

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

n° 266.959 du 10 juin 2026

A. 237.614/XIII-9838

En cause : **la ville de Châtelet**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Yves-Alexandre HUBERT, avocat,
rue du Palais 14
6000 Charleroi,

contre :

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,

Partie intervenante :

F.M.,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Communautés 110
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 28 octobre 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 août 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à F.M. un permis d'urbanisme ayant pour objet la mise en conformité d'un immeuble de six appartements sis rue Herbert Hoover à Châtelet.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 décembre 2022, F.M. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 18 janvier 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 juin 2026 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 Massimo Leocata, *loco* M^e Yves-Alexandre Hubert, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Germain Schmidt, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 3 janvier 2022, F.M. dépose auprès de l'administration communale de la ville de Châtelet une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la mise en conformité d'un immeuble de six appartements sis rue Herbert Hoover à Châtelet, cadastré 2^{ème} division, section A, n° 395 L14.

Le 9 février 2022, le collège communal établit un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet du dossier de demande.

4. Divers avis sont sollicités et émis.

5. Une annonce de projet est organisée du 23 février au 9 mars 2022, à la suite de laquelle aucune observation n'est formulée.

6. En sa séance du 22 avril 2022, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 27 mai 2022, F.M. introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de refus.

8. Le 5 juillet 2022, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis réputé favorable en raison du partage des voix.

9. Le 26 août 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire octroie le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

10. Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 des prescriptions particulières « D. Bâtisses agglomérées (3) » du guide communal d'urbanisme (GCU), des articles D.IV.5 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 principe de bonne administration en ce qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. Dans une première branche, la partie requérante soutient que le projet litigieux prévoit la création de deux nouvelles fenêtres de toit sur le versant avant de la toiture, portant ainsi leur nombre à quatre, en écart de l'article 3.1.2 des prescriptions particulières « D. Bâtisses agglomérées (3) » du GCU. Elle reproche à l'autorité délivrante d'avoir accordé l'acte attaqué sans identifier tous les écarts au

GCU, en violation de l'article D.IV.5 du CoDT. Elle estime qu'il en résulte que l'autorité n'a pas pu statuer en connaissance de cause.

12. Dans une seconde branche, elle déduit de la combinaison des articles 3.2.1, 3.1.1 et 3.2.5 du GCU que l'objectif est d'imposer, pour les toitures du volume principal, des toitures plates et de privilégier l'aspect en pente, tant pour l'aspect général de la toiture que pour la lucarne elle-même, dans le respect du bâti existant. Elle estime que l'écart qu'emporte le projet litigieux sur ce point méconnaît l'article D.IV.5 du CoDT en ce qu'il compromet l'objectif précité. Elle ajoute qu'en n'identifiant pas l'objectif poursuivi par le GCU, l'acte attaqué viole également les article 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation en s'appropriant la motivation quant aux écarts d'un précédent arrêté ministériel de refus du 9 novembre 2020.

B. Le mémoire en réplique

13. Sur la recevabilité du moyen, elle estime que le fait qu'elle n'ait pas identifié les écarts au GCU au premier échelon ne la prive pas de son intérêt au moyen.

14. Sur la première branche, elle réplique que l'ouverture des deux baies sur le versant avant de la toiture peut entrer dans le champ d'application du point A.7 de la nomenclature visée à l'article R.IV.1-1 du CoDT mais que, suivant le point A.6 de la même nomenclature, le placement des châssis n'est exonéré que s'il vise à atteindre les normes énergétiques en vigueur, ce que l'acte attaqué ne constate pas.

Elle estime que l'expression « limité en nombre » doit s'entendre comme impliquant un nombre « peu important », ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le projet qui prévoit l'installation de quatre fenêtres de toit ouvertes dans un pan de moins de 12 mètres.

15. Sur la seconde branche, elle estime qu'il est constitutif d'une erreur d'appréciation d'affirmer que « ces écarts sont admissibles et rencontrent les caractéristiques du contexte dans lequel ils s'inscrivent » alors que la construction autorisée est la seule qui comprend des lucarnes occupant pratiquement toute la largeur d'un versant de la toiture.

IV.2. Examen

IV.2.1. Preamble

15. L'article D.IV.5 du CoDT dispose ce qui suit :

- « Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :
- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;
 - 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Aux termes de cette disposition, un permis peut notamment s'écarter d'un SDC moyennant une motivation qui démontre, d'une part, que le projet ne compromet pas les objectifs du schéma et, d'autre part, qu'il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages.

Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ces objectifs ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée, sous la réserve bien entendu des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le GCU, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au

regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

16. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la demande s'écarte du contenu à valeur indicative du guide communal d'urbanisme pour les motifs suivants :

“ (...) 2.2. Volumes principaux

2.2.1. la hauteur sous corniche est limitée à 8 m maximum et 5,50 m minimum.
(...)

La hauteur d'acrotère des toitures plates des lucarnes en façade arrière est de +/- 10 m 80 ;

(...) 3.1. Généralités.

3.1.1. Les lucarnes (ou chiens assis) sont autorisées pour autant que la somme de leur largeur ne soit pas supérieure à la moitié de la largeur totale de la façade: elles seront distantes de 1,20 m minimum par rapport aux limites mitoyennes.
(...) La somme de la largeur des deux lucarnes projetées (+/- 8 m 40) est supérieure à la moitié de la largeur totale de la façade arrière (11 m 50) ; leur positionnement est inférieur à 1 m 20 par rapport aux limites mitoyennes soit +/- 0 m 75 ; (...)

3.2.5. Pour les lucarnes.

3.2.4.1. la toiture peut être à 2 versants droits avec faîtage dont les longueurs de pente sont identiques et de mêmes inclinaisons comprises entre 35° et 45° ;

3.2.4.2. la toiture peut être courbe ; (...) Les deux lucarnes sont couvertes respectivement par une toiture plate ;

(...) 6.2. d'une manière générale, l'ensemble des baies est caractérisé par un rythme dominant vertical. (...)
Les deux lucarnes comprennent des baies à dominantes horizontale” ;

[...]

Considérant l'analyse faite par un membre de la Commission d'avis selon laquelle “grâce à la réalisation des chiens-assis, la superficie apparaît comme tout à fait acceptable, en termes d'habitabilité ; que, bien que la superficie réellement habitable totale dans les chambres est regrettable, cet appartement fonctionne en tant qu'habitation ; que s'il regrette la rupture acceptée lors d'un précédent permis, en termes de gabarit d'immeuble, ce qu'accentue la création des chiens-assis, cette augmentation n'est pas sensible au point de justifier un refus de la demande; que du point de vue de la localisation et de la densité du bien, la proposition d'un nouveau logement à cet endroit, tenant compte également de la densification prévue par le schéma de développement communal, apparaît comme justifiée, de sorte qu'il est favorable au projet” ; que l'autorité de recours partage cette analyse ;

[...]

Considérant que, selon le Collège communal, “l'objectif du guide est de veiller à l'uniformisation de la typologie du cadre bâti (hauteur et couverture de toiture) et notamment lors de la réalisation de lucarnes et en ce qui concerne leurs

caractéristiques (situation, largeur), la préservation des conditions normales de jouissance des propriétés voisines”;

Considérant, quant à la zone considérée (bâtisses agglomérées), en termes de hauteur, que l’objectif est l’équilibre entre les constructions (“les hauteurs sous corniche ou gouttières et faites des différents types de volumes doivent être en équilibre avec celles des constructions voisines (...)” (article 2.1.1 relatif à cette zone) ; que selon l’article 3 de cette zone (toitures) les lucarnes et verrières sont autorisés ;

[...]

Considérant que la réalisation de lucarnes est autorisée par le guide; que les deux lucarnes aménagées dans le pan de toiture arrière ne compromettent pas les objectifs d’équilibre définis par le guide ; que les deux lucarnes créées en toiture s’alignent dans le jeu des fenêtres de la façade correspondante ; que leur toiture plate ne perturbe pas la lecture qu’on peut avoir de la volumétrie de l’habitation et du pan de toiture arrière ; que la hauteur sous gouttière du volume principal reste clairement lisible ; qu’au vu de l’intégration des lucarnes à l’habitation, le projet, contribue à la gestion et l’aménagement du paysage bâti à cet endroit du territoire ».

IV.2.2. Première branche

17. L’article 3.1.2. des prescriptions particulières relatives aux aires de bâtisses agglomérées du GCU dispose comme suit :

« Les verrières et fenêtres de toit (dans le plan de la toiture) sont autorisées à conditions qu’elles soient limitées en nombre et que leur surface totale soit inférieure à 30 % de la surface du versant de la toiture considérée ».

Il s’ensuit que des fenêtres de toit peuvent être autorisées pour autant que leur nombre demeure limité et que leur surface totale soit inférieure à 30 % de la surface du versant de la toiture considérée.

En ne fixant pas de seuil maximal quant au nombre de fenêtres admises mais en ayant recours aux termes « limitées en nombre », l’auteur du GCU a entendu laisser une marge d’appréciation sur ce point à l’autorité délivrante.

18. En l’espèce, le projet litigieux implique la création de deux fenêtres de toit supplémentaires, ce qui aura pour conséquence de porter leur nombre à quatre.

Il n’est pas soutenu que la surface totale de ces fenêtres de toit est supérieure à 30 % de la surface du versant de la toiture.

La partie requérante ne soutient pas que l’auteur de l’acte attaqué a commis une erreur manifeste d’appréciation en n’estimant pas que les quatre fenêtres de toit supplémentaires n’étaient pas limitées en nombre et, partant, en n’identifiant

pas l'existence d'un écart à l'article 3.1.2. des prescriptions particulières relatives aux aires de bâtisses agglomérées du GCU.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

IV.2.3. Seconde branche

19. L'article 3 des prescriptions particulières relatives aux aires de bâtisses agglomérées du GCU dispose comme suit :

« 3. Toitures

3.1. Généralités.

3.1.1. Les lucarnes (ou chiens assis) sont autorisées pour autant que la somme de leur largeur ne soit pas supérieure à la moitié de la largeur totale de la façade : elles seront distantes de 1,20 m minimum par rapport aux limites mitoyennes.

3.1.2. Les verrières et fenêtres de toit (dans le plan de la toiture) sont autorisées à condition qu'elles soient limitées en nombre et que leur surface totale soit inférieure à 30 % de la surface du versant de toiture considéré.

3.1.3. L'incorporation de panneaux ou cellules capteurs d'énergie solaire est autorisée.

3 2. les formes de toitures sont les suivantes :

3.2.1. Volumes principaux

3.2.1.1. le faîtage est parallèle à l'alignement ;
la toiture est formée de 2 versants dont les longueurs de pente peuvent être différentes ;

3.2.1.2. la pente est comprise entre 35° et 45° ;
si le pignon mitoyen n'est pas visible, chaque versant peut présenter une pente différente ;

3.2.1.3. la pente du versant situé du côté de la façade principale donnant sur la voirie publique doit être parallèle à la pente du versant du volume principal contigu ou s'en approcher dans les limites des valeurs déterminées ci-avant.

[...]

3.2.5 Pour les lucarnes :

3.2.[5].1. la toiture peut être à 2 versants droits avec faîtage dont les longueurs de pente sont identiques et de mêmes inclinaisons comprises entre 35 et 45° ; ou
3.2.[5].2, la toiture peut être courbe ».

20. En l'espèce, la partie requérante ne démontre pas que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne dégagant pas des prescriptions qui précèdent l'objectif qu'elle entend déceler dans celle-ci. En réalité,

la partie requérante entend substituer sa propre appréciation sur ce point à celle de l'autorité décidante, sans établir que celle-ci est tombé dans l'arbitraire quant à ce.

Du reste, la partie requérante n'établit pas en fait que, « dans le quartier, seule la toiture du bâtiment concerné comprendrait des lucarnes qui occuperaient pratiquement toute la largeur du versant concerné ».

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

21. Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

22. 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 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 juin 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders