

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.209 du 24 juin 2026

A. 241.236/XIII-10.271

En cause : **la ville de La Louvière**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK, Alexandre
PIERARD et Lancelot JACOB, avocats,
chaussée de Tubize 481
1420 Braine-l'Alleud,

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 :

K.D.,
instance reprise par **P.C.**,
ayant élu domicile chez
M^e Guillaume DE SMET, avocat,
rue de Bruxelles 51
1400 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 13 décembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à K.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du garage, de la partie arrière à celui-ci et des auvents sur un bien sis rue des Rossignols, 25 à La Louvière.

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 avril 2024, K.D. 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. Andy Jousten, 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 18 juin 2026.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lancelot Jacob, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Rodolphe de Borman, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Guillaume De Smet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, 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

1. Le 22 mars 2023, K.D. introduit, auprès du collège communal de La Louvière, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la régularisation du garage et de la partie arrière au garage » sur un bien sis rue des Rossignols, 25 à La Louvière et cadastré 1^{ère} division, section A, n° 170M5.

Le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de La Louvière-Soignies, dans l'unité paysagère « Art. 18 : Unités de construction d'ensemble – Cité

Reine Astrid à La Louvière » au guide communal d'urbanisme (GCU) de La Louvière adopté le 22 mars 1990 et en zone « résidentielles – construction d'ensembles » au schéma de développement communal (SDC) de La Louvière adopté le 26 février 2005.

2. Le 3 avril 2023, la demande de permis est déclarée incomplète.

3. Le 22 mai 2023, les compléments sollicités sont déposés, parmi lesquels une nouvelle version du formulaire de demande de permis d'urbanisme et des plans.

L'objet de la demande y est décrit comme suit :

« Régularisation du garage et de la partie arrière au garage + régularisation des auvents :
Le garage est prolongé par une annexe qui va jusqu'à la remise existante.
Le garage et l'annexe sont de même gabarit et matériaux ».

4. Le 7 juin 2023, un accusé de réception attestant de la recevabilité et du caractère complet du dossier de demande est délivré.

5. Du 30 juin au 14 juillet 2023, une annonce de projet est organisée. Elle ne donne pas lieu à des réclamations.

6. Le 14 août 2023, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 12 septembre 2023, la demanderesse de permis introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus devant le Gouvernement wallon.

8. Le 25 octobre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet sa première analyse du recours.

9. Le 7 novembre 2023, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 5 décembre 2023, la DJRC notifie au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 13 décembre 2023, le ministre délivre le permis.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention et reprise d'instance

Par une requête introduite le 29 avril 2024, K.D., bénéficiaire de l'acte attaqué, a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

Le 4 septembre 2025, P.C. introduit une demande de reprise d'instance. A l'appui, il dépose une attestation de vente qui certifie qu'il a acquis le 26 mars 2025 l'immeuble de K.D. Il y a lieu de lui donner acte de sa reprise d'instance et d'accueillir son intervention.

V. Procédure gratuite

P.C. demande le bénéfice de l'assistance judiciaire en application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. A l'appui, il produit une décision du bureau d'aide juridique lui accordant l'aide juridique totalement gratuite.

Conformément à l'article 667, alinéa 2, du Code judiciaire, la décision précitée constitue la preuve de l'insuffisance des moyens d'existence. Il y a dès lors lieu de lui accorder le bénéfice de la gratuité de la procédure.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles D.I.1, D.IV.5, D.IV.33 et suivants, 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 motivation formelle et matérielle, « du principe du bon aménagement des lieux ou des circonstances urbanistiques locales », des principes de bonne administration et notamment du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et du manque d'examen sérieux et complet du dossier.

La partie requérante résume le moyen comme suit :

« En ce que, première branche, l'acte attaqué autorise des écarts au Guide communal d'urbanisme ;

Alors que les règles et principes visés au moyen imposent à l'autorité administrative d'indiquer, dans l'acte attaqué, les motifs de droit et de fait qui justifieraient de s'écarter d'un outil à valeur indicative et que les conditions de l'article D.IV.5 du CoDT sont remplies ;

En ce que, deuxième branche, l'acte attaqué autorise la régularisation d'un projet qui contrevient manifestement au bon aménagement du territoire et repose sur une erreur de fait ;

Alors que les règles et principes visés au moyen imposent à l'autorité administrative de respecter les circonstances urbanistiques locales ;

En ce que, troisième branche, l'acte attaqué s'écarte, sans que la motivation formelle de ce dernier ne permette d'en comprendre les motifs, de l'avis favorable conditionnel de la Commission d'avis sur recours ;

Alors que les règles et principes visés au moyen imposent à l'autorité administrative de motiver sa décision de façon à ce que l'on puisse comprendre les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de la Commission d'avis sur recours en n'imposant pas les conditions préconisées par ladite Commission ;

En ce que, quatrième branche, la partie adverse n'a pas adéquatement motivé sa décision et n'expose pas, hormis le poids du fait accompli, quel élément lui permet d'octroyer un permis de régularisation pour des constructions déjà en place ;

Alors que l'autorité administrative qui se prononce sur une demande de permis de régularisation pour des constructions déjà en place ne peut statuer sous le poids du fait accompli ».

Dans les développements, par référence à la disposition générale du guide communal d'urbanisme (GCU) de La Louvière relative à l'« aspect des bâtiments et intégration dans l'environnement » et à la définition du « paysage » telle que reprise sous la disposition de ce guide qui est particulière aux « unités de construction d'ensemble », elle expose que l'objectif qui sous-tend cette « unité paysagère » est de garantir « un caractère homogène de grande valeur urbanistique », dont elle déduit « un objectif d'harmonisation et de soins ».

Dans la première branche, elle relève que l'acte attaqué autorise la régularisation de plusieurs écarts à ce guide pour un garage et un auvent, notamment en termes de recul (auvent en limite de propriété au lieu des 2 mètres de recul minimum), de profondeur (22,18 mètres au lieu des 6 mètres autorisés) et de type de toiture (toiture à versant au lieu d'une toiture de type plate-forme présentant une hauteur de 2,80 mètres). Elle soutient que l'autorité délivrante commet une erreur de fait sur la longueur réelle de la profondeur de l'annexe litigieuse, celle-ci s'élevant, selon elle, à 22,18 mètres et non à 20,10 mètres. Elle argue que l'acte attaqué ne motive pas l'écart « disproportionné », qui autorise une profondeur de bâtisse de plus de 22 mètres et d'une surface presque comparable au volume principal, et n'explique pas en quoi il ne compromet pas l'objectif d'harmonisation du cadre bâti et non bâti du GCU. Elle soutient que cet écart compromet l'harmonie de la cité Reine Astrid et la préservation de l'intérieur d'îlot, le projet revenant à supprimer celui-ci et à l'imperméabiliser à outrance. A son estime, l'argument tiré de l'invisibilité depuis le domaine public est inopérant dès lors qu'il vaut pour toute construction en zone de

cours et jardins. Elle critique également la pertinence du motif selon lequel l'« espace en pleine terre [est] suffisant pour une habitation située à proximité du centre de La Louvière », soutenant qu'il fait abstraction du contexte local, de l'objectif du guide qui vise à conserver les particularités locales et du fait que la cité Reine Astrid est excentrée du centre de La Louvière.

Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas analyser les lignes de force du paysage ni l'impact du projet sur le cadre bâti et non bâti en violation de l'article D.IV.5 du CoDT et du devoir de minutie. Elle critique la régularisation d'une toiture à un versant au lieu d'une toiture plate, estimant que l'objectif du guide est l'harmonisation de la cité Reine Astrid, mal identifiée par l'autorité, et rappelant que, ce faisant, l'autorité s'écarte sans justification de l'avis de la CAR qui imposait des toitures plates « afin d'avoir un ensemble cohérent ».

Dans la deuxième branche, elle soutient qu'en ce qui concerne la toiture à versant du garage, l'auteur de l'acte attaqué méconnaît les circonstances urbanistiques locales et se limite à une analyse *in abstracto* par rapport au volume principal, sans examiner de manière détaillée le cadre bâti. Elle en déduit qu'il a manqué à son devoir de minutie et a commis une erreur manifeste d'appréciation en jugeant le projet « harmonieux et cohérent ».

Dans la troisième branche, elle fait valoir que les conditions préconisées par la CAR, notamment sur les toitures plates des volumes annexes et la non-minéralisation du solde du jardin, sont ignorées dans l'acte attaqué sans explication, ce qui rend sa motivation insuffisante et inadéquate.

Dans la quatrième branche, elle estime que l'auteur de l'acte attaqué a manifestement statué sous le poids du fait accompli, n'expliquant pas pourquoi il s'écarte de sa propre décision de refus de première instance et ne fait pas mention des conditions retenues par la CAR, ni ne répondant réellement aux problématiques soulevées initialement. Elle soutient qu'au regard des « arguments sommaires » de l'auteur de l'acte attaqué, l'examen complet et sérieux du dossier justifiant la délivrance du permis doit être sérieusement questionné.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle relève que la partie intervenante ne conteste pas l'erreur de fait relative à la longueur des constructions à régulariser et que la partie adverse retient, dans son mémoire en réponse, une profondeur différente de celle renseignée dans l'acte attaqué, ce qui, selon elle, atteste d'un manque de minutie. Elle souligne que les développements du mémoire en réponse relatifs à la profondeur des

annexes constituent une motivation *a posteriori*, tardive et irrecevable. Elle soutient que « la cohérence entre des volumes placés illégalement entre eux ne signifie pas que l'objectif [d'harmonisation du cadre bâti et non bâti] n'est pas compromis » mais que « la minéralisation de la zone de cours et jardins rompt l'équilibre avec les autres parcelles en intérieur d'îlot » et que « l'importance de l'annexe à régulariser dénote clairement avec le reste du cadre bâti ».

Sur la deuxième branche, elle note que la partie adverse ne répond pas à son argument relatif à la remise en cause par les annexes projetées de l'harmonie de l'intérieur d'îlot préservée au sein du quartier. Elle ajoute que le renvoi dans la requête en intervention à l'existence de garages munis d'une toiture à versant est inopérant dès lors qu'il n'en est fait mention ni dans l'acte attaqué ni dans le dossier administratif. Elle en déduit que l'autorité de recours a fondé sa décision sur une erreur de fait et que le projet contrevient au bon aménagement des lieux.

Sur la troisième branche, elle soutient que l'avis de la CAR est favorable conditionnel dès lors qu'il contient des réserves constitutives de conditions à respecter.

C. Le dernier mémoire

Sur la première branche, elle soutient que l'interprétation selon laquelle la notion de « paysage » au sens de l'article D.IV.5, 2°, du CoDT désigne une partie du territoire telle que perçue par les populations et, partant, exclut l'arrière de la parcelle non visible depuis le domaine public est trop restrictive et erronée. A son estime, cette notion devant être comprise dans son acception large, elle en infère que la notion de « population » au sens de cette même disposition ne se limite pas « aux publics » mais vise aussi les voisins impactés par les constructions en zone de cours et jardins.

Elle considère avoir mis en évidence l'impact de l'extension sur l'intérieur d'îlot qui est dénaturé, extension visible, selon elle, depuis plusieurs parcelles voisines. Elle est d'avis que la surexploitation de la parcelle nuit à la perception paysagère des lieux.

Elle soutient qu'une lecture conciliante de l'acte attaqué ne permet pas de lever l'erreur de fait critiquée sur la profondeur des annexes à régulariser et elle regrette l'absence d'analyse globale à cet égard.

Sur la deuxième branche, elle insiste sur le fait que l'intérieur d'îlot est préservé au niveau du quartier et que l'harmonie y est conservée sauf au niveau de la parcelle d'implantation.

Sur la troisième branche, elle maintient que l'avis de la CAR impose des conditions d'urbanisme au sens de l'article D.IV.53 du CoDT.

Sur la quatrième branche, elle considère que la condition selon laquelle l'autorité ne peut pas statuer sous le poids du fait accompli doit s'apprécier tout particulièrement au regard de l'erreur manifeste d'appréciation, laquelle est établie en l'espèce dès lors qu'aucune administration n'aurait, selon elle, accordé un permis autorisant une annexe d'une longueur quatre fois plus grande que celle autorisée par un outil urbanistique et, partant, dénaturant complètement la règle de base.

VI.2. Examen

A. Première branche

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 d'urbanisme, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante, fût-elle l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de permis en première instance. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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.

2. Conformément à l'article D.III.8, alinéas 1^{er} et 3, du CoDT, le GCU a valeur indicative et s'applique aux permis d'urbanisme.

Les conditions suivant lesquelles un permis peut s'écarter des indications d'un guide sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT. Cette disposition, tel qu'applicable, prévoit ce qui suit :

- « Un permis [...] peut s'écarter [...] du contenu à valeur indicative d'un guide [...] 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 guide [...] ;
 - 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Concernant la première condition qui impose la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, elle implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci 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, 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, sous la réserve 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 précitée. Toute prescription ou indication d'un guide ne constitue pas nécessairement un objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. En effet, considérer que toute prescription définit un objectif revient à rendre impossible tout écart à ce guide alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative.

Concernant la seconde condition qui vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet, les notions de « paysage », de « protection », de « gestion » et d'« aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000 à Florence. La notion de « paysage » « désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». L'appréciation de l'écart implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti. Cela étant, la motivation sur ce point est requise à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet. Un écart qui n'altère pas le paysage car sans objet

ou sans impact significatif sur ce dernier participe en soi à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages.

3. Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

4. En l'espèce, le GCU de La Louvière comporte des dispositions générales et des dispositions particulières à chaque unité paysagère. La parcelle concernée par le projet litigieux se situe dans l'unité paysagère intitulée « Unité de construction d'ensemble » et, au sein de celle-ci, dans l'ensemble d'habitations n° 16 dénommé la « Cité Reine Astrid à La Louvière ».

L'article 18 de ce guide, contenant les dispositions particulières applicables aux unités de construction d'ensemble, précise notamment ce qui suit :

« 1.18-1) Définition du paysage

Ces unités sont caractérisées par des ensembles d'habitations d'occupation spécifique (logements sociaux, moyens, pour vieux conjoints, cités minières ...) construits selon un seul type (ou plusieurs localement) et par conséquent présentant un caractère homogène de grande valeur urbanistique.

[...]

3.18-3) Règlements spécifiques

Tous ces ensembles sont repérés au plan des unités paysagères prévues à l'Art 13 et repris sur la liste ci-après qui spécifie pour chacun le numéro de l'annexe au présent règlement qui est d'application. A l'exception des modifications prévues explicitement dans ces textes en annexe, les caractéristiques des plans initiaux sont maintenues inchangées.

4.18-4) Liste

[...]

16. Cité Reine Astrid à La Louvière :

(La Croyère)

Le texte d'application est repris en annexe n° 13-16 et au plan 13-16 ».

L'annexe n° 13-16 « Reine Astrid à La Louvière » précise que, pour cette cité, « les dispositions d'application sont celles établies par l'architecte [J.R.], approuvées par le Collège du 20/2/1984 » et qu'elles « se présentent sous forme de 5 plans dont 3 plans-types à respecter », dont le plan directeur n° 4 qui contient des prescriptions graphiques relatives à un « garage type mitoyen ». Celles-ci prévoient que la profondeur maximale d'un tel garage s'élève à 6 mètres et qu'il doit être doté d'une toiture plate d'une hauteur de 2,80 mètres.

Le formulaire de demande de permis d'urbanisme (cadre 7) identifie les deux écarts aux prescriptions de ce plan dans les termes suivants :

« Il n'est pas prévu de garages au plan de la Cité Reine Astrid, néanmoins, nous nous référons au plan directeur n° 4 et sommes en écart par rapport aux points suivants :

A- Plan directeur n° 4 - Garage type mitoyen - le plan directeur prévoit une profondeur de garage de 6 m, nous avons dans notre projet une profondeur de 22,18 m (remise existante comprise).

1. Malgré l'écart, l'objectif n'est que très peu impacté dans la mesure où une remise existe au-delà des 18 m.

Il est plus logique d'un point de vue esthétique et pratique de refermer l'écart qui existe entre la remise et l'annexe si elle devait s'arrêter aux 18 m. L'ensemble est cohérent aussi bien en pratique, esthétique qu'au niveau de la trame urbaine.

2. Afin d'éviter l'écart entre la remise existante et l'annexe, nous avons prolongé jusqu'à la remise, ce qui permet de gérer au mieux l'espace de cours et jardins. Un petit écart n'aurait rien apporté de plus au projet. De plus, nous manquons d'espace de stockage (tondeuse, vélos, deuxième véhicule, moto *etc*). Il est préférable de renfermer ces véhicules et objets dans un espace clos à l'abri de la vue de tous.

B- Plan directeur n° 4 - Garage type mitoyen - le plan directeur impose une toiture plate-forme avec une hauteur de 2,80 m alors que notre projet présente une toiture à versant dans la partie avant (jusqu'à la limite de la façade arrière de la maison), le reste est en plate-forme.

1. Malgré l'écart, l'objectif n'est que très peu impacté dans la mesure où la toiture est de faible pente (10 %) cela reste discret et reste dans l'objectif de garder une uniformité de l'ensemble bâti. Il est à noter que la hauteur maximale est de 2,44 m à son point le plus haut, ce qui souligne la volonté de ne pas s'imposer trop.

2. Le projet s'intègre dans le contexte dans la mesure où c'est le seul garage construit dans l'environnement immédiat. Il n'y a donc pas de référence physique et le garage reste discret. L'annexe arrière n'est visible que latéralement. Cependant, un mur de clôture existe déjà. L'impact par la rehausse de ce mur et la pose de la toiture est limité ».

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

« Considérant que [K.D.] a introduit une demande de permis d'urbanisme [...] ayant pour objet la régularisation du garage et de la partie arrière au garage et la régularisation des auvents ;

[...]

Considérant que la demande s'écarte du guide communal d'urbanisme pour les motifs suivants :

- Auvent implanté sur la limite de propriété (recul > 2 m) ;
- Profondeur de construction > 6 m ;
- Toiture à versant ;

[...]

Considérant que, dans son recours, la demanderesse invoque les arguments suivants :

- But des travaux est de mettre à l'abri un deuxième véhicule et de ne pas encombrer la voirie. Espace de stockage supplémentaire pour le mobilier de jardin, tondeuse, ... L'actuel abri de jardin est trop petit et sert de local poubelles ;
- La toiture du volume pourra être modifiée afin d'uniformiser l'ensemble ;
- L'auvent est démontable. Il n'a cependant pas d'impact sur le voisin puisqu'il est situé au nord ;

[...]

Considérant que la demande porte sur la régularisation d'un garage implanté le long de la façade latérale gauche, présentant un léger recul par rapport à la façade avant, la régularisation d'un volume d'extension situé à l'arrière du garage et reliant un petit volume remise situé en fond de parcelle et la régularisation d'auvents placés en continuité de l'extension abritant la cuisine et à l'avant de la remise existante permettant de créer deux espaces abrités pour une terrasse et pour un stockage de poubelles ;

Considérant que l'objet de la demande s'écarte sur plusieurs points des indications du guide communal d'urbanisme (profondeur de construction trop importante, auvent ne présentant pas un recul suffisant, toiture à versant) ;

Considérant que le guide a pour objectif de conserver cette harmonie et uniformité qui caractérise le quartier Reine Astrid dans lequel est implanté le projet ; que le guide autorise l'implantation d'un volume garage en annexe latéral jusqu'à la limite de propriété ; que sa largeur et sa profondeur ne peuvent excéder 7,62 m x 3,00 m ; que le garage à régulariser présente une largeur de 3,25 m et une profondeur de 20,10 m ; que le garage est implanté le long de la limite latérale gauche ; que l'écart concernant sa largeur est minime ; que conserver un espace de 25 cm entre la limite et la façade latérale droite n'est pas cohérent ;

Considérant que la profondeur de la bâtisse est plus importante que celle recommandée ; que cependant, le volume situé à l'arrière du garage vient créer un "L" cohérent à l'arrière de la parcelle ; que cela permet de refermer l'espace terrasse et de créer un espace couvert par l'auvent placé par-dessus ; que l'ensemble de ces éléments sont situés à l'arrière de la parcelle et ne sont pas visibles depuis le domaine public ; qu'au vu de l'orientation de la parcelle, le projet établit le long de la mitoyenneté n'aura aucun impact sur la parcelle voisine ; que l'extension bâtie à l'arrière de la parcelle présente un gabarit similaire à l'extension qui abrite la cuisine ; qu'elle est vêtue d'une brique identique ; que l'ensemble est harmonieux et cohérent ;

Considérant que la toiture du garage est une toiture à un seul versant ; que le guide recommande une toiture plate ; que la pente de la toiture est relativement faible, ce qui permet de ne pas occasionner une hauteur trop importante pour un volume secondaire ; que sa hauteur au point haut est cohérente pour un volume secondaire ; que l'utilisation d'une toiture à versant pour surplomber ce type d'installation est justifiée et rencontre l'objectif visé par le guide de limiter la hauteur d'un volume secondaire par l'utilisation d'une toiture plate ; que le volume secondaire situé à l'arrière est surmonté d'une toiture plate ; que son impact est limité d'autant plus qu'il n'est pas visible depuis la voirie ;

Considérant que les objectifs du guide ne sont pas compromis par les différents éléments à régulariser ; que l'ensemble du quartier conserve son harmonie et son uniformité ; que les matériaux utilisés permettent notamment de conserver ces différents aspects ; que la parcelle conserve un espace en pleine terre suffisant pour une habitation située à proximité du centre de La Louvière ; que la minéralisation de la parcelle ne semble pas excessive au vu de la continuité des aménagements et de la cohérence de leur implantation ;

Considérant que l'auvent qui abrite la terrasse n'a pas d'impact sur l'harmonie de l'ensemble ; qu'il permet de disposer d'un espace extérieur couvert ; qu'il s'aligne avec la profondeur du volume annexe voisin ; qu'il n'est pas visible depuis le domaine public ;

Considérant que le deuxième auvent est beaucoup plus petit et situé à plus de 2 m de la limite mitoyenne ; qu'il n'est donc pas soumis à permis au sens de l'article R.IV.1-I, J1 du Code ».

5. Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que son auteur a relevé que la demande de permis porte sur la régularisation d'un garage, implanté le long de la façade latérale gauche de la maison existante, et d'un volume d'extension, situé à l'arrière du garage et reliant une petite remise existante située en fond de parcelle, ainsi que de deux auvents couvrant respectivement la terrasse et un espace de stockage pour des déchets.

En indiquant que « le garage à régulariser » présente une profondeur de 20,10 mètres, l'acte attaqué vise clairement la profondeur des constructions à régulariser, soit le garage et son volume d'extension, à l'exclusion de la remise existante en fond de parcelle – non visée par la demande de permis – et de l'auvent couvrant l'espace pour déchets – qu'il a considéré comme exonéré de permis –. Partant, l'erreur de fait alléguée sur le calcul de la profondeur totale de l'annexe litigieuse n'est pas établie.

Le grief n'est pas fondé.

6. En ce qui concerne les écarts au GCU, il n'est pas contesté que ce guide n'énonce pas expressément les objectifs poursuivis par les indications particulières relatives à la « Cité Reine Astrid à La Louvière ». Il s'ensuit que la détermination de ces objectifs relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité statuant sur la demande de permis. Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que son auteur a considéré que le GCU a « pour objectif de conserver cette harmonie et uniformité qui caractérise le quartier Reine Astrid dans lequel est implanté le projet ». La partie requérante ne conteste pas que, ce faisant, il a raisonnablement identifié l'objectif général poursuivi par les indications du GCU relatives à la « Cité Reine Astrid ».

6.1. S'agissant de l'écart relatif à la profondeur des constructions à régulariser, l'autorité délivrante met en évidence que les constructions à régulariser forment un ensemble harmonieux et cohérent avec les constructions existantes sur la parcelle, notamment au regard de leur implantation, leur gabarit et leurs matériaux, que le volume implanté à l'arrière du garage se situe à l'arrière de la parcelle et, partant, n'est pas visible depuis le domaine public et que les constructions n'impactent pas la parcelle voisine de gauche. Elle relève également que la profondeur des constructions n'empêche pas qu'il subsiste un espace en pleine terre suffisant pour

une habitation située « à proximité » du centre de La Louvière et que la minéralisation de la parcelle ne semble pas excessive « au vu de la continuité des aménagements et de la cohérence de leur implantation ». En ajoutant, quant aux « différents éléments à régulariser », que « l'ensemble du quartier conserve son harmonie et son uniformité », notamment grâce aux matériaux utilisés, elle fait apparaître qu'elle s'est souciée de l'intégration du projet dans l'unité paysagère dans laquelle il s'implante. Partant, la motivation de l'acte attaqué permet à suffisance de comprendre pourquoi son auteur a estimé que le projet litigieux ne compromettrait pas l'objectif précité du GCU.

Sur le grief pris de l'erreur en fait ou de l'erreur manifeste d'appréciation, la partie requérante ne peut pas être suivie lorsqu'elle soutient que l'autorité a procédé à une « analyse isolée de la demande » dès lors qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a examiné l'impact du projet litigieux sur la parcelle voisine de gauche, le domaine public et le quartier. Pour conclure qu'un écart ne met pas en péril l'objectif consistant à conserver l'harmonie et l'uniformité qui caractérise un quartier, l'autorité pouvait raisonnablement tenir compte de l'intégration cohérente et harmonieuse des constructions à régulariser par rapport à celles existantes sur la parcelle, dont il n'est pas soutenu qu'elles ne reflètent pas les caractéristiques architecturales du quartier. Par ailleurs, en considérant que la minéralisation de la parcelle est admissible notamment en raison de sa « proximité » avec le centre de La Louvière, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas apprécié l'admissibilité du projet au regard d'un cadre bâti « diamétralement opposé » mais a tenu compte de la localisation plus générale de son site d'implantation. La seule allégation, non autrement étayée, selon laquelle la « Cité Reine Astrid » est « excentrée » n'établit pas une erreur ou un manquement au devoir de minutie. La partie requérante ne démontre pas que cette appréciation de l'autorité délivrante est erronée en fait ou procède d'une erreur manifeste.

En soutenant que l'écart litigieux compromet nécessairement l'harmonie de la cité aux motifs qu'il porte la profondeur de bâtisse à plus de 22 mètres, à une surface presque comparable à celle du volume principal, supprime l'intérieur d'îlot, l'imperméabilise « à outrance », et qu'il n'est pas pertinent de relever que les constructions à régulariser ne sont pas visibles depuis le domaine public, elle tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation de l'admissibilité d'un écart à celle de l'autorité délivrante, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de celle-ci, prouver non rapportée en l'espèce.

Les motifs précités de l'acte attaqué font également apparaître à suffisance que son auteur s'est assuré de l'intégration paysagère du projet litigieux au cadre bâti et non bâti. En plus d'avoir considéré que « l'ensemble de ces éléments sont situés à l'arrière de la parcelle et ne sont pas visibles depuis le domaine public », il a examiné

l'intégration des constructions à régulariser par rapport aux constructions existantes sur la parcelle, ainsi que leur impact sur la parcelle voisine de gauche. Cette motivation est suffisante et adéquate. La partie requérante n'établit pas que cette appréciation procède d'une erreur de fait, d'une erreur manifeste et d'un manque de minutie.

Le grief n'est pas fondé.

Pour le surplus, l'argument, soulevé dans le dernier mémoire, consistant à critiquer l'acceptation trop restrictive de la notion de « paysage » est nouveau. Dès lors qu'il aurait pu, et donc dû, être soulevé dans la requête et qu'il ne relève pas de l'ordre public, il est irrecevable.

6.2. S'agissant de l'écart relatif au type de toiture, la motivation de l'acte attaqué fait apparaître que l'autorité délivrante a attribué un objectif plus spécifique à l'indication du GCU qui préconise l'installation d'une toiture plate, à savoir la limitation de la hauteur des volumes secondaires. La circonstance que les indications du GCU poursuivent, dans leur généralité, un objectif d'harmonisation et d'uniformité des constructions n'empêche pas que certaines d'entre elles puissent poursuivre un objectif plus spécifique. Dès lors que l'objectif de la prescription relative au type de toiture n'est pas expressément énoncé par le guide, l'auteur de l'acte attaqué disposait à cet égard d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. La partie requérante ne démontre pas qu'il a commis une erreur manifeste en identifiant cet objectif spécifique.

En relevant, d'une part, que la toiture du garage est constitué d'un seul versant dont la pente est relativement faible, permettant de ne pas occasionner une hauteur trop importante pour un volume secondaire et, d'autre part, que le volume secondaire situé à l'arrière du garage est surmonté d'une toiture plate et engendre un impact d'autant plus limité qu'il n'est pas visible depuis la voirie, l'auteur de l'acte attaqué a suffisamment exposé pourquoi, à son estime, l'objectif spécifique ainsi identifié n'est pas mis en péril. Il n'est pas démontré que, ce faisant, il a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, la partie requérante n'établit pas que la toiture litigieuse, eu égard à sa hauteur de 2,84 mètres, engendrera un impact significatif sur le paysage. Partant, une motivation circonstanciée sur ce point n'était pas requise, notamment au regard des éventuelles annexes à toiture plate existantes dans le quartier. Au demeurant, il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que son auteur s'est soucié de l'intégration paysagère du projet, entre autres en tenant compte de la toiture du garage en écart au GCU.

Le grief n'est pas fondé.

7. S'agissant de la motivation de l'acte attaqué par rapport à l'avis de la CAR, il est renvoyé à l'examen de la troisième branche du moyen unique.

8. Concernant la critique selon laquelle l'auteur de l'acte attaqué a pris sa décision sous le poids du fait accompli et en s'écartant de l'avis d'autres instances, il est renvoyé à l'examen des troisième et quatrième branches du moyen unique.

9. La première branche du moyen unique n'est fondée en aucun de ses griefs.

B. Deuxième branche

10. Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

La question de savoir si un projet est conforme au bon aménagement des lieux et, dans ce cadre, est compatible avec les circonstances urbanistiques locales relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'auteur de l'acte attaqué et de la partie requérante, fût-elle l'autorité compétente en première instance administrative. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité délivrante et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

L'article D.IV.53 du CoDT, tel qu'applicable, dispose ce qui suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

11. En l'espèce, à l'occasion de l'examen de la première branche du moyen unique, il a été constaté que l'auteur de l'acte attaqué a examiné l'intégration des constructions litigieuses par rapport aux constructions existantes sur la parcelle, à la parcelle voisine de gauche – c'est-à-dire la parcelle voisine *a priori* la plus impactée au regard de l'implantation des annexes litigieuses –, au domaine public et au quartier.

Il a aussi été relevé que la motivation de l'acte attaqué fait apparaître que son auteur s'est soucié de l'intégration paysagère du projet en soulignant qu'au regard de leurs localisation et configuration, la profondeur des constructions à régulariser ne conduit pas à une minéralisation excessive de la parcelle, qui conserve un espace en pleine terre suffisant.

Ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué témoigne avoir pris en considération les circonstances urbanistiques locales et expose à suffisance les raisons pour lesquelles il estime que le projet litigieux est admissible au regard du bon aménagement des lieux. La partie requérante ne démontre pas que cette appréciation procède d'une erreur de fait ou d'une erreur manifeste ou qu'elle traduit un manque de minutie.

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

C. Troisième branche

13. Pour être adéquate, la motivation formelle de la décision doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, observations et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, d'avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de l'objection.

14. En l'espèce, l'avis favorable de la CAR du 7 novembre 2023 est motivé comme suit :

« La Commission émet son avis motivé en fonction du repérage et de la première analyse du recours visés à l'article D.IV.66, des circonstances urbanistiques locales, des éléments mis en exergue lors des débats et des documents déposés au dossier lors de l'audition (cf. article R.1.6-4 du Code).

Le représentant de la partie demanderesse a rappelé les rétroactes du dossier et exposé les arguments développés dans son recours, tels que figurant au dossier de la procédure.

La Commission constate que le bien en cause ainsi que les logements environnants sont des maisons mitoyennes disposant de dégagements latéraux ; qu'au vu des superficies peu importantes des habitations, il convient d'autoriser l'aménagement et la construction d'annexes sur les dégagements latéraux. En outre, la Commission constate que, en l'état, la demanderesse a regroupé l'ensemble des volumes annexes/abris de jardin/garage au même endroit ; que partant, ceci tend à limiter une dispersion des volumes sur la parcelle.

Compte tenu des éléments énoncés ci-avant, la Commission estime, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que la régularisation des annexes et de l'auvent peut être autorisée ; toutefois, afin de créer un ensemble cohérent, l'ensemble des toitures des différents volumes annexes sera composé de toitures plates.

En outre, au regard de l'ampleur des volumes annexes, la Commission préconise que le solde du jardin ne soit pas minéralisé.

Moyennant le respect des conditions précitées, la Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et contribue à la gestion et l'aménagement du paysage bâti et non bâti.

La Commission émet un avis favorable ».

Même si la CAR n'indique pas expressément dans sa conclusion que son avis est « favorable conditionnel », il ressort de ses motifs – et spécialement de l'emploi des termes « moyennant le respect des conditions précitées » qu'il doit être considéré comme tel. Ainsi, il préconise, d'une part, que l'ensemble des toitures des différentes annexes soit composé de toitures plates « afin de créer un ensemble cohérent » et, d'autre part, que le solde du jardin ne soit pas minéralisé.

L'acte attaqué n'impose pas, à titre de condition, le remplacement de la toiture à versant du garage par une toiture plate. Partant, il s'écarte de l'avis de la CAR et devait s'en justifier. Dans la continuité de ce qui a été jugé sur la première branche du moyen unique, la motivation de l'acte attaqué permet à suffisance de comprendre que son auteur a estimé que la toiture à versant du garage est admissible dès lors que sa pente est relativement faible, de manière à ne pas occasionner une hauteur trop importante pour un volume secondaire. De même, il a considéré que l'implantation,

le gabarit et les matériaux permettent d'assurer que les constructions à régulariser forment un ensemble cohérent et harmonieux avec les constructions existantes sur la parcelle. Il s'ensuit que l'autorité délivrante a exposé à suffisance pourquoi il s'écarte de la position de la CAR à cet égard.

Le grief n'est pas fondé.

15. Par ailleurs, la CAR s'est limitée à préconiser « que le solde du jardin ne soit pas minéralisé » mais n'a pas suggéré pour autant d'en faire une condition du permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.53 du CoDT. Dès lors que la partie requérante n'établit pas que l'acte attaqué autorise la minéralisation du solde du jardin, elle ne démontre pas en quoi son auteur s'écarte de l'avis de la CAR ni en quoi une motivation spécifique était requise sur ce point.

Le grief n'est pas fondé.

16. La troisième branche du moyen unique n'est fondée en aucun de ses griefs.

D. Quatrième branche

17. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

18. En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué, reproduite sous l'examen de la première branche, que son auteur avait conscience du fait que la demande portait sur la régularisation d'actes et travaux réalisés sans permis d'urbanisme préalable. À l'occasion de l'examen des deux premières branches du moyen unique, il a été jugé qu'il a exposé de manière suffisante et adéquate les considérations de droit et de fait justifiant l'octroi du permis, notamment au regard du GCU et de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Une telle motivation fait apparaître à suffisance qu'il n'a pas statué sous le poids du fait accompli.

Les arguments invoqués par la partie requérante ne permettent pas d'énervier ce constat. Le fait que l'auteur de l'acte attaqué n'aurait pas, selon elle, exposé pourquoi il s'écarte de la décision de première instance et de l'avis favorable conditionnel de la CAR, *quod non* en l'espèce, s'il peut traduire un défaut de motivation du permis, ne permet pas de conclure que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés a constitué, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi.

19. La quatrième branche du moyen unique n'est pas fondée.

20. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses quatre branches.

VII. 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 intervention introduite par K.D. est accueillie.

La demande de reprise d'instance de P.C. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à P.C.

Article 4.

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 24 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Laure Demez,
Virginie Rolin,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders