

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.898 du 23 février 2024

A. 229.156/XIII-8774

En cause : **la société anonyme SOTRIM**,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie DEMARQUE, avocat,
rue de l'Ancien Château 28
7712 Herseaux,

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

1. Par une requête introduite le 19 septembre 2019 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 22 juillet 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer le permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une « maison insalubre » sur un bien sis rue du Curé Notre Dame, 8 à Tournai et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même arrêté.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 247.037 du 11 février 2020 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 14 février 2020 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section 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 21 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} février 2024.

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

M^e Camille De Bueger, *loco* M^e Nathalie Demarque, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 247.037 du 11 février 2020. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

4. Le premier moyen 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, de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des principes du

bon aménagement des lieux, de bonne administration, du raisonnable et « de l'erreur et irrégularité des motifs », des obligations de motivations matérielle et adéquate des actes administratifs et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

5. La partie requérante reproche tout d'abord à l'acte attaqué de préciser en unique motivation au refus de la demande de permis d'urbanisme, qu'elle se rallie à la décision du collège communal et à l'avis du fonctionnaire délégué, et ce, contrairement à l'avis de son administration qui avait émis une proposition d'octroi de permis.

Elle estime, en deuxième lieu, que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas examiné les tenants et aboutissants du dossier administratif, parmi lesquels figure l'avis de l'ingénieur de la ville qui est en contradiction avec l'avis émis par le conseiller en patrimoine de la ville de Tournai.

Elle considère, en troisième lieu, que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, à défaut de réponse aux éléments qu'elle a soulevés dans la motivation de son recours, notamment la problématique de l'effondrement du bâtiment dont la démolition est sollicitée, le fait que le caractère architectural ne doit pas être retenu s'agissant d'un immeuble en cœur d'îlot et non visible de la rue, mais également le fait que le ministre avait lui-même proposé la démolition de ce bâtiment dans le cadre de la demande de site à réaménager (SAR) qui avait été entamée à l'époque et qui avait été suivi par le Conseil d'État.

Elle soutient, en quatrième lieu, qu'en se ralliant uniquement à la décision du collège communal et à l'avis du fonctionnaire délégué, l'acte attaqué ne fait pas l'objet d'une motivation adéquate visée à l'article D.IV.53 du CoDT et fait sienne l'irrégularité des motifs retenus par le collège communal dans sa décision de refus de permis et le fonctionnaire délégué.

Elle affirme, en cinquième lieu, que sur le vu du dossier administratif mais également de l'historique administratif entourant l'immeuble dont la démolition est sollicitée, « le principe du raisonnable aurait dû interdire (à) la partie adverse de prendre une décision dont il serait impensable qu'une administration fonctionnant normalement puisse la prendre ».

Selon elle, la partie adverse aurait dû délivrer le permis sollicité, ainsi que l'avait proposé la direction juridique, des recours et du contentieux, en fonction de la motivation retenue, faisant preuve d'une objectivité par rapport aux éléments

tant juridiques – à savoir « décision antérieure du ministre de démolir mais également du collège communal dans le cadre du SAR projeté mais annulé par le Conseil d'État, absence de contre-indication à la démolition » – que de fait – soit la « nécessité de démolir cet immeuble considéré commune insalubre, pas d'impact sur l'aspect architectural étant donné l'emplacement en intérieur d'îlot » –.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir fondé le refus de permis sur l'unique motivation tenant à la représentativité et la qualité architecturale du bien alors que dans sa proposition de décision, l'administration avait énoncé les arguments en faveur de la démolition du bâtiment, lesquels avaient été repris par le ministre dans le cours de la procédure de SAR, sans que le fait que le bâtiment revête une qualité architecturale ait jamais été évoqué à ce moment.

Elle allègue qu'aucune explication n'est donnée quant au fait de ne pas reprendre les critères retenus précédemment plaidant en faveur de la démolition du bâtiment, à savoir les risques d'effondrement, de chute, de désordre structurel des murs mitoyens aux habitations avoisinantes, l'insalubrité du bâtiment et en conséquence l'assainissement envisagé, l'apport de lumière aux habitations voisines, le fait que le bâtiment ne soit pas visible de l'extérieur de l'îlot et en conséquence du public.

Elle critique l'acte attaqué en tant qu'il se réfère au rapport du conseiller en patrimoine qui constate, d'une part, que le bâtiment a fait l'objet de modifications et n'est donc plus dans son enveloppe d'origine et est fortement dégradé du fait de sa non-occupation et, d'autre part, est contredit tant par le rapport de l'ingénieur de la ville de Tournai que par le bureau d'études d'architectes mandaté. Elle soutient que ce rapport est erroné en ce qu'il affirme que l'état de dangerosité qu'elle relève n'est confirmé par aucun rapport d'ingénieur ou d'architecte.

Elle plaide que, dans le respect du principe de minutie, il s'impose à l'autorité d'examiner l'ensemble des rapports qui lui ont été soumis.

Elle prétend qu'en l'espèce, la partie adverse retenant le seul critère architectural pour s'opposer à la demande de démolition – et ce alors même que le bâtiment n'est pas un bien classé au sens de l'article 185 du Code du patrimoine et n'est pas répertorié à l'inventaire patrimonial de la Belgique –, elle n'a pas pu faire un examen minutieux du bon aménagement des lieux, ne répondant notamment pas au fait que le bâtiment n'est pas visible du public, étant situé au cœur d'un îlot intérieur.

B. Le mémoire en réponse

6. La partie adverse soutient que la motivation de l'acte attaqué, bien qu'elle soit succincte, permet de comprendre clairement les motifs ayant mené au refus de l'octroi du permis par l'autorité compétente.

Elle fait valoir qu'il n'est pas interdit à une autorité de revenir sur sa position, qu'elle soit mieux éclairée par les autorités qu'elle consulte ou encore qu'elle le soit par un dossier mieux motivé, et elle allègue qu'en l'espèce, l'arrêté ministériel du 10 juin 2014 arrêtant le périmètre du site à réaménager SAR/TLP219 dit « Quincaillerie Bridou » a été annulé, avec effet rétroactif, par un arrêt du Conseil d'État n° 233.958 du 26 février 2016, de telle sorte que cet acte a disparu de l'ordonnancement juridique et que l'autorité n'est nullement tenue d'exposer en quoi elle ne reprend pas les critères retenus précédemment dans le cadre de la création du site à réaménager précité.

Elle cite l'avis du conseiller au patrimoine au sein du service de l'urbanisme et elle en déduit que l'avis de l'ingénieur de la ville a été pris en considération mais que l'autorité compétente s'est ralliée aux avis du conseiller en patrimoine au sein du service de l'urbanisme et du fonctionnaire délégué selon lesquels le bien doit être préservé.

Elle soutient que la divergence d'avis à cet égard ne peut être constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

Elle rappelle qu'en page 5 de l'acte attaqué, le ministre indique se rallier à la décision du collège communal et aux motifs du fonctionnaire délégué relatifs au volet architectural, sachant que la décision du collège communal du 15 mars 2019 aborde également la question du bon aménagement des lieux.

Elle conclut qu'elle a apprécié la démolition du bien en cause au regard des incidences sur l'environnement et, partant, du bon aménagement des lieux et elle ajoute que le fait que le bâtiment soit situé à l'intérieur d'un îlot ne peut, en tout état de cause, pas écarter la nécessité qu'un bien d'une telle qualité architecturale soit conservé.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

7. La partie requérante fait valoir que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, le dossier a été complété par différents rapports et avis qui n'ont toutefois pas été pris en considération par l'auteur de l'acte attaqué

Elle relève qu'au contraire de la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux, la motivation de l'acte attaqué consiste en un seul paragraphe lié uniquement à la question de la représentativité et de la qualité architecturale du bien, alors que la proposition précitée, le rapport du bureau d'architecte et le rapport de l'ingénieur de la ville font état de problèmes justifiant la démolition du bâtiment et visant à octroyer le permis sollicité. Elle déplore qu'aucun élément de l'acte attaqué ne réponde à ces questions alors même que ces problèmes sont confortés par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine mais également les rapports d'ingénieur et d'architecte.

Elle répond à l'argument de la partie adverse selon lequel le conseiller en patrimoine a pris en compte l'avis de l'ingénieur de la ville de Tournai en faisant valoir qu'il ne suffit pas de retranscrire ce rapport pour considérer qu'il a été pris en considération alors que ce rapport fait état d'une position tout à fait différente de celle qui a été reprise par le conseiller en patrimoine, ingénieur de la ville.

Elle insiste sur le fait que tant le ministre que la ville de Tournai – en ce compris le conseiller en prévention du patrimoine qui ne s'y est pas opposé – ont sollicité la démolition du bâtiment litigieux. Elle pointe que, dans le cadre des procédures relatives au SAR, il n'a jamais été évoqué le fait que le bâtiment revêtait une qualité architecturale en sorte qu'il ne pouvait être démoli. Elle observe que les arrêts du Conseil d'Etat annulant les SAR n'ont pas été motivés par la problématique de démolition ou non du bâtiment visé dans la demande de permis mais bien par d'autres motifs propres au SAR. Elle infère qu'il est irrelevante de soutenir qu'elle est à la base de l'annulation des décisions sur lesquelles elle fonde actuellement sa motivation.

Elle estime que la partie adverse se méprend en s'autorisant de la motivation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement qui ne consiste pas en l'examen du bon aménagement des lieux prévu à l'article D.IV53 du CoDT. Elle soutient qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise en retenant le seul critère architectural pour s'opposer à la demande de démolition.

IV.2. Examen

8. Par l'arrêt n° 247.037 du 11 février 2020, il a notamment été jugé, au provisoire, ce qui suit sur le premier moyen :

« L'article D.IV.53 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.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section”.

La notion de “motivation adéquate” au sens de cet article rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Si une décision peut être adéquatement motivée par référence à un avis circonstancié, pour autant que celui-ci y soit annexé ou reproduit dans l'*instrumentum*, lorsque l'autorité sollicite des avis de services différents et que ceux-ci divergent, il lui appartient d'expliquer pour quels motifs elle choisit de suivre une position plutôt que l'autre.

Ainsi, lorsque l'autorité administrative de recours est saisie d'avis discordants, elle est tenue d'apprécier elle-même les éléments favorables et défavorables et elle doit soigneusement motiver le choix opéré à la suite de cet examen.

En l'espèce, les avis suivants ont été émis au sujet de l'opportunité d'autoriser ou de refuser la démolition de la construction litigieuse :

- le rapport du 28 juin 2017 du bureau d'architectes AUDE consulté par la requérante qui estime que le bâtiment présente de nombreux désordres structuraux, un état de conservation inquiétant des briques en façade et en mitoyenneté, des déformations au sommet des murs mitoyens; il conclut que “compte tenu des risques pour les propriétés voisines ainsi que pour votre parking, je vous conseille vivement d'intervenir car même si un risque de ruine de votre bâtiment n'est pas imminent, votre bâtiment continuera à se dégrader” et que “au vu de la nature des désordres constatés ainsi que leur profondeur, je ne vois comme solution qu'une démolition de l'ensemble des éléments affectés, situation hélas généralisée”.
- l'analyse patrimoniale du bien effectuée par le conseiller en patrimoine au sein du service de l'urbanisme à la suite d'une visite sur place du 1^{er} mars 2017, et dont la teneur est la suivante :

“ Description.

Édifice de la fin du XVII^{ème} siècle ou du début du XVIII^{ème} siècle de type ‘tournaisien’, de cinq travées sur deux niveaux plus combles, couvert d'une

toiture en bâtière à croupes, recouverte de tuiles rouges. Cet édifice n'est ni classé ni répertorié du fait de son enclavement dans une parcelle, mais il est situé dans le Centre ancien protégé de Tournai.

Avis patrimonial par rapport à la demande de démolition

Le bâtiment est aujourd'hui dégradé du fait de son longue non-occupation (les châssis, décors intérieurs, planchers, couverture sont à remplacer). Il a été en partie transformé au cours des temps (corniche refaite, lucarne remplacée, tuiles mécaniques au lieu d'ardoises ou de tuiles plates).

Il présente cependant un intérêt patrimonial certain, dans un quartier en grande partie ravagé par le bombardement de 1940. Il a conservé sa volumétrie d'origine; sa haute et large façade de type tournaisien ainsi que sa charpente d'origine en bon état méritent une conservation et une restauration. Le demandeur argue de la 'dangerosité' du bâtiment pour les voisins et les clients de la banque mais lors de la visite sur place je n'ai pu constater aucun risque d'effondrement ni de chute de matériaux et ceci n'est confirmé par aucun rapport d'ingénieur ou d'architecte. La demande de démolition pure et simple souhaitée n'est par ailleurs conditionnée, à ce stade, par aucun projet architectural permettant éventuellement à la ville de jauger et de contrebalancer cette perte patrimoniale.

Pour ces différentes raisons d'ordre patrimonial, je remets un avis négatif à la demande de démolition".

- le rapport du 28 avril 2017 relatif à la visite sur place effectuée par l'ingénieur de la ville dont il ressort ce qui suit :

" Suite à ton interpellation, je me suis rendu sur place afin d'évaluer la situation. Je confirme que le bâtiment est totalement insalubre et a fait l'objet de beaucoup de dégradation à l'intérieur malgré la fermeture complète de toutes les baies (rez et étage). Le badigeon qui recouvre la façade avant est désagréé en beaucoup d'endroits. Cela laisse la brique à nu et j'ai pu constater qu'elle était très friable. La corniche en bois qui donne sur le passage des véhicules se rendant sur le parking arrière est en très mauvais état. Une planche est d'ailleurs sur le point de se détacher. Sur ce point, je préconise le placement d'un périmètre de sécurité afin d'éviter tout risque de chute sur des passants. À l'intérieur, hormis la charpente qui est restée en relatif bon état, l'état général du bâti est très inquiétant.

Affaissement du plancher à certains endroits, désolidarisation des murs de refend avec la façade arrière, humidité dans les murs, champignons le long des baies, ... En conclusion, il n'existe aucun risque imminent d'instabilité générale du bâtiment mais son état d'insalubrité laisse présager des risques de chute (corniche, plaque de badigeon, ...) en façade avant et des risques de désordre structurel des murs mitoyens aux habitations avoisinantes. Cela me semble donc dangereux de laisser ce bâtiment dans cet état sans intervention rapide".

- le courrier du 24 octobre 2017 du fonctionnaire délégué sur un précédent projet de démolition, formulé comme suit :

" En réponse à votre demande concernant le bien repris ci-dessus, je vous transmets mon avis patrimonial. Le bien est inscrit à l'actualisation de l'inventaire. Il est particulièrement représentatif du bâti à la fin du 17^{ème} ou au début du 18^{ème} siècle. Il s'agit d'un solide volume de deux niveaux en briques et pierre calcaire sous une toiture en bâtière à croupes. Sa façade est caractéristique du style 'tournaisien', elle est ajourée régulièrement sur deux niveaux de baies en matériaux alternés glissées entre des bandeaux de pierre.

En raison de cette représentativité, de sa qualité architecturale, il est souhaitable que ce bien soit préservé [...]"

- l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours du 23 mai 2019, rédigé comme suit :

“ Compte tenu de ce que le projet vise la démolition d'un bâtiment en intérieur d'îlot; que ce bâtiment est repris dans le cadre de l'actualisation de l'inventaire du patrimoine; que toutefois ce bâtiment n'est pas perceptible depuis l'espace public; qu'il ressort des explications développées en audition par le conseil de la demanderesse qu'après démolition, le terrain serait uniquement dédié au stationnement de son locataire, une agence bancaire;

Compte tenu de ce que les membres de la commission constatent que le dossier ne contient pas d'éléments suffisants permettant d'objectiver l'insalubrité déclarée de ce bâtiment; que les membres de la commission estiment que le dossier mérite à tout le moins le dépôt de davantage de photographies, notamment de l'intérieur du bâtiment, ainsi que d'un rapport d'expertise indépendant; ainsi que l'avis de l'AWAP; que, sur base du dossier qui lui est soumis, la commission estime que l'autorité est placée dans l'impossibilité de statuer en toute connaissance de cause".

- dans sa proposition de décision, la direction juridique, des recours et du contentieux a quant à elle estimé, notamment, que le faible intérêt patrimonial du bien ne peut pas prévaloir face aux dangers relevés par l'ingénieur de la ville.

Dans l'acte attaqué, la partie adverse déclare ne pas se rallier à la position de la direction juridique, des recours et du contentieux et aux motifs développés par celle-ci, mais se rallier à la décision du collège communal et à l'avis du fonctionnaire délégué dont elle reproduit un passage fondé sur la représentativité du bâtiment et sur sa qualité architecturale.

En revanche, elle n'explique pas les raisons pour lesquelles elle écarte les avis fondés sur l'insalubrité du bâtiment et les désordres l'affectant, l'un de ces avis émanant d'un ingénieur de la ville, sachant que la requérante a aussi produit un rapport d'architecte à l'appui de sa demande de démolition et a également transmis, le 27 mai 2019, un reportage photographique pour répondre à l'avis de la commission d'avis sur les recours du 23 mai 2019 et illustrer l'état de l'intérieur du bâtiment. Il est à noter que ni un rapport d'expertise indépendant ni l'avis de l'AWAP n'ont été demandés comme le suggérait la commission, précitée.

Par conséquent, dans la mesure où la motivation de l'acte attaqué n'explicite pas clairement les raisons pour lesquelles son auteur fait prévaloir les avis fondés sur la valeur patrimoniale de la maison sur ceux qui invoquent le délabrement de celle-ci, le premier moyen est sérieux ».

La partie adverse ne formule aucun argument nouveau à la suite de cet arrêt. Rien ne permet de revenir sur les enseignements qui précèdent. Ils doivent, partant, être confirmés.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs exposés aux termes du premier moyen, ni le second moyen.

V. Indemnité de procédure

9. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 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 22 juillet 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer à la société anonyme SOTRIM un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une « maison insalubre » sur un bien sis rue du Curé Notre Dame, 8 à Tournai.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 40 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 février 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux