

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.620 du 27 janvier 2021

A. 223.907/XIII-8196

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 Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 novembre 2017, la ville de Charleroi demande l'annulation de la décision prise par le ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer, sur recours, « le permis d'urbanisme sollicité par Madame Patricia HECQ, relatif à un bien sis à 6000 Charleroi, rue de Marcinelle, 23, cadastré Charleroi, cadastré Charleroi 1, section D, n° 77 et ayant pour objet [...] la pose de menuiserie extérieure en PVC blanc 2 faces avec une seule entrée pour les locataires (il n'y a plus de commerce) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Virginie Rolin, auditeur-adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2021.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Patricia Minsier *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur-adjoint, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 26 mars 2017, Patricia Hecq introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser sur un bien lui appartenant, situé à Charleroi, rue de Marcinelle 23, cadastré 1^{ère} division, section D, n° 771, les actes et travaux suivants : « Pose de menuiserie extérieure en PVC blanc 2 faces avec 1 seule entrée pour les locataires (il n'y a plus de commerce) ».

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

La demande de permis est notamment accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et d'un « rapport explicatif ». Dans ce dernier, il est précisé que le changement du châssis de façade intervient afin de supprimer la porte donnant accès à l'ancien commerce et que la porte sera remplacée par un panneau PVC blanc sur lequel seront installées les quatre boîtes aux lettres. Il est également indiqué que l'ancienne surface destinée au commerce est devenue une annexe à l'appartement n° 23/001.

Au vu de certains éléments du dossier, les travaux de modification litigieux semblent avoir été réalisés entre 2014 et 2017.

2. Le 6 juin 2017, l'administration communale de Charleroi accuse réception de la demande de permis et la requalifie comme suit :

« transformation d'un rez commercial en pièce de logement dans un immeuble comprenant quatre logements, modification de la façade par la suppression d'une porte et pose d'un châssis fixe ».

3. Par une décision du 13 juin 2017, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par une lettre datée du 22 juin 2017.

4. Par une lettre recommandée du 6 juillet 2017, la demanderesse de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

5. Dans son avis donné le 11 août 2017, la commission d'avis sur les recours considère que, sur la base des éléments exposés lors de l'audition, de l'ancienneté des actes et travaux réalisés et de la modification de l'affectation du rez-de-chaussée, la demande de permis d'urbanisme devrait être déclarée sans objet et qu'il y a lieu d'annuler la décision prise par le collège communal.

6. Le 15 septembre 2017, 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) transmet une note au ministre chargé de l'Aménagement du territoire dans laquelle elle lui propose de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

7. Par une lettre recommandée du 27 septembre 2017, la demanderesse du permis adresse un rappel au Gouvernement wallon.

8. Par une décision du 28 septembre 2017, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Cette décision est notifiée à la ville de Charleroi par une lettre recommandée du 29 septembre 2017.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de « l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général

de motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir réformé la décision de refus de permis prise en première instance sans avoir opéré un examen concret et attentif des données de l'espèce et, plus particulièrement, sans avoir procédé à un examen de la compatibilité du rez-de-chaussée commercial avec le « bon aménagement des lieux ».

Elle expose avoir elle-même procédé à une analyse approfondie des lieux et du projet lors de l'examen de la demande de permis d'urbanisme en première instance, ce qui lui a permis de mettre en évidence, d'une part, que les modifications apportées au rez-de-chaussée dénaturaient totalement l'immeuble et, d'autre part, que sa nouvelle destination pouvait potentiellement être en rupture avec l'environnement direct si elle ne tendait pas au commerce.

Concernant la dénaturaion de l'immeuble, elle considère que celle-ci est flagrante dès lors qu'un panneau en PVC a été placé en lieu et place de la porte d'accès au commerce. Elle estime également que les modifications apportées au rez-de-chaussée engendrent des contrastes qui sont diamétralement opposés aux objectifs d'embellissement et d'harmonie poursuivis par les travaux de rénovation entrepris au sein du quartier de la ville basse.

Concernant la destination du rez-de-chaussée, elle relève que les travaux décrits témoignent de ce que la poursuite d'une activité commerciale n'est pas envisagée alors que la rue dans laquelle se trouve l'immeuble est une rue essentiellement commerçante dont le caractère commercial est à préserver.

Elle en déduit que le bon aménagement des lieux n'est pas respecté en l'espèce, dès lors que le projet a un impact négatif sur l'aménagement local bâti et non bâti.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate dès lors que la partie adverse n'a pas analysé la demande de permis au regard du bon aménagement des lieux et qu'elle n'a pas motivé l'acte attaqué en en tenant compte. Elle relève que les motifs de l'acte attaqué ne sont pas adéquats au regard des éléments qu'elle a établis, à savoir la dénaturaion de l'immeuble et le caractère essentiellement commercial de la rue qui doit être préservé, et en conclut que l'acte attaqué a été pris en méconnaissance des principes et dispositions visés au moyen.

En réplique, elle relève que la DGO4 a souligné dans son avis que le caractère commercial de la rue est un élément important qui doit être pris en compte par les autorités administratives lorsqu'elles statuent sur une demande de permis d'urbanisme, en application de l'article 1^{er} du CWATUP.

Elle considère que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant l'acte attaqué pour les motifs qu'elle cite et que cette motivation ne peut être considérée comme adéquate au regard des éléments qu'elle avait mis en avant dans sa décision de refus.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que si les travaux litigieux s'harmonisent avec le rez-de-chaussée de l'immeuble voisin situé au n° 21, ils mettent fin à l'harmonisation qui existait avec les autres rez-de-chaussée voisins situés aux n°s 27, 19 et 17, ainsi qu'avec les rez-de-chaussée situés de l'autre côté de la rue.

Elle soutient qu'on ne peut nier le fait que les modifications apportées dénaturent complètement l'aspect architectural du bien, que les colonnes et soubassements sont, à l'instar des anciennes portes vitrées, composées de matériaux nobles et naturels, la pierre bleue et le verre, alors que « les panneaux pleins en PVC blanc mettent fin à cette harmonie en superposant de la pierre bleue et du plastique blanc ».

IV.2. Examen

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ».

Le bon aménagement des lieux est une notion évolutive qui se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidence inacceptable 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.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle, notamment en ce qui concerne la compatibilité du projet avec les exigences du bon aménagement des lieux. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'État, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Ainsi, lorsqu'une partie requérante, fût-elle l'autorité compétente au premier échelon de la procédure administrative, oppose à la conception de l'autorité de recours sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente 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. En outre, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande.

2. En l'espèce, le collège communal de la partie requérante a notamment motivé comme suit sa décision de refus de permis d'urbanisme prise en première instance :

« [...] Considérant qu'initialement la façade était composée au rez-de-chaussée, de colonnes et soubassement en pierre bleue, de deux portes vitrées, dont l'une était accolée aux colonnes et accédait au commerce, la seconde était en léger retrait et permettait l'accès aux logements; que ce retrait permettait le placement des boîtes aux lettres et sonnettes de l'immeuble; Considérant qu'actuellement un châssis en PVC blanc a été placé juste derrière les colonnes en pierre bleue, celui-ci est composé de panneaux pleins en PVC blanc, de vitres fixes en partie supérieure et d'une seule porte vitrée accédant aux logements; que le panneau en PVC placé en lieu et place de la porte d'accès au commerce est paré de 4 boîtes aux lettres;

Considérant que le commerce a été supprimé; que la pièce initialement commerciale n'a pas été attribuée à un logement; que malgré les compléments d'information demandés, il est impossible de déterminer sa fonction actuelle;
Considérant que le bien est situé dans le quartier de la ville basse actuellement en pleine rénovation, dans une rue essentiellement commerciale; que les modifications apportées dénaturent complètement l'aspect architectural du bien;
Considérant qu'il y a lieu de conserver le caractère commercial de la rue;
[...] ».

L'auteur de l'acte attaqué a quant à lui motivé comme suit les raisons pour lesquelles le permis d'urbanisme était accordé, en dépit de la proposition de refus formulée par la DGO4 :

« [...] Considérant qu'au regard du reportage photographique joint au dossier, initialement, la façade était manifestement composée au rez-de-chaussée, de colonnes et soubassement en pierre bleue, de deux portes vitrées, dont l'une était accolée aux colonnes et permettait l'accès au commerce, la seconde était en léger retrait et permettait l'accès aux logements; que ce retrait permettait le placement des boîtes aux lettres et sonnettes de l'immeuble;

Considérant qu'au regard du reportage photographique joint au dossier, actuellement, un châssis en PVC blanc a été placé juste derrière les colonnes en pierre bleue, celui-ci est composé de panneaux pleins en PVC blanc, de vitres fixes en partie supérieure et d'une seule porte vitrée accédant aux logements; que le panneau en PVC placé en lieu et place de la porte d'accès au commerce est paré de 4 boîtes aux lettres;
[...]

Considérant, par ailleurs, que les travaux effectués en façade ne dénaturent en rien l'aspect architectural mais qu'ils améliorent la lisibilité et la continuité en regard du rez-de-chaussée voisin; qu'en outre, une façade fermée est plus sécurisante pour les habitants qu'une façade semi-ouverte;

Considérant que l'ensemble formé par les menuiseries extérieures, positionné au rez-de-chaussée et en retrait par rapport aux colonnes et au plan de façade à rue, n'altère en rien la qualité architecturale de la façade; que cette solution a l'avantage d'éviter d'avoir une porte d'accès trop en retrait par rapport au plan de façade et, de par l'assemblage des différents châssis composants l'ensemble, de redonner une rythmique verticale soulignant avantageusement celle des quatre colonnes existantes; que la nouvelle façade du rez-de-chaussée s'harmonise avec le rez-de-chaussée voisin;

Considérant, enfin, que la demanderesse indique dans son recours que la pièce du rez-de-chaussée, initialement à destination commerciale et d'une superficie de 9 m² (2 m x 4,50 m), deviendra une annexe (pièce de rangement) destinée à l'appartement du rez-de-chaussée (23/001); que cet élément a été confirmé par la demanderesse en audition; que l'autorité de recours peut dès lors statuer en toute connaissance de cause sur la demande de permis d'urbanisme;

Considérant, pour l'ensemble des motifs développés ci-avant, il y a lieu d'octroyer le permis sollicité. ».

Il résulte de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué a procédé à un examen concret de la demande de permis d'urbanisme qui lui était soumise, laquelle a pour unique objet la régularisation de la modification de l'aspect architectural de la

façade avant du rez-de-chaussée de l'immeuble concerné, et qu'il a énoncé les motifs pour lesquels il considère que ladite modification améliore la qualité de vie des occupants de l'immeuble et s'intègre au cadre bâti environnant et est donc compatible avec le bon aménagement des lieux.

La partie requérante ne démontre pas qu'une telle appréciation serait entachée d'une erreur manifeste, soit celle qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Ainsi, elle ne critique pas le motif selon lequel « une façade fermée est plus sécurisante pour les habitants qu'une façade semi-ouverte ».

Concernant l'aspect architectural de la façade, la partie requérante estime qu'il est dénaturé suite au remplacement de la porte vitrée du commerce par des panneaux pleins en PVC blanc et aux effets de contraste qui en résultent. Cependant, elle ne conteste pas qu'il ressort du reportage photographique figurant au dossier administratif que la façade avant du rez-de-chaussée de l'immeuble voisin, situé au n° 21, est également composée de panneaux pleins en PVC blanc. Si d'autres immeubles qu'elle cite dans son dernier mémoire ne présentent pas les mêmes caractéristiques, il n'en demeure pas moins que l'auteur de l'acte attaqué a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les travaux améliorent la lisibilité et la continuité au regard du rez-de chaussée voisin et que les deux façades s'harmonisent entre elles. Il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de sa part d'avoir considéré que les travaux litigieux redonnaient une rythmique verticale à la façade soulignant avantageusement celles des quatre colonnes existantes. Ces motifs sont également suffisants pour permettre à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué considère que les modifications apportées ne dénaturent pas l'aspect architectural du bien et que la nouvelle façade s'intègre au cadre bâti.

3. Concernant la modification de la destination de la pièce située derrière les châssis, dont les dimensions sont réduites (2 x 4,5 mètres), au rez-de-chaussée, celle-ci n'est pas soumise à l'obtention d'un permis d'urbanisme, dès lors qu'il n'y a pas création d'un nouveau logement. Cette pièce est en effet attribuée à un logement existant au rez-de-chaussée de l'immeuble, à l'arrière, à usage de débarras. L'auteur de l'acte attaqué, statuant en sa qualité d'autorité compétente en matière de police de l'urbanisme n'avait donc pas à autoriser ou refuser une telle modification. Tout au plus, devait-il examiner la question de la compatibilité du remplacement de la porte vitrée donnant accès à un local à usage commercial par un panneau plein en PVC avec le bon aménagement des lieux.

Il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur a examiné cette question. Il relève en effet que le local, initialement à destination commerciale et de petites dimensions, deviendra une annexe (local de rangement) destinée à l'appartement du rez-de-chaussée. Ce faisant, il répond également à l'avis défavorable de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, laquelle estimait, non pas, comme le soutient erronément la partie requérante, qu'il fallait tenir compte du caractère commercial de la rue, mais bien que l'autorité de recours ne pouvait pas statuer en toute connaissance de cause, le recours ne permettant pas de déterminer ce qui se trouve derrière la façade, et ce alors que les autorités administratives sont garantes d'une gestion qualitative du cadre de vie en application de l'article 1^{er} du CWATUP.

Il n'est pas démontré que ce motif est erroné en fait.

Il résulte en effet non seulement des plans déposés par la bénéficiaire du permis, certes imprécis et incomplets, mais également du rapport explicatif annexé à la demande de permis, du contenu du recours adressé au Gouvernement wallon, du rapport de police du 6 juillet 2010, de l'avis de la commission d'avis sur les recours établi à la suite de l'audition de la demanderesse de permis et des photographies des lieux figurant au dossier, que le local situé au rez-de-chaussée est de petites dimensions, qu'il n'a plus d'affectation commerciale depuis un certain nombre d'années et qu'un appartement numéroté 23/001 est également situé au rez-de-chaussée, à l'arrière du bâtiment, au-delà des deux escaliers menant aux étages. Par ailleurs, la bénéficiaire du permis a expressément mentionné dans son recours que le local situé à l'avant était autrefois destiné à recevoir les clients de l'ancienne activité située à l'arrière du bâtiment, que l'arrière du bâtiment a, à la suite de la cessation de cette activité, été reconverti en appartement et que le local en question sert actuellement de débarras et est devenu une annexe audit appartement.

Au vu de ces éléments, l'auteur de l'acte attaqué a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer qu'il y avait lieu d'autoriser le remplacement de la porte vitrée par un panneau plein, comportant des éléments vitrés en partie supérieure.

Enfin, sur la compatibilité de la modification litigieuse avec le caractère commercial de la rue, l'autorité de recours y répond implicitement lorsqu'elle énonce que la façade litigieuse s'harmonise avec la façade voisine, que le local situé derrière la façade n'a plus de destination commerciale et qu'il est de petites dimensions.

La seule circonstance que la partie requérante ne partage pas la conception du bon aménagement des lieux de l'auteur de l'acte attaqué n'induit pas

que ce dernier a mis en œuvre son pouvoir d'appréciation en contradiction avec ce qu'aurait décidé n'importe quelle autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances de droit et de fait. Le Conseil d'État n'a pas à arbitrer les divergences de conception du bon aménagement des lieux entre la partie requérante et l'auteur de l'acte attaqué, en l'absence d'erreur manifeste.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

La partie requérante supporte les dépens comprenant le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
27 janvier 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux