

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.494 du 16 mai 2018

A. 219.705/XIII-7728

En cause : **la Ville de Charleroi,**
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 juillet 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 4 mai 2016, octroyant à Ahmed GOCKE un permis d'urbanisme ayant pour objet la pose de deux enseignes lumineuses "Snack XL" pour une période de trois ans maximum à dater de la décision, relatif à un bien sis à Charleroi, place de la Digue, 41, cadastré division Charleroi, 1, section C, n° 106c3.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, 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 26 mars 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 avril 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sébastien KAISERGRUBER, loco M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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

1. Le 28 novembre 2013, Ahmed GOCKE introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Charleroi pour le placement d'enseignes lumineuses au n° 41 de la place de la Digue à Charleroi.

Le service technique de la ville de Charleroi, dans son avis du 20 décembre 2013, décrit les enseignes comme suit :

" [...] une enseigne à poser perpendiculairement à la façade au niveau des fenêtres du premier étage, est constituée d'un panneau double face en aluminium 95 x 120 cm avec tubes néon jaunes et rouges clignotant et représente un cornet de frites avec le logo du snack et [...] l'autre enseigne à appliquer sur la façade au dessus de la baie de la partie commerciale, est constituée d'une tôle d'aluminium de 315 x 100 cm de ton jaune vif, le nom de la friterie étant surligné de tubes néons jaunes et blancs".

2. Le 31 décembre 2013, le collège communal de Charleroi se rallie à l'avis de son service technique et refuse le permis sollicité. La décision est notifiée par un courrier du 30 janvier 2014.

3. Par un courrier du 1^{er} mars 2014, le demandeur de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon. Il reproche à la requérante d'avoir estimé que le projet est incompatible avec la destination générale de la zone considérée alors qu'il s'agit d'une zone commerciale et qu'il ne peut suffire de prétendre que telle ou telle enseigne sera néfaste à l'ensemble urbain.

4. Le 3 avril 2014, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable à condition que le permis soit octroyé pour une durée de trois ans.

5. Le 15 avril 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal d'octroyer le permis d'urbanisme pour une durée limitée de trois ans.

6. Par un arrêté ministériel du 4 mai 2016, le permis sollicité est octroyé pour une période de trois ans maximum. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 3 avril 2014;

Considérant que cette Commission a émis un avis favorable conditionnel en date du 17 avril 2014 (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 18 avril 2016, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«[...]

Considérant que la demande visant la pose de deux enseignes en façade avant de l'immeuble existant est conforme à la destination de la zone d'habitat telle que définie par l'article 26 du Code précité;

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner le projet en fonction des circonstances architecturales et urbanistiques locales, de son intégration au cadre bâti et non-bâti environnant, de son impact dans le paysage;

Considérant que la demande n'a été soumise à aucune enquête publique; qu'aucune réunion de concertation n'a été organisée;

Considérant que la demande n'a pas été soumise à l'avis préalable du Fonctionnaire délégué de la Direction extérieure du Hainaut 2;

Considérant que la décision prise par le Collège communal en date du 31 décembre 2013 est notamment libellée et motivée comme suit :

'[...]

Considérant que la façade est inchangée alors que l'encadrement de la baie de la partie commerciale mériterait d'être repeinte afin de redonner un peu de caractère à la façade;

Considérant que l'enseigne perpendiculaire à la façade en dénature la composition et en perturbe la lecture;

Considérant que l'enseigne horizontale est criarde; qu'elle constitue un élément rapporté nuisible à l'entité de la façade, accentuant la séparation du rez-de-chaussée par rapport aux étages;

Considérant que le bâti autour de la place de la Digue présente une valeur d'ensemble pour ce qui est de l'îlot entre la rue du Grand Central et la rue de la Digue et une valeur d'accompagnement pour la plupart des autres immeubles (cf. étude Espace Environnement 1992);

Considérant que l'immeuble visé par la demande fait partie des immeubles ayant valeur d'accompagnement;

Considérant que la place de la Digue fait l'objet d'une des rénovations majeures du centre-ville de Charleroi dans le cadre des opérations PHENIX;

Considérant que les enseignes envisagées seront néfastes à la cohérence de l'ensemble urbain de la place; qu'il conviendrait dès lors d'opter pour une enseigne plus sobre afin que l'activité commerciale participe à la rénovation de l'identité de la place renforçant ainsi le travail de rénovation de l'espace public réalisé;

Pour les motifs ci-dessus, le service technique propose au Collège communal de refuser le permis d'urbanisme.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Ahmed GOCKE est refusé;

Considérant que l'avis de la Commission est notamment motivé et libellé comme suit :

'[...] Compte tenu de ce que la Commission relève le souci, pour la Ville de Charleroi, de prendre des mesures afin d'uniformiser les façades et de garantir une certaine unité en ce qui concerne les enseignes; qu'une réflexion est menée à cet égard (cf. étude réservoir A évoquée par la DGO4 dans le document transmis à la Commission préalablement à l'audition) mais n'a pas encore été mis en oeuvre; que dès lors, la Commission estime que, pour des raisons économiques, il ne peut être fait obstacle à la demande tant que des mesures concrètes relatives à l'uniformisation des enseignes à l'endroit concerné ne sont pas d'application; que dans l'attente, la Commission estime qu'il peut être temporairement satisfait à la demande; qu'elle constate qu'il est possible, en vertu de l'article 87, alinéa 1^{er}, 1^o, d'octroyer un permis d'urbanisme à durée limitée pour le placement d'une ou de plusieurs enseignes; qu'elle suggère par conséquent que le permis d'urbanisme soit octroyé pour une période de trois ans;

La Commission émet un avis favorable à condition que le permis d'urbanisme soit octroyé pour une durée de trois ans';

Considérant que l'avis de la Commission est pertinent sur le fond; que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux s'y rallie sauf lorsqu'elle écrit que le permis temporaire est une faculté;

Considérant qu'au vu des prises de vues Google Street View réalisées en octobre 2015, et versées au dossier administratif, il apparaît que les enseignes faisant l'objet de la présente demande ont été apposées en façade avant, et ce malgré le refus de permis d'urbanisme délivré par le Collège;

Considérant qu'il convient donc de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité ne peut être infléchie par une telle situation;

Considérant que la pose des enseignes publicitaires projetées est nécessaire à la visibilité de la surface commerciale et à la continuité de l'activité commerciale du demandeur;

Considérant que le placement d'une enseigne est soumise à un permis d'urbanisme temporaire par la combinaison des articles 84, § 1^{er}, 2^o et 87, 1^o du Code précité;

Considérant qu'au vu du reportage photographique et des prises de vue Google Street View (datées d'octobre 2015) versés au dossier administratif, il apparaît que certaines surfaces commerciales sont pourvues d'enseignes de teinte jaune en façade avant; vu les enseignes faisant l'objet de la présente demande; que la teinte de l'enseigne projetée est vive mais que son aspect criard est atténué par les dispositifs sombres et très sobres apposés de part et d'autre de la vitrine et de la porte d'entrée de la surface commerciale; que, comme le précise à juste titre la Commission dans son avis, les enseignes sont temporairement autorisées notamment dans l'attente de la prise par l'autorité communale, de mesures concrètes relatives à l'uniformisation des enseignes autour de la place de la Digue;

Considérant qu'au vu des motifs développés ci-dessus, le permis pour la pose de l'enseigne lumineuse perpendiculaire à la façade et de l'enseigne lumineuse apposée parallèlement à la façade, au-dessus de la vitrine peut être autorisé pour une période de 3 ans»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le permis d'urbanisme peut être délivré pour une durée limitée conformément au prescrit de l'article 87 du CWATUP".

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et de prise avec soin des décisions de l'administration, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante expose deux critiques.

D'une part, elle relève que la partie adverse se réfère à l'avis émis par la commission d'avis sur les recours le 3 avril 2014, soit plus de deux ans avant l'adoption de l'acte attaqué et à un moment où les travaux de rénovation de la place de la Digue étaient encore en cours. Elle observe que, selon cet avis, rien ne s'opposait à ce que le permis soit accordé pour trois années dans l'attente d'une uniformisation, de sorte que, lors de l'adoption de l'acte attaqué, cet avis était manifestement obsolète puisque, entre-temps, la place de la Digue avait fait l'objet d'une rénovation profonde et que la ville avait mis en œuvre sa volonté d'uniformiser les façades de la place.

D'autre part, elle constate que l'auteur de l'acte attaqué se réfère à un reportage photographique de Google Street View dont il ressort que les travaux ont entre-temps été effectués de sorte que la demande est modifiée puisqu'il s'agit dorénavant d'une demande régularisation. Elle estime aussi que, si une motivation par référence à des documents inconnus du destinataire d'un permis peut être admise, encore faut-il que ces documents soient joints au permis.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond, d'une part, que le CWATUP ne contient aucune disposition relative à la durée de validité des avis de la commission d'avis sur les recours. Elle fait valoir que la requérante ne lui a ensuite adressé aucun courrier et qu'il ne résulte ni du dossier ni de la requête en annulation que la requérante a adopté un règlement sur l'uniformisation des enseignes lumineuses entre la date de l'avis et celle de l'acte attaqué de sorte qu'il n'y a pas eu de modification de l'ordonnancement juridique. Selon elle, il ne lui appartenait pas de solliciter un nouvel avis et cela d'autant plus qu'elle ne s'écarte pas de cet avis.

D'autre part, elle estime qu'il est de bonne administration que l'administration ait procédé à une instruction complète du dossier en consultant Google Street View, ce qui lui a permis de constater que les deux enseignes étaient déjà apposées, que d'autres surfaces commerciales étaient pourvues d'enseignes de teinte jaune comme celles de l'immeuble litigieux et que l'aspect criard est atténué par les dispositifs sombres et très sobres apposés de part et d'autre de la vitrine.

Elle fait valoir qu'elle a limité la durée du permis à une durée de trois ans, temps durant lequel la requérante aura probablement adopté des mesures concrètes qui modifieront l'ordonnancement juridique en vue d'uniformiser les enseignes apposées en façade sur son territoire. Elle observe qu'elle n'est pas responsable du fait que les prises de vue ne sont plus disponibles en ligne mais fait

valoir qu'elle les a versées au dossier administratif et ne devait pas les annexer à l'acte attaqué.

C. Le mémoire en réplique

La requérante réplique qu'il a déjà été décidé que l'autorité de recours avait méconnu le principe général de bonne administration lorsque durant les dix-neuf mois qui se sont écoulés entre le moment où la commission d'avis sur les recours a transmis son avis au ministre et celui où a été pris l'acte attaqué, aucune mesure d'instruction particulière n'a été faite ni aucun avis supplémentaire demandé et que le dossier ne présentait pas une difficulté particulière. Elle cite à l'appui de cette affirmation l'arrêt n° 233.720 du 3 février 2016.

Elle rappelle par ailleurs que, si les actes soumis à l'obligation de motivation formelle peuvent contenir une motivation par référence, c'est à la condition que les pièces ou l'avis auxquels il est fait référence soient reproduits dans l'acte attaqué, annexés à celui-ci ou aient été communiqués préalablement aux destinataires de l'acte. Elle précise qu'elle a émis entre l'avis donné par la commission d'avis sur les recours et l'adoption de l'acte attaqué "une charte terrasses Horeca et enseignes", qui tend à uniformiser et à apporter de la qualité en matière d'enseignes commerciales sur son territoire.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse constate qu'à aucun moment, la requérante ne soutient que la charte "Terrasses, Horeca et enseignes" a été communiquée à la partie adverse "qui aurait pu sur le vu de celle-ci décider de demander un nouvel avis à la Commission d'avis sur les recours".

Elle ajoute que la requérante "n'évoque même pas" le règlement communal relatif aux terrasses du secteur Horeca qu'elle a adopté le 25 avril 2016, soit quelques jours avant que la partie adverse n'adopte l'acte attaqué. Elle souligne que ce règlement communal n'a pas été porté à sa connaissance durant sa préparation.

Elle conclut qu'il n'y avait par conséquent aucune circonstance concrète qui devait amener la partie adverse à décider de demander un nouvel avis à la commission d'avis sur les recours.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir que la critique relative au dépassement du délai raisonnable, exposée dans son mémoire en réplique et celle relative au caractère périmé de l'avis de la commission de recours "sont intrinsèquement liées, la première étant le prolongement direct de la seconde". Elle rappelle que, selon la jurisprudence, "«l'objet normal du mémoire en réplique est d'apporter des explications supplémentaires sur ce que la requête exposait déjà» (C.E., n° 229.409 du 2 décembre 2014, S.A. IMMOEL)" et que, tel est le cas, en l'espèce, de la critique relative au dépassement du délai raisonnable développée dans le mémoire en réplique.

IV.2. Examen

À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements formulés au stade du mémoire en réplique ou du dernier mémoire qui ne relèvent pas de l'ordre public et auraient pu être soulevés par la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. Elle s'impose également au regard de la présomption de légalité de l'acte attaqué, laquelle implique que la partie requérante expose ses griefs dès la requête.

Le moyen tel qu'exposé dans la requête en annulation ne reproche pas un délai de traitement du recours déraisonnable. Il expose seulement que l'avis de la commission d'avis sur les recours était, en raison du délai écoulé entre celui-ci et l'acte attaqué, périmé. La critique relative au dépassement du délai raisonnable, exposée dans le mémoire en réplique est ainsi nouvelle et aurait pu être exposée dès la requête en annulation. Par conséquent, elle est tardive et donc irrecevable.

En ce qui concerne l'ancienneté de l'avis de la commission d'avis sur les recours, il y a lieu de rappeler que, dans une telle hypothèse, il appartient à l'autorité administrative de vérifier si les éléments qui ont fondé l'avis sont toujours d'actualité.

En l'espèce, la commission d'avis sur les recours a émis son avis le 3 avril 2014 et l'acte attaqué a été pris le 4 mai 2016. La partie adverse se rallie à la proposition de la DGO4 qui estime que l'avis de la commission est pertinent sur le fond. Cet avis estime que pour des raisons économiques, tant que des mesures concrètes relatives à l'uniformisation des enseignes à l'endroit concerné ne sont pas d'application, il peut être temporairement fait droit à la demande et suggère ainsi

d'octroyer le permis pour une période de trois ans. La proposition de la DGO4 ajoute que, comme le précise à juste titre la commission dans son avis, les enseignes sont temporairement autorisées notamment dans l'attente de la prise par l'autorité communale de mesures concrètes relatives à l'uniformisation des enseignes autour de la place de la Digue.

Compte tenu de ces circonstances, il aurait dû apparaître à la partie adverse que l'avis précité prévoyant l'octroi temporaire du permis pour une durée de trois ans alors qu'il remonte à environ deux ans pouvait être périmé.

Le moyen revient ainsi à dénoncer l'incohérence de l'acte attaqué qui, se fondant sur ledit avis, ancien de deux ans, octroie un permis temporaire sans vérifier l'intérêt d'une telle décision au moment où elle statue.

Par conséquent, le moyen est fondé en ce qu'il relève le caractère périmé de l'avis de la commission d'avis sur les recours.

En ce qui concerne la motivation par référence, la critique de la requérante porte uniquement sur des photographies de la place de la Digue provenant d'un site internet, dont fait état la décision attaquée, mais qui n'étaient pas jointes à celle-ci.

Ces photographies sont déposées au dossier administratif. La requérante, qui connaît parfaitement les lieux, n'en conteste pas la réalité mais se contente de soutenir qu'elle ne les retrouve pas sur le site internet et que, dès lors, la motivation par référence à ces documents ne peut être admise.

Toutefois, il y a lieu de rappeler que la motivation d'un acte administratif a pour objectif de permettre à son destinataire de comprendre les motifs de la décision et qu'en ce sens, la motivation par référence à un document n'est admise que si ce document a été porté à la connaissance du destinataire de l'acte attaqué avant ou concomitamment à la décision.

En l'espèce, la requérante ne peut raisonnablement soutenir qu'elle ne connaissait pas les lieux litigieux tels qu'ils étaient en octobre 2015, date des clichés, soit à une époque où la place de la Digue venait d'être rénovée.

Certes, en réplique, elle soutient qu'entre octobre 2015 et mai 2016, les circonstances architecturales ont encore évolué, notamment en ce qui concerne les devantures d'autres commerces. Toutefois, cette critique, outre qu'elle n'est étayée

par aucun document photographique, aurait pu et dû être développée dès la requête en annulation.

Par conséquent, le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 4 mai 2016, octroyant à Ahmed GOCKE un permis d'urbanisme ayant pour objet la pose de deux enseignes lumineuses "Snack XL" pour une période de trois ans maximum à dater de la décision, relatif à un bien sis à Charleroi, place de la Digue, 41, cadastré division Charleroi, 1, section C, n° 106c3.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize mai deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.