

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.210 du 24 juin 2026

A. 242.516/XIII-10.443

En cause : **la ville de Seraing,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

D.B.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc LEVAUX et
Jean-Marc VERJUS, avocats,
rue Louvrex 55-57
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 22 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à C.B. et D.B. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un ensemble de deux immeubles de six appartements sur un bien sis rue de Fraigneux à Seraing et cadastré 12^{ème} division, section A, n° 357D.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 septembre 2024, D.B. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique et 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 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 Emma Dupont, *loco* M^{es} Judith Merodio et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Benjamin Reuliaux, *loco* M^{es} Marc Levaux et Jean-Marc Verjus, 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. Les antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 258.869 du 21 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.869). Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par les éléments qui suivent.

2. Pour rappel, le 23 mai 2019, D.B. et C.B. introduisent, auprès du collège communal de Seraing, une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un

ensemble de deux immeubles de six appartements, en ce compris l'aménagement des abords, sur un bien situé rue de Fraigneux à Seraing, cadastré 12^{ème} division, section A, n° 357D.

Le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Liège et constitue le lot n° 1 d'un permis d'urbanisation approuvé le 1^{er} juin 2006 par le collège communal de Seraing. Il est repris en zone résidentielle au « schéma boncellois d'affectation et d'urbanisation » (SBAU).

2. Le 13 février 2020, sur recours administratif, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Par l'arrêt n° 258.869 du 21 février 2024, le Conseil d'État annule ce permis. Cet arrêt est notifié à la partie adverse par un pli recommandé du greffe du 22 février 2024, dont il est accusé réception le lendemain.

3. Le 8 avril 2024, la cellule Aménagement-Environnement émet un avis favorable conditionnel.

4. Le 8 mai 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) soumet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'octroi conditionnel du permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 22 mai 2024, le ministre délivre, sous conditions, un nouveau permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par D.B., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article D.IV.5 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 et du permis d'urbanisation

du 1^{er} juin 2006, ainsi que d'une erreur de fait et de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas motiver à suffisance et de manière adéquate les écarts octroyés au permis d'urbanisation précité.

Concernant l'écart relatif au type de toiture, elle expose que le projet prévoit une toiture plate alors que le permis d'urbanisation exige des toitures « du type traditionnel, à deux versants de même inclinaison, comprise entre 25° et 35°, et de longueur de pente sensiblement égale ». Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué admettant cet écart est insuffisante et inadéquate. Elle estime qu'il est contradictoire de soutenir, d'une part, que l'objectif du permis d'urbanisation est de conserver le caractère traditionnel de la région et, d'autre part, que le choix d'une toiture plate ne le compromet pas en ce qu'il « permet de conférer un caractère contemporain à l'ensemble bâti et, par extension, au quartier ». Elle ajoute qu'il ne peut pas davantage être soutenu, en même temps, que l'environnement bâti du projet est hétérogène et qu'il est constitué d'immeubles présentant une hauteur « + toiture », soit de toitures à versants. Elle soutient que la motivation est affectée d'une erreur de fait sur ce point dès lors que, selon elle, aucune toiture plate ne se retrouve dans le quartier et, partant, que celui-ci est parfaitement homogène vu la seule présence de toitures à versants. Elle en déduit qu'il ne peut être soutenu que le quartier se caractérise par « différentes formes » de toiture et qu'il est « hétérogène » à cet égard.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que, si le précédent permis a été annulé en raison d'une motivation insuffisante des écarts octroyés au permis d'urbanisation, l'acte attaqué a veillé à rencontrer les griefs retenus par l'arrêt d'annulation en justifiant de manière adéquate et suffisante l'admissibilité de ces écarts.

Quant à l'écart relatif au type de toiture, elle se réfère à la motivation de l'acte attaqué qui, selon elle, respecte les exigences de l'article D.IV.5 du CoDT.

C. La requête en intervention

La partie intervenante relève que le permis d'urbanisation ayant été adopté suivant la procédure prévue par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), il ne comporte pas formellement d'objectifs au sens de l'article D.IV.5 du CoDT.

Quant à l'écart relatif au type de toiture, rappelant que le permis d'urbanisation mentionne que « les prescriptions qui suivent ont pour but de former un ensemble résidentiel, conservant le caractère traditionnel de la région et s'intégrant dans le site afin de sauvegarder le bon aménagement des lieux ainsi que l'intérêt de chaque propriété et de la communauté », elle souligne que l'un des objectifs du permis d'urbanisation consiste à « sauvegarder le bon aménagement des lieux ainsi que l'intérêt de chaque propriété et de la communauté ». Elle considère qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a correctement identifié l'objectif de la conservation du caractère traditionnel de la région. Elle estime que cette motivation permet aussi de comprendre en quoi l'écart litigieux ne compromet pas les objectifs du permis d'urbanisation et démontre même qu'il les renforce. Elle précise qu'une toiture en pente, sans que le dernier étage soit implanté avec un retrait tel que le prévoit le projet litigieux, aurait augmenté l'impact visuel du projet et n'aurait dès lors pas permis de rencontrer l'objectif du permis d'urbanisation. Elle fait valoir qu'une telle configuration aurait été contraire au bon aménagement des lieux et à l'intérêt des voisins et de la communauté.

D. Le mémoire en réplique

S'agissant de l'écart concernant le type de toiture, la partie requérante précise que sa critique ne vise pas l'absence d'identification des objectifs du permis d'urbanisation ni la justification de leur non-mise en péril par le projet litigieux mais le caractère contradictoire et erroné en fait de la motivation de l'acte attaqué.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante confirme que la motivation de l'acte attaqué permet à suffisance de comprendre en quoi la toiture plate du projet s'intègre dans l'environnement bâti et non bâti du quartier, notamment en raison du caractère hétérogène de ce dernier.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante considère que, dans l'arrêt n° 258.869 précité, le Conseil d'État a reconnu qu'il est contradictoire de qualifier le quartier d'hétérogène pour ce qui est du type de toiture alors qu'il est présenté comme constitué d'immeubles avec toiture à versants. Selon lui, cette contradiction est toujours présente dans l'acte attaqué et ne peut pas être résolue en distinguant le champ géographique du « contexte proche » du projet de celui, plus large, du « quartier ».

V.2. Examen

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.

Conformément à l'article D.IV.78 du CoDT, le permis d'urbanisation est un document à valeur indicative qui s'applique au permis d'urbanisme.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un permis d'urbanisation sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT. Cette disposition, tel qu'applicable, est rédigée comme suit :

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

Le respect de cette disposition implique que l'autorité identifie les écarts au permis d'urbanisation.

S'agissant de la première condition énoncée par cette disposition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, 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 des prescriptions de celui-ci. 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 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.

2. En l'espèce, le point 2.4. « Généralités » des indications du permis d'urbanisation expose que « les prescriptions qui suivent ont pour but de former un ensemble résidentiel, conservant le caractère traditionnel de la région et s'intégrant dans le site afin de sauvegarder le bon aménagement des lieux ainsi que l'intérêt de chaque propriété et de la communauté ».

Sur le type de toiture, le point 2.7. « Constructions » du permis d'urbanisation indique que « les toitures seront du type traditionnel, à deux versants de même inclinaison, comprise entre 25° et 35°, et de longueur de pente sensiblement égale ». Cette prescription participe de l'objectif général précité du permis d'urbanisation consistant à conserver le caractère traditionnel de la région.

A ce sujet, le formulaire de demande de permis d'urbanisme (Cadre 7) précise ce qui suit :

« Nous sollicitons les écarts suivants :

[...]

2. Toitures : Les toitures devaient être de type traditionnel à 2 versants avec la même inclinaison, comprise entre 25° et 35°, avec des longueurs de pente égales et un faîtage parallèle au fond de bâtisse : Dans un souci de réduire la hauteur des bâtiments et de conférer à ces derniers un caractère beaucoup plus contemporain souligné par l'utilisation d'un volume simple et d'un dernier étage en retrait avec présence d'une casquette pour protéger de l'ensoleillement en été, il a été décidé, de commun accord avec les autorités communales, de supprimer la toiture à versant qui allait engendrer une hauteur trop importante, notamment au niveau des pignons, et de porter la hauteur de la toiture à 9,05 m au lieu de 9 m. De plus, cela permet d'avoir des hauteurs de pièce de 2,50 m partout et d'éviter des pièces mansardées dans le volume de toiture. Cela confère donc aux appartements une meilleure qualité de vie ».

L'acte attaqué contient les motifs suivants :

« Considérant que la demande s'écarte des indications du permis d'urbanisation en ce qui concerne les points suivants :

[...]

• TOITURE : suivant le point 2. B. 2.7.A : “les toitures seront du type traditionnel, à deux versants de même inclinaison, comprise entre 25° et 35°, et de longueur de pente sensiblement égale. Le faîtage principal sera parallèle au front de bâtisse” ; qu'en l'espèce, le projet vise la réalisation d'une toiture plate, type de toiture non prévue ;

[...]

Considérant que les écarts aux indications du permis d'urbanisation sont justifiés en l'espèce ;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne le choix d'une toiture plate, un tel choix se justifie par le souci de réduire la hauteur du bâtiment et ainsi permettre de limiter l'impact visuel de la construction ; qu'une telle conception présente l'avantage d'éviter des pièces mansardées éclairées par des fenêtres de toit dans le volume de la toiture ; que, de plus, le dernier étage des deux parties du lot a été réduit sur les 4 façades, avec l'aménagement d'appartements plus petits avec terrasses périphériques, ce qui permet de minimiser l'impact, notamment sur le voisin de gauche ;

Considérant, en outre, que le projet est situé au nord des constructions situées de l'autre côté de la voirie et qu'il n'a strictement aucun impact sur ces constructions existantes en termes d'ensoleillement ;

Considérant que le point 2.4. Généralités des prescriptions urbanistiques mentionne que : "les prescriptions qui suivent ont pour but de former un ensemble résidentiel, conservant le caractère traditionnel de la région et s'intégrant dans le site afin de sauvegarder le bon aménagement des lieux ainsi que l'intérêt de chaque propriété et de la communauté" ;

Considérant qu'en l'espèce, le contexte proche est constitué de hauteurs différentes (rez+toiture, rez+1+toiture notamment) ; qu'en face, les habitations sont de type rez+2+toiture ; que des immeubles à appartements composés de plusieurs niveaux sont situés non loin de la parcelle ; que la rue présente dès lors des hauteurs mixtes ; que différentes formes et inclinaisons de toiture se retrouvent dans le quartier ; que le contexte architectural du quartier n'est pas homogène ; que le choix d'une toiture plate permet de conférer un caractère contemporain à l'ensemble bâti et, par extension, au quartier ; qu'une telle forme de toiture peut habilement s'intégrer au sein de cet environnement relativement hétérogène et ainsi faire évoluer le quartier en accord avec son époque ; que, dès lors, l'objectif poursuivi par le permis d'urbanisation, à savoir de conserver le caractère traditionnel de la région, n'est pas compromis ; que l'écart est acceptable ».

Si ces motifs font apparaître que l'auteur de l'acte attaqué a raisonnablement identifié l'objectif poursuivi par le permis d'urbanisation, la circonstance que le choix d'une toiture plate permet de « conférer un caractère contemporain à l'ensemble bâti et, par extension, au quartier » et de « faire évoluer le quartier en accord avec son époque » ne permet pas de comprendre en quoi le projet ne compromet pas cet objectif visant précisément la conservation du caractère architectural traditionnel de la région, lequel requiert notamment des toitures « du type traditionnel » que sont les « toitures à deux versants de même inclinaison, comprise entre 25° et 35°, et de longueur de pente sensiblement égale ». Au contraire, de tels motifs laissent entendre que l'écart fera évoluer le projet – et le quartier dans lequel il s'implante – dans une perspective *a priori* opposée à cet objectif, qu'il compromet. Dans cette mesure, l'acte attaqué contient une motivation formelle insuffisante et inadéquate, laquelle viole l'article D.IV.5 du CoDT.

Le grief est fondé dans la mesure qui précède.

3. Le troisième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs du troisième moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 D.B. est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 22 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à CB. et D.B. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un ensemble de deux immeubles de six appartements sur un bien sis rue de Fraigneux à Seraing, cadastré 12^{ème} division, section A, n° 357D.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, 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