

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.382 du 10 janvier 2024

A. 234.823/XIII-9449

En cause : **LECHIEN** Didier,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la commune de Courcelles,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 octobre 2021 par la voie électronique, Didier Lechien demande l'annulation de la décision du 20 août 2021 par laquelle le collège communal de Courcelles délivre, sous conditions, un permis d'urbanisme à Hakim Azzouzi et Zora Guerrab ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue des Bouleaux à Courcelles, cadastré 2^e division, section A, n° 190L.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 22 décembre 2021, Hakim Azzouzi a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 253.999 du 14 juillet 2022 a réputé non accomplie la requête en intervention de Hakim Azzouzi. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 20 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 décembre 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hannie Zhu, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Olivier Jadin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, 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

3. Le 30 décembre 2020, Hakim Azzouzi et Zora Guerrab introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Courcelles ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue des Bouleaux, cadastré 2^e division, section A, n° 190L.

Le bien est situé en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Charleroi, approuvé par un arrêté royal du 24 juillet 1981.

Il est également situé en zone périurbaine au schéma de développement communal de Courcelles (SDC) et dans le périmètre du permis d'urbanisation « Carbonetta-Chapeau », autorisé par un arrêté ministériel du 30 juin 2004.

4. Le 18 janvier 2021, le collège communal accuse réception du dossier complet.

5. Une annonce de projet est organisée du 25 janvier au 10 février 2021. Elle suscite le dépôt d'une réclamation.
6. Le 12 février 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.
7. Le 30 mars 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable conditionnel.
8. Suite à l'autorisation du collège communal donnée le 9 avril 2021, Hakim Azzouzi et Zora Guerrab déposent des plans modificatifs le 11 mai 2021. Il en est accusé réception par le collège communal le 12 mai 2021.
9. Une nouvelle annonce de projet est organisée du 22 mai au 7 juin 2021. A cette occasion, deux réclamations sont déposées, dont une par la partie requérante.
10. Le 9 juillet 2021, le collège communal émet un avis favorable conditionnel et décide de proroger le délai d'instruction de la demande de 30 jours.
11. Le 13 juillet 2021, la commune de Courcelles sollicite l'avis du fonctionnaire délégué. Faute d'avoir été émis dans le délai imparti, cet avis est réputé favorable.
12. En sa séance du 20 août 2021, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.
- Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Première branche du premier moyen : griefs afférents à la motivation de l'acte attaqué

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

13. Le premier moyen est pris de la violation des prescriptions urbanistiques I.A.2, III.b, IV.1 à 4, VII.A et VII.B et XI.1 du permis d'urbanisation du 30 juin 2004 pour un bien sis rue du Nord (clos du Pèlerin) à Courcelles, des

articles D.IV.5, D.IV.53, D.IV.94, D.IV.114 et R.IV.40 du Code du développement territorial (CoDT), de articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

14. La partie requérante fait valoir que l'acte attaqué, en ce qu'il autorise un projet compromettant un objectif d'urbanisme du permis d'urbanisation applicable, viole les prescriptions urbanistiques du permis d'urbanisation – en particulier les prescriptions I.A.2, IV.1 à 3 et VII.B –, ainsi que les articles D.IV.5, 1°, et D.IV.94 du CoDT.

Elle expose qu'à supposer qu'un projet s'écartant de la prescription I A 2 du permis d'urbanisation puisse être autorisé, ce qu'elle conteste, cet écart aurait dû être décelé par l'auteur de l'acte attaqué, soumis à annonce de projet et étudié, puis faire l'objet d'une motivation adéquate. Elle considère que tel n'est pas le cas en l'espèce, en méconnaissance des prescriptions du permis d'urbanisation, des articles D.IV.5, D.IV.53 et R.IV.40 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée et du principe général de bonne administration qui impose l'examen complet des circonstances de la cause et le devoir de minutie.

B. Thèse de la partie adverse

15. La partie adverse relève que l'ensemble des écarts identifiés par l'auteur de projet sont reproduits dans l'acte attaqué. Elle indique que l'auteur de l'acte attaqué se rallie à la motivation exposée et considère ensuite que les écarts ne compromettent pas les objectifs du lotissement et que le projet s'intègre d'un point de vue paysager. Elle reproduit des extraits de cette décision. Elle en déduit que les écarts relatifs à l'expression architecturale des constructions et aux toitures ont été identifiés, soumis à annonce de projet et motivés dans le cadre tant de la demande de permis que de l'acte attaqué. Elle est d'avis qu'il est compréhensible que l'auteur de l'acte attaqué estime que, malgré ces écarts, le projet est conforme au bon aménagement des lieux, respecte les caractéristiques du cadre bâti existant et, partant, les objectifs du permis d'urbanisation, conformément à l'article D.IV.5 du CoDT. Elle soutient que l'autorité délivrante a statué en parfaite connaissance de cause et que la lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons qui ont conduit à son adoption. Elle conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé.

16. Dans son dernier mémoire, elle expose que la motivation de l'acceptation des écarts concerne bien la totalité de ceux-ci et pas seulement les deux écarts relatifs à la toiture plate en lieu et place d'une toiture à versants et l'utilisation

de briques et de couleur s'écarter quelque peu des prescriptions. Selon elle, s'il est exact que l'auteur de l'acte attaqué n'identifie pas pour chaque écart les objectifs du permis d'urbanisation, il se comprend de la motivation du permis litigieux que l'autorité considère que ces écarts ne compromettent pas ces objectifs. Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué décrit le cadre bâti et estime sur cette base que le projet s'y intègre parfaitement.

IV.2. Examen

17. 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 individuel 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 vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

18. Conformément à l'article D.IV.78 du CoDT, le permis d'urbanisation est un document à valeur indicative.

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, lequel est rédigé comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou 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 schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

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 de ses prescriptions.

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 pourrait 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 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Toute prescription ou indication d'un permis d'urbanisation 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 au permis d'urbanisation alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu de l'article D.IV.78 du CoDT.

19. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant que le projet s'écarte des prescriptions du permis d'urbanisation en vigueur ; que l'auteur de projet les motive comme suit :

“I. Zonage et expression architecturale

‘A.2 La construction devra respecter les caractéristiques générales de la région et sauvegarder les valeurs relatives au cadre. L'effet recherché dans la composition doit être simple, calme et de bonne proportion. Il convient d'éviter la recherche de la fantaisie ou de l'extravagance, les formes agressives ou formant des contrastes heurtant’.

IV. Toitures

‘1. Les toitures seront à versants avec faitage et inclinaison minimum de 30° et maximum de 50°.

4. Les garages et annexes pourront être en appentis contre les bâtiments principaux.’

VII Matériaux de construction

B. La toiture

La nouvelle construction sera réalisée en toiture plate (Les toitures plates seront recouvertes d'une membrane EPDM) avec des volumétries qui s'imbriqueront entre elles et seront caractérisées par des éléments débordants pare-soleil. Les bâtiments voisins proches sont composés de toitures à 4 versants qui donnent une volumétrie visuellement plus basse qu'une toiture avec un faite et un pignon. On notera en outre qu'une habitation en toiture plate résolument contemporaine et se rapprochant de ce projet a été réalisée dans le lotissement (...) Nous estimons donc que le projet ne heurte pas vis-à-vis du contexte bâti car elles exploitent le même principe de jeu de volumétrie et sont de gabarit similaire. (...)

VII Matériaux de construction

A. Les murs

‘Les parements des murs seront exécutés :

1. en briques de terre cuite de ton rouge-brun
2. en briques de terre-cuite pouvant être revêtues d'une peinture d'un ton clair (blanc, blanc cassé, gris clair)
3. en pierre ou moellons de la région s'adaptant le mieux au site.’

Les volumétries et les ‘casquettes’ seront recouvertes de briques de teinte gris clair. Les murs formant la liaison entre les baies et situés sous les casquettes seront en panneaux fibrociment de teinte noire, La brique de teinte grise aura sensiblement le même aspect qu'une brique revêtue d'une peinture de teinte grise. Les panneaux fibrociment seront de la même teinte que les châssis et rappelleront les pierres de teinte gris foncé. De plus, une habitation en toiture plate résolument contemporaine et se rapprochant de ce projet a été réalisée dans le lotissement, elle emploie également des panneaux fibrociment et un crépi clair.(...)”.

Considérant qu'il peut être considéré que les écarts ne compromettent pas les objectifs d'aménagement du lotissement et contribuent à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis ».

Alors que les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme poursuivis ne sont pas identifiés dans le permis d'urbanisation, l'auteur de l'acte attaqué n'en précise pas la portée. Il n'est partant pas possible de comprendre en quoi ces objectifs, non déterminés, ne sont pas compromis par les écarts admis aux prescriptions I.A.2, IV.1, IV.4, VII.B et VII.A précitées. L'acte attaqué est inadéquatement motivé.

Il s'ensuit que la première branche du premier moyen est fondée quant aux griefs relatifs à la motivation de l'acte attaqué.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

20. Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT.

La partie requérante soutient que deux conditions assortissant l'acte attaqué sont imprécises.

Concernant la condition relative aux zones d'accès, à la devanture et au cheminement piéton, elle se demande quels matériaux perméables doivent être mis en œuvre. Quant à celle portant sur l'implantation du pool house, elle se demande comment et où il doit être déplacé et, partant, s'interroge sur les conséquences de ce déplacement en termes de liaison avec le corps de logis principal. Elle estime que de telles conditions laissent place à l'appréciation des bénéficiaires de l'acte attaqué et sont, partant, illégales.

B. Le mémoire en réplique

21. La partie requérante estime que la condition relative aux matériaux perméables et discontinus laisse le choix des matériaux au bénéficiaire du permis pour une surface considérable et à l'avant de la propriété, soit à un endroit visible depuis la voie publique. Elle soutient que la surface concernée n'est pas la même sur le plan esthétique si elle est réalisée en gravier, dolomie ou dalles gazon en béton et les nuisances sonores liées au choix de l'un ou de l'autre de ces matériaux ne sont pas identiques. Elle s'interroge aussi quant à savoir si les deux emplacements de parking font ou non partie de la « devanture ».

Elle observe que l'acte attaqué énonce que la zone de bâtisse n'est pas exactement représentée sur le plan (parties latérales et arrière). Elle en infère que c'est en contradiction avec cette décision que la partie adverse soutient que la zone de bâtisse est représentée au plan d'implantation projetée. Elle ajoute qu'à supposer qu'au contraire de ce qu'expose l'acte attaqué, la zone capable soit adéquatement représentée au plan d'implantation – ce qu'elle estime ne pas aller de soi –, il y a lieu, pour réintégrer cette zone, de rapprocher le pool house de l'habitation, en sorte que la liaison entre ces deux constructions est modifiée. Elle se demande comment doit se réaliser cette modification.

V.2. Examen

22. L'article D.IV.53, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme 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 ».

Il est constant que les conditions dont est assorti un permis d'urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne peuvent porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi, elles ne peuvent pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

23. En l'espèce, l'acte attaqué est assorti notamment des conditions suivantes :

- « - les zones d'accès, la devanture et le cheminement piéton seront revêtus de matériaux perméables et discontinus.
- la construction du pool-house devra être légèrement décalée afin de respecter la zone de bâtisse prévue ».

La condition relative au revêtement des zones d'accès, de la devanture et du cheminement piéton est suffisamment précise sachant qu'elle doit s'appréhender au regard des motifs de l'avis du collège communal du 12 février 2021, reproduit dans l'acte attaqué, dont il ressort que la devanture « est dédiée au stationnement », en sorte qu'il comprend les deux emplacements de parking. En outre, il en ressort que le revêtement de la devanture doit être identique à celui du cheminement piéton, soit des matériaux perméables et discontinus. Par ailleurs, en laissant la faculté aux bénéficiaires de faire choix de matériaux répondant aux exigences précitées, la condition litigieuse ne laisse pas une marge d'appréciation aux bénéficiaires de l'acte attaqué incompatible avec l'article D.IV.53 du CoDT.

Quant à la condition concernant l'implantation de la construction du pool house, le plan d'implantation projetée représente l'intégralité de la zone constructible sauf lorsqu'un dispositif projeté se trouve à sa limite, voire empiète sur sa limite, ce qui est le cas du pool house. C'est en ce sens que peut être

raisonnablement compris le constat de l'auteur de l'acte attaqué selon lequel « la zone de bâtisse n'est pas exactement représentée sur le plan (parties latérales et arrière) » en sorte que la décision litigieuse ne comporte pas la contradiction que lui prête la partie requérante. Cette circonstance est, par ailleurs, sans incidence dès lors que le plan d'implantation existant illustre la totalité des limites de la zone de bâtisse et qu'il peut aisément être lu en parallèle avec le plan d'implantation en situation projetée. En exigeant que le pool house soit légèrement décalé afin de se retrouver intégralement en zone de bâtisse, la condition litigieuse n'impose un déplacement de ce dispositif que de quelques centimètres. Une telle condition est précise et ne laisse aucune marge d'appréciation aux bénéficiaires de l'acte attaqué qui soit incompatible avec l'article D.IV.53 du CoDT. Il n'est pas exposé de manière plausible en quoi elle remettrait concrètement en cause la liaison avec le corps de logis principal, sachant que l'accès prévu entre l'habitation et le pool house vers la terrasse reste suffisant.

24. Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Autres griefs du premier moyen

25. Les autres griefs du premier moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

26. 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 août 2021 par laquelle le collège communal de Courcelles délivre, sous conditions, un permis d'urbanisme à Hakim Azzouzi et Zora Guerrab ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis rue des Bouleaux à Courcelles, cadastré 2^e division, section A, n° 190L.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 janvier 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux