

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.985 du 18 juin 2021

A. 224.593/XIII-8277

En cause : **la ville de Charleroi**,
représentée par son collège communal,
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 Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 février 2018, la ville de Charleroi demande l'annulation de la décision du 20 décembre 2017 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne annule le permis d'urbanisme du 10 octobre 2017 délivré par le collège communal de la ville de Charleroi à Mohammed Boukaftane et ayant pour objet la rénovation d'une façade sur un bien sis rue de Jumet 103 à Charleroi.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 4 mai 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 24 août 2017, Mohammed Boukaftane introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « rénovation de la façade côté rue au moyen de plaquettes de briques baroques » sur un bien sis rue de Jumet n° 103 à Marchienne-au-Pont.

Ce bien figure en zone d'habitat au plan de secteur.

2. Il est accusé réception du dossier complet de cette demande le 25 septembre 2017.

3. Le 10 octobre 2017, le collège communal de Charleroi octroie le permis d'urbanisme sollicité, qui est essentiellement motivé comme suit :

« Considérant que la façade concernée est actuellement composée de briques anciennes de ton rouge brun et de ragréages faits de briques de ton rouge avec un soubassement en pierre bleue; qu'il y a lieu de relever que l'ensemble de la façade n'est pas très uniforme;
Considérant que les actes et travaux projetés sont de nature à homogénéiser la façade et créer une unité à la propriété, qu'ils sont en outre de nature à participer à l'embellissement du bien en particulier et du cadre environnant dans son ensemble;
Considérant que l'environnement bâti du projet est constitué de constructions de même gabarit, que les parements existants sont assez hétéroclites, constitués de briques de ton rouge/brun, de briques peintes ou enduits de ton clair, qu'il n'existe donc pas dans la rue d'unité visuelle particulière, que la tonalité projetée

(brique de type “baroque”) n’est donc pas susceptible de porter préjudice au cadre urbain;

Considérant qu’en application de l’article R.IV.1-1 A 2 du CoDT, les actes et travaux projetés sont d’impact limité, qu’en application de l’article D.IV.15, 2°, du CoDT, l’avis du Fonctionnaire délégué n’est dès lors pas requis;

Considérant que les actes et travaux projetés sont de nature à améliorer l’aspect architectural du bâtiment et l’environnement du projet ».

Cette décision est notamment notifiée au fonctionnaire délégué qui la réceptionne le 16 octobre 2017.

4. Le 15 novembre 2017, le fonctionnaire délégué décide de suspendre la décision du collège communal, pour les motifs suivants :

« Considérant que les présents travaux envisagés ne sont pas relatifs à l’isolation du bâtiment (cf. note ministérielle du 20/07/2017, page 2 qui vise “Les travaux relatifs à l’isolation d’un bâtiment sont visés dans la rubrique A” et page 13 “Si on modifie la teinte ou si on ajoute un matériau non isolant = permis d’impact limité avec architecte (B3)”, la catégorie “A” visant des travaux d’isolation de l’enveloppe au sens de la réglementation PEB); qu’il ne s’agit donc pas de travaux visés par l’article R.IV.1-1, A;

Considérant qu’il s’agit alors de travaux de transformation au sens de l’article R.IV.1-1.B-3;

Considérant enfin que si par impossible il devait être considéré que les travaux envisagés ne relèvent pas des travaux visés au B-3, ces travaux nécessitaient en toutes hypothèses le concours de l’architecte; que l’hypothèse ici présente ne relève en effet pas de l’article R.IV.1-2;

Considérant qu’aussi difficile à comprendre que cela puisse paraître, en l’état actuel de la législation, les travaux ici envisagés nécessiteraient le concours de l’architecte;

Considérant dès lors que la demande serait incomplète car celle-ci devait être introduite via le formulaire prévu à l’annexe 4 du Code relatif aux actes et travaux nécessitant le concours d’un architecte et non via le formulaire prévu à l’annexe 9 du Code relatif aux actes et travaux dispensés du concours d’un architecte;

Considérant que partant, la procédure de délivrance du permis d’urbanisme sollicité est irrégulière ».

Cette décision est notifiée au collège communal par un courrier reçu le 20 novembre 2017.

5. Le 5 décembre 2017, le collège communal décide de ne pas retirer sa décision d’octroi du permis, pour les motifs suivants :

« 1. La pose d’un revêtement de façade d’une teinte différente par rapport à la peinture ou aux matériaux initialement posés doit faire l’objet d’une demande de permis dès lors qu’un tel acte constitue “une transformation d’une construction existante” au sens de l’article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 5°, du CoDT.

L’article D.IV.1, § 2, 4°, *a contrario*, impose que tout acte soumis à permis requiert le concours d’un architecte.

En principe, la pose d’une nouvelle “brique” sur la brique de façade existante requiert donc l’intervention d’un architecte.

Cette même disposition permet au Gouvernement d’exonérer certains actes soumis à permis de l’obligation du recours d’un architecte.

Le Gouvernement a établi cette liste au sein d'un tableau relatif aux "petits permis" repris à l'article R.IV.1-1 du CoDT.

2. C'est de manière erronée que le Fonctionnaire délégué avance que la pose d'une nouvelle brique sans isolant relève de la catégorie B3.

Son interprétation de la catégorie B3 est trop littérale et ignore le contexte dans lequel elle intervient. En effet, si d'un point de vue strictement littéral la pose d'une brique sans isolant est bien une "transformation d'une construction existante autres que celles visées aux points 1 et 2 pour autant que l'emprise au sol de l'ensemble formé soit au maximum doublé", dès lors qu'elle n'est pas une transformation d'un bâtiment existant visée aux points B1 et B2 et qu'elle n'a pas pour effet de doubler l'emprise au sol, il n'en reste pas moins que l'esprit de la catégorie B ne peut viser la pose d'un nouveau revêtement en briques. Une interprétation téléologique du tableau doit conduire à ne pas faire entrer la pose d'une brique dans la catégorie B3. Comment expliquer que la pose d'une nouvelle brique enduit puisse être soumise à l'obligation du concours d'un architecte alors que la construction d'un volume secondaire qui répond aux conditions visées au point B2 ne doit pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme et, en conséquence, du concours d'un architecte ?

Ensuite, le Fonctionnaire délégué ne s'explique pas sur les raisons qui le poussent à ignorer la catégorie A2 qui a une définition plus précise que la catégorie B3. Or conformément au principe général de droit "*lex specialis derogat generali*", qui impose que les prévisions plus précises priment sur les prévisions générales, il convient de retenir la catégorie A2.

3. Le Fonctionnaire délégué ne peut se retrancher derrière des instructions administratives qui n'ont aucune valeur normative ».

6. Le 20 décembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire décide d'annuler la décision du collège communal de Charleroi du 10 octobre 2017. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est essentiellement motivé par l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 auquel son auteur se rallie expressément. Ses motifs sont les suivants :

« Considérant que la procédure de délivrance du permis est irrégulière au sens de l'article D.IV.62 du Code;

Considérant que les travaux, objet de la demande de permis, ne relèvent pas des travaux visés à l'article R.IV.1-1, A2 du Code en ce qu'ils ne visent pas à "atteindre les normes énergétiques en vigueur";

Considérant que l'article R.IV.1-1, A2 du Code doit se lire parallèlement à l'article R.IV.1-1, A1;

Considérant que le point A1 vise une catégorie précise de travaux de placement ou de remplacement de parements isolants; que ce type de travaux d'isolation est dispensé de permis lorsque quatre conditions cumulatives sont rencontrées;

Considérant qu'à titre subsidiaire, le point A2 s'applique lorsque les travaux de placement ou de remplacement de parements isolants ne respectent pas l'une des quatre conditions énumérées;

Considérant que c'est erronément que le collège communal a considéré que la nécessité d'atteindre les normes énergétiques était également une des conditions de la dispense; qu'en effet il s'agit de l'énoncé même des travaux visés et non d'une condition d'application de la dispense;

Considérant que les travaux envisagés sont en réalité visés à l'article R.IV.1-1, B3 relatifs à des transformations d'une construction existante; que ces travaux ne sont pas dispensés du concours de l'architecte; que la procédure et le permis délivrés sont, par conséquent, irréguliers;

Considérant, en conséquence, que la procédure est donc bien irrégulière ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article D.IV.1, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, du Code du développement territorial (CoDT), des catégories A1, A2 et B3 du tableau figurant à la suite de l'article R.IV.1-1, alinéa 2, du même Code, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du « principe général de droit qui impose à l'administration de procéder à un examen particulier et complet de l'espèce », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir considéré que les travaux sur lesquels porte la demande de permis sont classés dans la catégorie B3 du tableau R.IV.1-1 et ne peuvent être autorisés que moyennant le concours d'un architecte.

À son estime, le projet, consistant en la pose d'un enduit de briquettes, est repris dans la catégorie A2 du tableau qui fait suite à l'article R.IV.1-1, alinéa 2, du CoDT, de sorte que ces travaux sont exonérés du concours d'un architecte.

Elle déduit du libellé de la catégorie A2 qu'il faut avoir égard à la description des travaux visés en A1 pour déterminer si des travaux de placement de parement d'élévation relèvent de la catégorie A2.

Elle estime que les travaux en cause ne peuvent pas être compris dans la catégorie A1 dès lors qu'ils n'ont pas une vocation d'isolation, mais qu'ils répondent à la seule condition de cette catégorie, à savoir le fait d'être d'une ampleur inférieure à 25 % de l'enveloppe existante.

Par ailleurs, elle estime que la motivation de l'acte ne peut être suivie car la lecture en parallèle des dispositions de la catégorie A du tableau mène à une autre conclusion. Selon elle, la catégorie A3 prévoit que les travaux visés doivent atteindre les normes énergétiques en vigueur, tout comme la catégorie A1, mais contrairement aux catégories A2 et A4. Elle ajoute que les catégories A1 et A3 sont exonérées de permis d'urbanisme, tandis que les catégories A2 et A4 ne le sont pas. Elle expose que cette différence de régime se trouve dans le but d'isolation des deux

premières catégories. Elle en déduit que la catégorie A2 ne vise pas implicitement des travaux d'isolation.

Elle soutient que la circonstance que la circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire adressée aux collèges communaux le 17 juin 2017, qui consacre la solution adoptée par la partie adverse, est dénuée de toute force normative et ne peut ajouter une condition à un règlement.

Enfin, elle fait valoir que si les travaux pouvaient être considérés comme des travaux de transformation intérieure au sens de la catégorie B3 du même tableau, il conviendrait de lui préférer la catégorie A2, qui est plus précise que la catégorie B3. Elle estime qu'une autre lecture serait déraisonnable, discriminatoire et contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans son mémoire en réplique, elle considère que la partie adverse se contente de reprendre les motifs de la décision attaquée sans répondre à ses arguments quant à l'interprétation du tableau et quant à la réfutation de la lecture en parallèle des catégories A1 et A2 adoptée par l'auteur de l'acte attaqué.

B. La partie adverse

La partie adverse répond que l'interprétation de la catégorie A2 du tableau qui fait suite à l'article R.IV.1-1, alinéa 2, du CoDT doit avoir égard à la description des travaux visés en A1. Elle en déduit que cette catégorie concerne le placement de matériaux en vue d'atteindre les normes énergétiques en vigueur.

Elle considère en conséquence que le projet ne rentre pas dans la catégorie A2, en ce qu'il ne vise pas à atteindre ces normes.

Par ailleurs, elle fait valoir que la catégorie A2 et la catégorie B3 visent des types de travaux totalement différents, ce qui justifie un traitement différent à son estime.

IV.2. Examen

L'article D.IV.I, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT énonce ce qui suit :

- « Le Gouvernement arrête, sous forme de nomenclature, la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact sur le voisinage ou l'environnement :
 - 1° sont exonérés du permis d'urbanisme requis en vertu de l'article D.IV.4;
 - 2° sont d'impact limité tels que visés aux articles D.IV.15, alinéa 2, 2°, et D.IV.48, alinéa 1^{er}, 1°;

3° ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

En exécution de la disposition précitée, l'article R.IV.1-1. énonce comme suit la liste des actes et travaux concernés, sous la forme d'un tableau :

	Actes/travaux /installations		Descriptions/caractéristiques	Sont exonérés du permis d'urbanisme	Sont d'impact limité	Ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte
A	Modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies)	1	Le placement de matériaux de parements d'élévation ou de couvertures de toiture formant l'enveloppe du bâtiment ou le remplacement de ceux-ci par d'autres matériaux en vue d'atteindre les normes énergétiques en vigueur aux conditions suivantes: a) le placement ou le remplacement porte sur une surface dont l'ampleur est inférieure ou égale à 25 % de l'enveloppe existante; b) les matériaux présentent le même aspect; c) l'accroissement d'épaisseur n'excède pas 0,30m; d) lorsque le lien est soumis au guide régional d'urbanisme sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme et au guide régional d'urbanisme sur les bâtisses en site rural ou aux articles R.II.36-6 à R.II.36-9, R.II.37-3, R.II.37-4 et R.II.37-7 à R.II.37-9, R.II.37-1, R.II.37-12, les couleurs et les matériaux sont conformes aux indications et prescriptions concernées.	X		X
A	Modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies)	2	Le placement ou le remplacement de parements d'élévation et de couvertures de toiture par des parements et couvertures qui ne remplissent pas les conditions visées au point 1 et pour autant que le placement ou le remplacement porte sur une surface dont l'ampleur est inférieure ou égale à 25 % de l'enveloppe existante.		X	X
A	Modification de l'enveloppe d'un bâtiment (isolation, élévations, toiture, baies)	3	Le remplacement de portes ou de châssis, en élévation ou en toiture, par des portes ou des châssis visant à atteindre les normes énergétiques en vigueur.	X		X

[...]

	Actes/travaux /installations		Descriptions/caractéristiques	Sont exonérés du permis d'urbanisme	Sont d'impact limité	Ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte
B	Transformation d'une construction existante	1	La transformation sans agrandissement d'une construction existante en vue de créer une ou plusieurs pièces non destinées à l'habitation, telle qu'une buanderie, un espace de rangement, un garage, un atelier, une remise ou un pool house pour autant que, le cas échéant, les actes et travaux soient repris aux points A1, A3, A5, A6 et A8.	X		X
B	Transformation d'une construction existante	2	La transformations avec agrandissement conforme aux prescriptions décretales et réglementaires du plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme d'une construction existante en vue de créer soit une pièce non destinées à l'habitation, telle qu'une buanderie, un espace de rangement, un garage, un atelier, une remise, un pool house, aux conditions cumulatives suivantes: a) un seul volume secondaires par propriété, c'est-à-dire qu'il n'existe ni d'autre volume secondaire, ni de véranda sur la propriété; b) l'extension est d'une emprise au sol inférieure ou égale à 40m ² et est: i) soit un volume secondaire sans étage, ni sous-sol; ii) soit la prolongation du volume principal et l'ensemble formé est sans étage, ni sous-sol; c) l'extension est effectuée dans des matériaux de tonalité similaire à ceux de la construction existante.	X		X
B	Transformation d'une construction existante	3	La transformation d'une construction existante autre que celles visées aux points 1 et 2 pour autant que l'emprise au sol de l'ensemble formé soit au maximum.		X	

L'alinéa 3, 2°, de cette disposition définit l'enveloppe comme étant « l'ensemble des parois du volume protégé qui est constitué de tous les espaces d'un bâtiment qui est protégé, du point de vue thermique, de l'environnement extérieur (air ou eau), du sol et de tous les espaces adjacents ».

La catégorie d'actes, travaux et installations repris au point A2, précité, vise « le placement et le remplacement de parements d'élévation et de couverture de toiture par des parements et couvertures qui ne remplissent pas les conditions visées au point 1 et pour autant que le placement ou le remplacement porte sur une surface dont l'ampleur est inférieure ou égale à 25 % de l'enveloppe existante ».

Le parement est défini, dans son sens commun, comme étant « la surface apparente d'un ouvrage de maçonnerie, de pierres de taille, de béton, ... » (dictionnaire Larousse).

Il ne résulte ni de la définition reprise au point A2 ni des conditions a, b, c, d, formellement reprises au point A1, que les actes, travaux et installations visés au point A2 doivent consister en des travaux d'isolation.

L'objectif « d'atteindre les normes énergétiques en vigueur », qui ressort du point A1, définit uniquement la nature des actes, travaux et installations qui sont repris dans cette seule rubrique.

En l'espèce, le projet consiste à modifier le parement d'élévation existant d'une façade, en briques dépareillées, par le placement d'un nouveau parement en « plaquettes de briques baroques ».

Au vu de ces éléments et sans qu'il soit nécessaire de vérifier si la condition d'une ampleur de 25 % de l'enveloppe existante est remplie en l'espèce, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un motif de l'acte attaqué, son auteur commet une erreur de droit en ce qu'il considère que le projet litigieux ne relève pas de la catégorie A2 reprise à l'article R.IV.1-1 pour le seul motif qu'il ne s'agit pas de travaux d'isolation.

Enfin, l'existence des « instructions administratives » adressées aux communes par un courrier du ministre n'est pas de nature à modifier cette conclusion. En effet, ce document ne peut fonder une interprétation qui irait à l'encontre du texte réglementaire de la catégorie A2, adoptée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial.

Il s'ensuit que le moyen unique est fondé.

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 annulée la décision du 20 décembre 2017 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire annule le permis d'urbanisme du 10 octobre 2017 délivré par le collège communal de Charleroi à Mohammed Boukaftane et ayant pour objet la rénovation d'une façade sur un bien sis rue de Jumet 103 à Charleroi.

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 700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 18 juin 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux