre ni les conditions de la rubrique A8 ni celles de la rubrique A9 de la nomenclature.

IV.4. Examen

11. L'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 5^o, du CoDT dispose comme suit :

« Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants :

[...]

5^o transformer une construction existante; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

L'article D.IV.15 du même code, alors applicable, est libellé comme il 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^o 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^o et 2^o, n'a pas été approuvé ou réputé approuvé;

2^o un schéma d'orientation local;

3^o 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^o situés entièrement dans une zone d'enjeu communal;

2^o visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 2^o, 6^o, 11^o à 15^o, 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, alors applicable, est rédigé ainsi qu'il 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 ».

L'article D.IV.38, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit ce qui suit :

- « Lorsque le collège communal est l'autorité compétente et que, soit il souhaite disposer de l'avis facultatif du fonctionnaire délégué, soit il doit disposer de l'avis obligatoire du fonctionnaire délégué, le collège communal rédige un rapport sur le projet. Il sollicite l'avis du fonctionnaire délégué et joint à la demande d'avis son rapport et, le cas échéant, les documents résultant des mesures particulières de publicité et les avis des services ou commissions visés à l'article D.IV.35. Le jour où le collège sollicite l'avis du fonctionnaire délégué, il en avise le demandeur et son auteur de projet ».

12. L'article R.IV.1-1 du CoDT vise les actes, travaux et installations exonérés du permis d'urbanisme, d'impact limité ou ne requérant pas le concours obligatoire d'un architecte. Il comporte une nomenclature divisée en différentes rubriques, dont notamment la rubrique A, qui concerne la « modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies) » et la rubrique B qui vise la « transformation d'une construction existante ». La notion de « transformation » de la rubrique B se réfère à la définition donnée par l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 5°, du CoDT, précité.

S'agissant des créations et modifications de baies dans des élévations, les rubriques A8 et A9 de l'article R.IV.1-1 du CoDT, alors applicable, sont rédigées comme suit :

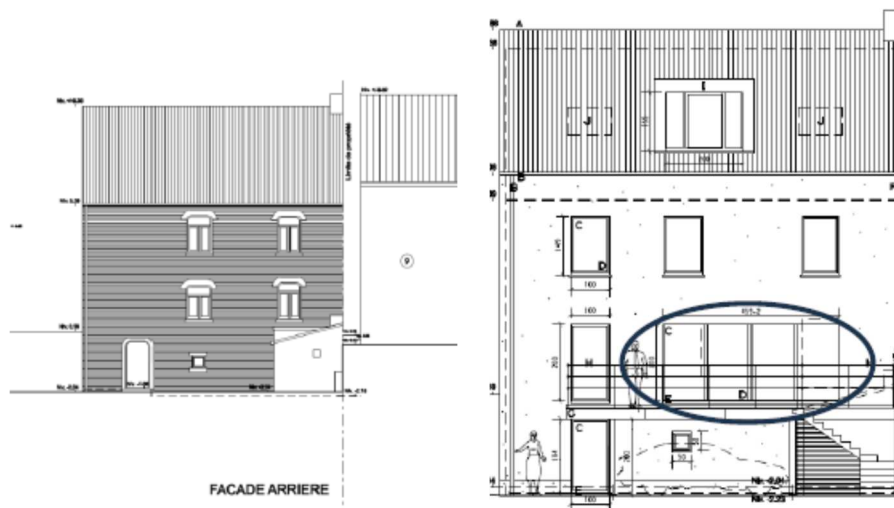
8	L'obturation, l'ouverture ou la modification de portes ou de baies dans les élévations totalisant au maximum un quart de la longueur de l'élévation correspondante pour autant que, cumulativement :			
	a) l'obturation, l'ouverture ou la modification n'est pas effectuée dans une élévation située à l'alignement et/ou dont le plan est orienté vers la voirie de desserte du bâtiment principal concerné ;			
	b) l'obturation ou la modification est effectuée avec les mêmes matériaux [...] de parement que ceux de l'élévation ;	x		x
	c) chaque ouverture ou modification s'étend sur maximum un niveau ;			
	d) lorsque le bien est soumis à un guide régional ou communal d'urbanisme, les actes et travaux sont conformes au guide.			
	<i>N.B : La publication au M.B. contenait une erreur dactylographique dans la chronologie de cette énumération (points c et d), laquelle est ici rectifiée.</i>			
9	L'obturation, l'ouverture ou la modification de portes ou de baies totalisant au maximum un quart de la longueur de l'élévation		x	x
	correspondante qui ne remplissent pas les conditions visées aux points 7 et 8.			

La rubrique B8 de l'article R.IV.1-1 du CoDT, alors applicable, visée dans l'acte attaqué, mentionne comme étant d'impact limité « la transformation d'une construction existante autre que celles visées aux points 1 à 7 pour autant que l'emprise au sol de l'ensemble formé soit au maximum doublée ».

13. En l'espèce, le projet se donne pour objet la transformation d'une habitation et la construction d'un carport.

Outre la création, à l'extérieur du bâtiment existant, d'un carport et d'une terrasse sur sa toiture plate, la demande de permis d'urbanisme prévoit également des actes et travaux modifiant des baies de l'étage du bâtiment, en façade arrière. L'acte attaqué relève ainsi qu'« une large baie horizontale est créée en façade arrière pour accéder à la future terrasse et offrir une vue dégagée sur l'ensemble du jardin ».

Cette baie horizontale créée en façade arrière est présentée comme suit sur les plans accompagnant la demande de permis d'urbanisme, en situation existante et en situation projetée :



14. L'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« 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 : actes ou travaux d'impact limité suivant l'article R.IV.1-1 – Rubrique B8 du Code ;

[...]

Attendu qu'il n'existe pas, pour le territoire où se trouve situé le bien, de schéma de développement pluricommunal, ni d'un schéma de développement communal, ni d'un schéma d'orientation local, ni d'un guide communal d'urbanisme, ni dans le périmètre d'un permis d'urbanisation ».

15. Il ressort des rubriques A8 et A9 susvisées de l'article R.IV.1-1 du CoDT que pour être dispensées de permis d'urbanisme ou être qualifiées de travaux d'impact limité, les obturations, ouvertures ou modifications de baies dans les élévations ne peuvent totaliser plus d'un quart de la longueur de l'élévation correspondante.

En l'espèce, les calculs, tels que présentés en termes de requête et fondés sur les plans joints à la demande de permis, ne sont pas remis en cause par la partie adverse. Il en ressort que la nouvelle baie créée en façade arrière de l'habitation présente une largeur de 4,592 mètres, tandis que la largeur de la façade est de 10,49 mètres. Partant, la nouvelle baie en projet présente une surface de plus d'un quart de la longueur de l'élévation au sein de laquelle elle est créée.

Il résulte de ce qui précède que ni la rubrique A8 précitée de l'article R.IV.1-1 du CoDT, relative aux modifications ou ouvertures de baies dans les élévations exonérées de permis d'urbanisme, ni la rubrique A9 visant les ouvertures ou modifications de baies d'impact limité ne s'appliquent en l'espèce. Les actes et travaux portant sur la création d'une large baie en façade arrière ne relèvent pas d'une des hypothèses visées par les articles R.IV.1-1 et D.IV.15 du CoDT.

En ce qui concerne la rubrique B8 de l'article R.IV.1-1 du CoDT, invoquée par la partie adverse, il y a lieu de relever que les modifications de baies sont exclusivement visées par les rubriques A7 à A9 de l'article R.IV.1-1 du CoDT en tant que « modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies) ». Elles ne relèvent donc pas des « transformations d'une construction existante » au sens de la rubrique B du même article.

Dès lors que tous les travaux repris dans la demande de permis d'urbanisme ne sont pas visés par la rubrique B.8 de l'article R.IV.1-1 du CoDT et que la création projetée de la baie horizontale en façade arrière n'est pas exonérée de permis d'urbanisme ni ne vise des actes et travaux d'impact limité, il était requis de solliciter l'avis du fonctionnaire délégué préalablement à la délivrance du permis d'urbanisme sollicité, en application de l'article D.IV.16 du CoDT.

16. Le premier moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le second moyen.

V. Indemnité de procédure

17. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande au taux de base.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 29 mars 2024 par laquelle le collège communal de Villers-la-Ville octroie à V.F. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation et la construction d'un carport sur un bien situé rue de Thébais, 11 à Mellery.

Article 2.

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 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 février 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux