

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.912 du 6 mars 2026

A. 242.068/XIII-10.387

En cause : 1. **R.J.**,
 2. **L.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Nicolas BARBIER et Emilie MOYART, avocats,
 chemin du Stocquoy 1
 1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville de Charleroi,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 juin 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2024 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la ville de Charleroi un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un nouveau théâtre après démolition du théâtre actuel et des bâtiments voisins sur un bien sis rues de Montigny et d'Assaut, 120 à Charleroi.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 9 août 2024, la ville de Charleroi 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} Margot Celli, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 mars 2026.

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

M^e Marceline Arnould, *loco* M^{es} Nicolas Barbier et Emilie Moyart, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Eva Lippens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur, 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 2 mars 2023, la ville de Charleroi introduit une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un nouveau théâtre après démolition du théâtre actuel et des bâtiments voisins sur un bien sis rues de Montigny et d'Assaut, 120 à Charleroi.

Le 5 juillet 2023, les fonctionnaires technique et délégué adressent un accusé de réception actant le caractère complet et recevable de la demande.

4. Une enquête publique est organisée du 30 juillet au 30 août 2023. Elle donne lieu à une pétition et des réclamations, dont celle des parties requérantes.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif.

6. Le 19 octobre 2023, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de 30 jours le délai d'envoi de leur décision.

7. Le 20 novembre 2023, ils délivrent, sous conditions, le permis unique sollicité.

8. Le 20 décembre 2023, les parties requérantes introduisent un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 8 février 2024, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours prorogent de 30 jours le délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

10. Divers avis sont sollicités et émis à l'occasion de la procédure sur recours.

11. Le 21 février 2024, la ville de Charleroi émet des observations sur le recours administratif.

12. Le 11 mars 2024, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse au terme duquel ils proposent de refuser le permis unique sollicité.

13. Le 2 avril 2024, les ministres de l'Environnement et l'Aménagement du territoire octroient le permis unique, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

14. La requête en intervention introduite par la ville de Charleroi, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

15. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.I.1 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, du devoir de minutie et du principe de motivation interne de l'acte administratif, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de droit et de l'erreur de fait, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs.

16. Dans une première branche, les parties requérantes reprochent aux auteurs de l'acte attaqué de ne pas exposer les motifs pour lesquels ils estiment pouvoir s'écarter de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué compétent sur recours.

17. Dans une seconde branche, elles font grief à l'acte attaqué d'octroyer le permis unique sollicité au motif que les pièces de vie principales de leur habitation sont situées en façade avant et ne subiront aucune perte d'ensoleillement alors que certaines pièces de vie sont situées en façade arrière.

18. Dans les développements communs aux deux branches, elles constatent que le fonctionnaire délégué compétent sur recours a considéré que le projet ne s'intégrait pas dans son contexte bâti et non bâti environnant, au vu de son gabarit démesuré, lequel aura un impact sur l'ensoleillement de l'habitation précitée. Elles relèvent avoir soulevé cet élément dans le cadre de leur réclamation et de leur recours administratif, photographies à l'appui.

Elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, faute de pouvoir comprendre les raisons ayant justifié de s'écarter de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours en se limitant à reprendre la motivation développée par le fonctionnaire délégué compétent au premier échelon administratif, alors qu'il y est soutenu erronément que toutes les pièces de vie de leur habitation sont situées en façade avant, de sorte qu'aucune de ces pièces subira une perte d'ensoleillement.

Elles produisent des photographies de l'habitation et indiquent que la salle à manger et la cuisine, situées en façade arrière, et le bureau de consultation, situé à l'entresol en façade arrière, subiront une perte d'ensoleillement majeure.

B. Le mémoire en réponse

19. La partie adverse répond que, dans le cadre de leurs prérogatives de réformation, les auteurs de l'acte attaqué pouvaient confirmer la décision de première instance, notamment en tant que celle-ci a été prise par le fonctionnaire délégué compétent à ce stade.

Elle soutient que l'autorité délivrante avait une parfaite connaissance de la décision du fonctionnaire délégué compétent en première instance et de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours. Elle estime que l'acte attaqué est motivé en conséquence.

Elle précise que, s'agissant des pièces de vie de l'habitation, l'acte attaqué ne prétend pas qu'elles sont toutes situées en façade avant, mais seulement les pièces de vie principales.

Elle estime qu'en réclamant de « comprendre les raisons pour lesquelles (la partie adverse) s'est écartée de l'avis émis par le fonctionnaire délégué en recours », les parties requérantes ne sollicitent pas que soient justifiés les motifs de l'acte attaqué mais bien les raisons des motifs, ce que l'autorité délivrante ne doit pas formaliser.

C. La requête en intervention

20. La partie intervenante répond que le refus de la partie adverse de suivre l'avis défavorable du fonctionnaire délégué compétent sur recours peut se fonder, outre la décision du fonctionnaire délégué compétent au premier échelon, également sur l'argumentaire qu'elle a fait valoir, au stade du recours, et reproduit dans l'acte attaqué.

D. Le mémoire en réplique

21. Les parties requérantes répliquent que l'existence d'un recours en réformation ne dispense pas l'autorité compétente de respecter les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Elles soutiennent que la salle à manger et la cuisine situées en façade arrière sont des pièces de vie principales, de telle manière qu'elles seront impactées par le projet. Elles ajoutent que le salon de lecture, la bibliothèque et le bureau sont également situés en façade arrière, comme le sont le jardin et la terrasse, de telle

manière que toutes ces pièces se retrouveront dépourvues de lumière en raison du gabarit imposant du projet litigieux.

Elles exposent que l'acte attaqué reproduit l'argumentaire développé par la partie intervenante au stade du recours administratif, sans que l'autorité délivrante ne se l'approprie.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

22. La partie intervenante soutient que l'autorité délivrante se rallie à l'avis du fonctionnaire délégué compétent en première instance et non à l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours duquel il ressort que les pièces de vie principales – et non toutes les pièces de vie – de l'habitation précitée sont situées en façade avant et qu'elles ne subiront donc aucune perte d'ensoleillement.

Elle fait valoir que la terrasse et le jardin de l'habitation ne constituent pas des « pièces de vie » et n'étaient pas visées dans le cadre du recours administratif. Elle ajoute que la cuisine n'est pas une pièce de vie, se prévalant d'une définition et des normes de salubrité prévues par l'article 1^{er} du Code wallon de l'habitation durable et ses arrêtés d'exécution, qui fixent des critères différents pour les pièces telles que le séjour et les chambres, d'une part, et pour la salle de bain, les toilettes et la cuisine, d'autre part. Elle en déduit que celles-ci ne sont pas considérées comme des pièces de vie ou, à tout le moins, reçoivent un traitement différent en la matière.

F. Le dernier mémoire des parties requérantes

23. Les parties requérantes précisent que l'acte attaqué indique que toutes les pièces de vie « principales » de leur habitation sont situées en façade avant.

Elles assurent que l'autorité délivrante était informée que les pièces de vie principales de l'habitation se situent en façade arrière (cuisine, salle à manger, bureau), dès lors qu'elles en avaient fait état dans leur réclamation et dans leur recours administratif.

Elles tirent de la jurisprudence que la cuisine doit être considérée comme une pièce de vie.

Elles relèvent, à titre surabondant, que la partie intervenante ne critique pas le fait que la salle à manger et le bureau de consultation constituent bien des pièces de vie.

Elles précisent que seul le salon de cette habitation est situé en façade avant, tandis que toutes les autres pièces de vie (cuisine, salle à manger, bureau de consultation) sont situées en façade arrière et seront donc directement impactées par le projet.

Elles réitèrent que la terrasse et le jardin, « qui sont, par essence, situés à l'arrière de l'habitation », seront également impactés par le projet, ce qui était connu de l'autorité délivrante.

V.2. Examen des deux branches réunies

24.1. 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 unique, comme tout acte administratif à portée individuelle 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 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.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'environnement doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'environnement.

L'autorité saisie d'un recours en réformation doit statuer à nouveau, en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité.

La notion de « motivation adéquate » au sens de l'article D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT, rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

24.2. Tout acte administratif doit, d'autre part, reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Pour autant, compte tenu de la présomption de légalité qui s'attache à l'acte de l'administration, il revient à la partie requérante, dès le stade de la requête, de démontrer de manière suffisamment claire et étayée que les circonstances de fait prises en compte par l'auteur de l'acte attaqué sont erronées.

25. En l'espèce, la réclamation des parties requérantes, déposée dans le cadre de l'enquête publique, expose ce qui suit :

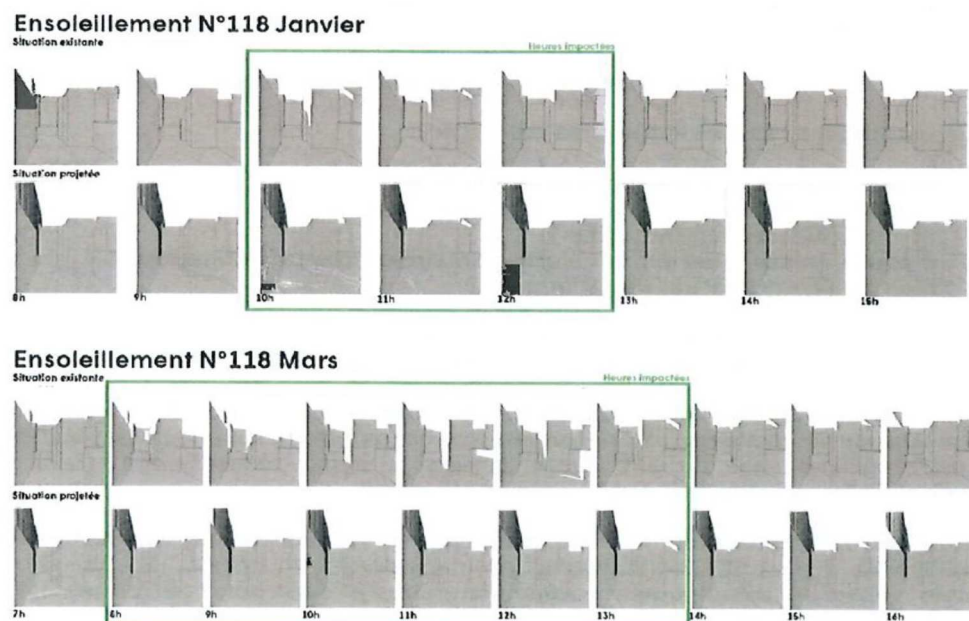
« 12.- Le gabarit du projet est tout simplement disproportionné par rapport aux habitations unifamiliales situées à proximité.

Un tel gabarit engendrera incontestablement des nuisances dans le chef des propriétaires des habitations unifamiliales situées à proximité en termes de perte d'ensoleillement.

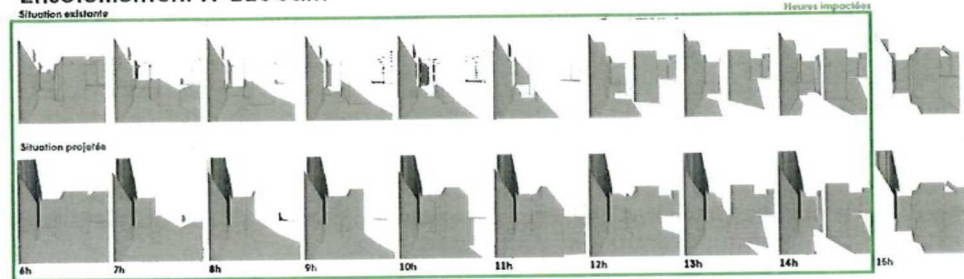
13.- Il ressort du dossier de demande qu'une étude d'ensoleillement a été réalisée de manière générale, mais aussi plus particulièrement à l'égard de la maison sis rue de Montigny, n° 118, soit la maison appartenant à notre client.

Cette étude d'ensoleillement démontre très clairement que le projet aura une incidence non négligeable en termes de perte d'ensoleillement et de luminosité dans le chef de notre client.

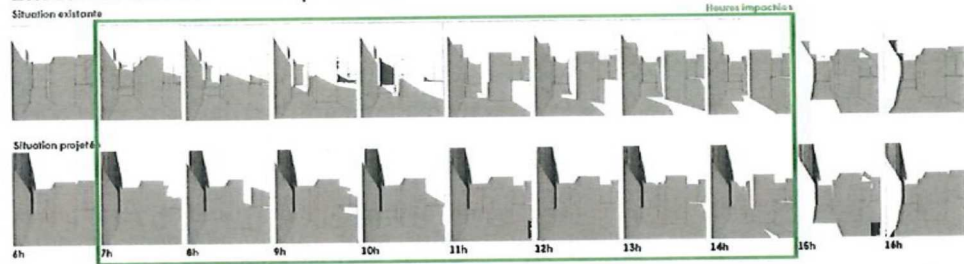
Cette perte d'ensoleillement se manifestera durant de nombreuses heures sur la journée, et ce toute l'année :



Ensoleillement N°118 Juin



Ensoleillement N°118 Septembre



La perte d'ensoleillement est donc significative dans le chef de notre client.

Et pour cause :

- durant le mois de juin, l'on constate que cette perte d'ensoleillement se concrétisera pendant 9 heures sur la journée (de 6 h à 14 h) ;
- durant le mois de septembre, l'on constate que cette perte d'ensoleillement se concrétisera pendant 8 heures sur la journée (de 7 h à 14 h) ;
- durant le mois de mars, l'on constate que cette perte d'ensoleillement se concrétisera pendant 6 heures sur la journée (de 8 h à 13 h).

L'on soulignera ici que les pièces directement impactées par cette perte d'ensoleillement et de luminosité sont les pièces de vie (salon, chambre, cuisine, bureau) de l'habitation de notre client, ce qui rend cette perte d'ensoleillement davantage significative, et ce pendant les plus belles heures de la journée.

Cette perte d'ensoleillement est la conséquence directe du gabarit disproportionné du projet par rapport aux habitations voisines.

L'on précisera encore ici que cette perte d'ensoleillement impacte, certes principalement notre client, mais également les habitations voisines.

Tout ceci ne fait que confirmer que la condition fixée par l'article D.II.24 du CoDT relative à la compatibilité du projet avec le voisinage n'est manifestement pas rencontrée en l'espèce.

14.- Outre cette perte d'ensoleillement significative telle que démontrée ci-dessus, il convient ici de préciser que cette étude minimise la perte d'ensoleillement réellement subie.

Et pour cause, l'étude d'ensoleillement jointe au dossier de demande ne tient pas compte des bardages acoustiques qui seront "certainement nécessaires" au projet.

Or, ces bardages acoustiques auront encore un impact en termes de perte d'ensoleillement et de luminosité, dans la mesure où ceux-ci présenteront une dimension d'environ 2,60 m.

15.- En définitive, il ressort de l'étude d'ensoleillement que le projet aura un impact significatif en termes de perte d'ensoleillement pour les habitations voisines, et plus particulièrement l'habitation de notre client.

Cette perte d'ensoleillement sera, en réalité, davantage significative par rapport à ce qui est représenté dans l'étude analysée et ce, dans la mesure où celle-ci n'a pas été réalisée en prenant en considération l'existence des bardages acoustiques ».

L'avis favorable conditionnel du 30 octobre 2023 du fonctionnaire délégué, intégré dans la décision du 20 novembre 2023 rendue au premier échelon administratif, expose ce qui suit :

« Considérant que la hauteur de la nouvelle construction est plus élevée que les autres bâtiments affectés au logement dans la rue de Montigny ; que ce gabarit plus imposant est lié à un programme différent, à savoir des salles de spectacle d'une capacité en lien avec la vocation métropolitaine de cet espace à destination d'un large public ;

Considérant que la conception du bâtiment et son expression architecturale, en ce compris sa volumétrie, sont la traduction spatiale d'une fonction spécifique qui trouve sa place au sein de la cité, en tant que vecteur et porteur des savoir-faire, savoir-penser et savoir-être ; que cette fonction, par son ambition de couvrir un territoire régional, ne saurait être comparée à l'habitat dans le paysage bâti ; que la piscine de l'Helios située en face exprime, par son gabarit notamment, une fonction publique sans commune mesure avec l'habitat existant ;

Considérant que l'étude d'ensoleillement jointe au dossier démontre que seule la parcelle de l'habitation n° 118 sera impactée par la hauteur du projet mais que les pièces de vie principales de cette habitation étant situées en façade avant, elles ne subiront aucune perte d'ensoleillement ;

Considérant que pareille fonction culturelle est une activité complémentaire à la fonction résidentielle en ce qu'elle est destinée à tous, en ce compris les habitants du quartier ; que cette fonction, par gabarit notamment ne saurait empêcher la fonction résidentielle de se développer ; que la comparaison avec le gabarit et la fonction de la piscine de l'Helios atteste la réalité de ce constat ».

Dans leur recours administratif, les parties requérantes réitèrent, en substance, leur argumentation quant à l'incidence du projet en termes de perte d'ensoleillement et de luminosité dans les pièces de vie, reproduisant des photographies de la salle à manger, de la cuisine et du bureau de consultation.

Dans ses observations du 21 février 2024 sur le recours administratif, la partie intervenante expose ce qui suit :

« Le voisinage du projet ne se limite pas à quelques habitations.

S'agissant uniquement de constructions destinées à l'habitat, il faut déjà relever la présence d'un immeuble à appartements rez + 4, rue de Montigny, 106, d'un immeuble rez + 5 dans le bas de la rue de l'Athénée, et d'un immeuble rez + 7 rue Fernande Volral.

Il faut également tenir compte de l'ensemble conçu par l'architecte Y. formé par la crèche (aujourd'hui bâtiment administratif rez + 7) et la piscine Hélios, face au projet, la circonstance qu'il se situe en zone de services publics et d'équipements

communautaires n'ayant pas pour effet de l'exclure du voisinage et de l'immeuble occupé par l'ONEm, situé à la rue du Pont-Neuf, visible depuis la rue de Montigny.

Le gabarit de la construction projetée est bien compatible avec le voisinage.

Il est également fait état d'une perte d'ensoleillement affectant l'arrière de l'immeuble.

Compte tenu de leur orientation au nord, les pièces situées à l'arrière ne subiront aucun impact. Seules les annexes seront affectées de manière limitée, comme le démontre l'étude d'ensoleillement, sans que cet impact dépasse les inconvénients normaux du voisinage ».

Dans leur rapport de synthèse, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours exposent ce qui suit :

- « L'avis du fonctionnaire délégué sur recours est défavorable, principalement car il considère que "le gabarit démesuré" nécessite une nouvelle réflexion, qu'en matière d'ensoleillement le projet entraînera une importante moins-value qui impactera le bien du requérant et enfin que la demande aurait dû faire l'objet d'une procédure de voirie ».

L'acte attaqué est motivé à cet égard comme suit :

- « Considérant que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire ne se rallie pas à l'avis du fonctionnaire délégué sur recours ;

Considérant en effet concernant l'effet d'écrasement du projet et de l'ensoleillement que si le projet modifie l'ensoleillement d'une partie de la parcelle, il est nécessaire d'en percevoir les modifications ; d'une part ainsi que le mentionne le fonctionnaire délégué de 1^{re} instance, l'étude d'ensoleillement jointe au dossier démontre que seule la parcelle de l'habitation n° 118 sera impactée par la hauteur du projet mais que les pièces de vie principales de cette habitation étant situées en façade avant, elles ne subiront aucune perte d'ensoleillement ; le projet crée par ailleurs de nouvelles ouvertures en matière d'ensoleillement, notamment par la création de la place projetée ».

Par les motifs qui précèdent, l'autorité délivrante estime notamment que les « pièces de vie principales » de l'habitation des parties requérantes sont situées en façade avant et se fonde sur cette prémisse pour considérer qu'elles « ne subiront aucune perte d'ensoleillement ».

Or, il ne ressort pas du dossier administratif que plusieurs pièces de vie « principales » de l'habitation concernée sont situées à l'avant, alors que les parties requérantes exposent, dans leur réclamation et recours administratif, que leur cuisine, leur salle à manger – qu'elles présentent parfois comme étant le « salon » – et un bureau de consultation sont situés en façade arrière et seront donc, selon elles, directement impactés par le projet, sans que la partie adverse ne conteste ces éléments.

Si les parties requérantes concèdent l'existence d'un salon situé à l'avant de leur bien dans leur dernier mémoire, cela ne permet pas d'étayer à suffisance l'appréciation retenue par l'autorité délivrante.

Il s'ensuit que ce motif de l'acte attaqué, qui apparaît déterminant de la décision intervenue, n'est pas admissible en fait, au regard des éléments auxquels le Conseil d'État peut avoir égard.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

VI. Indemnité de procédure

26. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Charleroi est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 2 avril 2024 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivrent à la ville de Charleroi un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un nouveau théâtre après démolition du théâtre actuel et des bâtiments voisins sur un bien sis rues de Montigny et d'Assaut, 120 à Charleroi.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 mars 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux