CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 258.534 du 22 janvier 2024

A. 230.009/XIII-8.872

En cause : **la ville de Charleroi**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Marc UYTTENDAELE
et Charly DERAVE, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 janvier 2020 par la voie électronique, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 12 novembre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à L. Q. et P. C. un permis d'urbanisme, sous condition, ayant pour objet la transformation de la véranda et l'isolation des quatre façades sur un bien sis rue Eau-Sur-Elle 80 à Charleroi (Ransart).

II. Procédure

2. 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.

La partie adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 14 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2024 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e^ Eva Lippens, *loco* M^es^ Marc Uyttendaele et Charly Derave, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 20 mai 2019, L. Q. et P. C. introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation de la véranda et l'isolation des quatre façades sur un bien sis rue Eau-Sur-Elle 80 à Charleroi (Ransart), cadastré 24^ème^ division, section B, n° 14 V 5.

Le 4 juin 2019, la ville de Charleroi informe les demandeurs de permis que leur dossier n'est pas complet. Les pièces manquantes sont réceptionnées le 6 juin 2019.

Le 24 juin 2019, la ville de Charleroi établit un accusé de réception de dossier complet de demande.

4. Le 16 juillet 2019, le collège communal de la ville de Charleroi refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 9 août 2019, les demandeurs de permis signent un recours administratif à l'encontre de la décision de refus du 16 juillet 2019 précitée auprès du Gouvernement wallon. Ce recours est réceptionné le 13 août 2019.

6. Le 5 septembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW adresse sa première analyse du recours.

7. Le 17 septembre 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis réputé favorable en raison de la parité des voix.

8. Le 30 octobre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse un projet d'arrêté de refus d'octroi du permis sollicité, accompagné d'une note, au ministre de l'Aménagement du territoire.

9. Le 12 novembre 2019, le ministre délivre, sous condition, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

10. Le moyen unique est pris de la violation de « l'article 1er » [lire : D.I.1] 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, du principe de motivation interne des actes administratifs, du principe du raisonnable, du devoir de minutie et des principes de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

11. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est stéréotypée et repose sur des motifs qui ne sont ni exacts ni admissibles au regard du critère du bon aménagement des lieux et qui révèlent, par ailleurs, une erreur manifeste d'appréciation.

12. Elle critique le motif de l'acte attaqué selon lequel « le bâtiment faisant l'objet de la demande et les bâtiments situés de part et d'autre de la parcelle constituent une séquence particulière dans la structure générale de la rue ». Elle conteste cette affirmation faisant valoir que si le volume principal de la parcelle litigieuse a la caractéristique prédécrite, tel n'est pas le cas des bâtiments situés de part et d'autre de cette parcelle. S'appuyant sur une vue aérienne du quartier, elle

soutient que l'architecture de ces deux bâtiments n'est pas singulière et que leur typologie est identique ou, à tout le moins, similaire aux autres bâtiments qui se situent dans la rue concernée. Elle en infère que ces deux bâtiments s'intègrent parfaitement dans la « structure générale de la rue ».

13. Elle conteste encore les motifs de l'acte attaqué selon lesquels « le bâtiment existant se singularise dans le contexte par son implantation, sa volumétrie et l'expression architecturale globale de l'édifice », « la singularité du bâtiment existant résultant de la conception architecturale d'une époque est remplacée par la singularité architecturale d'une autre époque » et « il peut être considéré que l'opération est neutre du point de vue urbanistique ».

Si elle admet que le volume principal de la parcelle litigieuse est singulier compte tenu de « son implantation, sa volumétrie et l'expression architecturale globale de l'édifice », le projet litigieux, tel que détaillé dans la demande de permis d'urbanisme, ne lui paraît pas du tout « neutre » d'un point de vue urbanistique.

13.1. Elle relève que la demande de permis prévoit l'ajout de murs trompe-l'œil servant de façade avant et de façade arrière, avec fenêtres et/ou baies, tout en estimant que cet ajout ne s'intègre pas du tout dans le cadre bâti environnant et est même en totale contradiction avec celui-ci qui ne se caractérise pas par une telle architecture atypique. Elle estime que c'est à bon droit que son collège communal a considéré que les murs trompe-l'œil envisagés n'ajoutent « aucune valeur architecturale au bien ».

13.2. Elle soutient que la toiture plate prévue pour le volume secondaire ne s'articule pas avec la toiture du volume principal. Elle tire du plan n° 2/8 illustrant la face latérale droite projetée que la toiture plate du volume secondaire se situe à une hauteur de 6,37 mètres, tandis que la toiture en pente du volume principal est située à une hauteur de 4,34 mètres. Elle fait valoir, à l'instar de son collège communal, que cette articulation ne respecte pas les normes techniques et elle s'inquiète de savoir comment les eaux de pluie seront évacuées. Elle est d'avis que cette articulation n'est pas non plus visuellement esthétique dans la mesure où la vue latérale droite des bâtiments en projet impliquera une différence de hauteur très marquée entre la toiture en pente du volume principal et la toiture plate du volume secondaire projeté.

13.3. Elle relève encore que la demande de permis prévoit de nombreuses modifications du volume principal à l'extérieur comme à l'intérieur. Elle site la pose d'un enduit de ton blanc sur l'extérieur des deux volumes et, à

certains endroits, d'une couche superficielle d'un ton brun cuivré, tandis que les châssis seront de ton noir. Elle considère que l'esthétique extérieure des volumes en projet ne correspond pas à la typologie architecturale du volume principal existant et, par ailleurs, des habitations
environnantes de type traditionnel et rural.

Elle ajoute que le document « reportage photographique et typologie du quartier », annexé au recours administratif, n'est pas de nature à infirmer ce qui précède sachant qu'aucune des habitations photographiées ne se caractérise par la singularité architecturale des bâtiments en projet.

Elle en infère que l'opération n'est pas « neutre » architecturalement. Elle pointe que deux membres de la CAR se sont opposés au projet litigieux parce qu'ils estiment qu'il est « en totale rupture avec le bâti environnant ». Elle observe que l'avis de la CAR n'est pas favorable, mais est réputé l'être en raison de la parité de voix en application de l'article R.I.6-4 du CoDT.

13.4. Aux motifs de l'acte attaqué selon lesquels « le traitement architectural permet de donner une nouvelle identité à l'édifice », « le projet mise sur une intégration par complémentarité de styles plutôt que sur une intégration par mimétisme » et « le recours à plusieurs vocabulaires au niveau des baies relève du choix architectural de l'auteur de projet et des demandeurs », elle confirme que le projet litigieux donne à l'habitation concernée une identité « propre ». Elle estime qu'il est inadmissible, ou à tout le moins inadapté, de favoriser une prétendue « intégration par complémentarité de style ». Elle considère qu'une telle complémentarité est, en réalité, inexistante, le projet emportant plutôt un contraste fondamental avec l'architecture des habitations situées à proximité. Elle relève que son collège communal a demandé aux demandeurs de permis de revoir leur projet en profondeur. Si elle admet que le « recours à plusieurs vocabulaires au niveau des baies relève du choix architectural de l'auteur du projet », elle pointe qu'encore faut-il que ce projet soit en adéquation avec le critère du bon aménagement des lieux, ce qu'elle conteste en l'espèce.

14. Elle pense que, plus fondamentalement, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pris en considération, lors de l'examen du dossier, l'ensemble des données de la cause et, partant, n'a pas agi avec minutie. Elle lui reproche de se concentrer exclusivement sur la typologie architecturale de la parcelle litigieuse, sans prendre en considération les données du contexte urbain environnant et, donc, sans se demander si le projet s'intègre dans ce contexte envisagé globalement.

Elle conclut que l'autorité délivrante a commis une erreur manifeste d'appréciation en octroyant le permis d'urbanisme litigieux.

B. Le mémoire en réplique

15. La partie requérante fait valoir que la circonstance qu'elle n'ait pas bien, à l'estime de la partie adverse, compris le passage de l'acte attaqué selon lequel « l'opération est neutre d'un point de vue urbanistique » démontre qu'il y a un défaut de motivation.

Elle observe que la partie adverse reconnaît que le projet envisagé n'est pas intégré dans le bâti environnant en ayant voulu privilégier une « intégration par complémentarité de styles ». Par ailleurs, elle ne voit pas en quoi le projet litigieux est complémentaire aux habitations environnantes et, à tout le moins, aux habitations sises au n^{os} 76 et 82 de la rue Eau-Sur-Elle. Selon elle, tout observateur averti constaterait que le projet envisagé contraste fondamentalement avec ces habitations et qu'il ne s'adapte pas à celles-ci, même par « complémentarité ». Elle estime que toute autre autorité normalement prudente et diligente aurait décidé que le projet envisagé ne rencontre pas l'objectif visé à l'article 1er [lire : D.I.1] du CoDT, faute d'assurer le développement durable et attractif du territoire wallon. Elle en infère l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué.

IV.2. Examen

16. L'article D.I.1, § 1er, du CoDT dispose comme suit :

> « Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants. L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.
>
> Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17), l'article D.I.1, § 1er, tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à l'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire au regard des besoins concernés, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Il n’appartient pas au Conseil d’État d’intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l’administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l’autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d’une erreur manifeste. L’appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s’agit de l’attitude qu’aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n’aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

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, un permis d’urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l’article 1er 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.

17. En l’espèce, l’acte attaqué comporte le considérant suivant, au cœur d’une première série de griefs de la partie requérante :

> « Considérant que le contexte est caractérisé par des bâtiments traditionnels de type rez+1+toit, proches de l’alignement ; le bâtiment faisant l’objet de la demande et les bâtiments situés de part et d’autre de la parcelle constituent une séquence particulière dans la structure générale de la rue ».

Une analyse des caractéristiques du cadre environnant le projet litigieux et de celui-ci implique une marge d’appréciation dans le chef de l’autorité délivrante, en sorte que seule l’erreur manifeste d’appréciation peut être censurée sur ce point. Or, il n’est pas démontré qu’aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n’aurait pu conclure à l’existence d’une séquence particulière dans la structure générale de la rue quant à ces bâtiments particuliers. En réalité, la partie requérante tente de faire primer sa propre appréciation discrétionnaire du contexte bâti environnant, sans parvenir à rapporter la démonstration que l’auteur de l’acte attaqué a versé dans l’arbitraire à cet égard.

Il n’est pas plus rapporté que cette appréciation en opportunité repose sur une erreur en fait quant au cadre bâti environnant.

Les griefs afférents à ce considérant ne sont pas fondés.

18. Une deuxième série de griefs de la partie requérante s'appuie sur le considérant suivant de l'acte attaqué :

« Considérant que le bâtiment existant se singularise dans le contexte par son implantation, sa volumétrie et l'expression architecturale globale de l'édifice ; que la singularité du bâtiment existant résultant de la conception architecturale d'une époque est remplacée par la singularité architecturale d'une autre époque ; qu'il peut être considéré que l'opération est neutre du point de vue urbanistique ».

Il ressort de ce motif que l'auteur de l'acte attaqué estime que le projet litigieux est « neutre du point de vue urbanistique » parce qu'il implique le remplacement d'une singularité architecturale par une autre, chacune inscrite dans un contexte temporel spécifique.

La partie requérante se méprend donc sur la portée du considérant précité dont il ne se dégage pas une reconnaissance dans le chef de l'autorité délivrante de l'absence de tout impact urbanistique du projet. Partant, il est inopérant de s'appuyer sur celui-ci pour formuler des griefs quant aux murs trompe-l'œil, à la toiture plate du volume secondaire et aux modifications du volume principal prévus par le projet, ce d'autant qu'il n'est pas tenu compte par la partie requérante du reste de la motivation de l'acte attaqué. Même à appréhender ces griefs dissociés du considérant à l'appui duquel ils sont exposés, encore n'est-il pas démontré l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué quant au fait qu'il a admis ces éléments du projet litigieux.

Il est encore donné une interprétation erronée au considérant précité lorsque la partie requérante relève que les bâtiments environnants ne présentent pas une singularité architecturale alors qu'il n'est question, dans ce considérant, que de la singularité architecturale du bâtiment préexistant sur la parcelle litigieuse. Un tel grief est partant également inopérant.

Enfin, la circonstance que l'avis du 17 septembre 2019 de la CAR est, en application de l'article R.I.6-4 du CoDT, réputé favorable en raison de la parité des voix ne permet pas de conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les griefs afférents à ce considérant ne sont pas fondés.

19. Une troisième série de griefs trouve appui sur le considérant suivant de l'acte attaqué :

« Considérant que le traitement architectural permet de donner une nouvelle identité à l'édifice ; que le projet mise sur une intégration par complémentarité de styles plutôt que sur une intégration par mimétisme ; que le recours à plusieurs

vocabulaires au niveau des baies relève du choix architectural de l'auteur de projet et des demandeurs ».

Il n'est pas inadmissible en opportunité de vouloir retenir « une intégration par complémentarité de styles plutôt qu['] une intégration par mimétisme ». La seule circonstance que la partie requérante ne partage pas la conception du bon aménagement des lieux retenue par l'auteur de l'acte attaqué n'emporte pas la démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation, ses prérogatives au premier échelon décisionnel étant sans incidence sur ce point.

Ces griefs ne sont pas fondés.

20. Les motifs de l'acte attaqué font apparaître à suffisance que son auteur a pris en compte le contexte urbain environnant et l'intégration du projet litigieux à celui-ci. Pour le reste, la partie requérante n'explicite pas concrètement en quoi les motifs de l'acte attaqué reproduits sous les points 17 à 19 emportent spécifiquement la méconnaissance des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

21. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

22. 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 1er.

La requête 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 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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 janvier 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Simon Pochet	Lionel Renders