

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.273 du 27 mars 2024

A. 229.294/XIII-8782

En cause : **la ville de Charleroi**, représentée  
par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe HERMAN, avocat,  
rue T'Serclaes de Tilly 49-51  
6061 Montignies-sur-Sambre,  
  
contre :

**la Région wallonne**, représentée  
par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Damien JANS, avocat,  
avenue de Tervueren 412/5  
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme UNIVERSEL CARRELAGES**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Christophe THIEBAUT, avocat,  
avenue des Dessus de Lives 8  
5101 Loyers.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 7 octobre 2019, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 6 août 2019 par lequel le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivre, sous conditions, un permis unique à la partie intervenante ayant pour objet le changement d'affectation d'un bâtiment avec construction d'un sas en vue de l'exploitation d'une salle dédiée à l'organisation d'événements divers (séminaires, mariages, expositions, concerts, brocantes...), la réalisation d'un parking et la régularisation des enseignes dans un établissement situé route de Châtelet, 381 à Charleroi (Couillet).

## *II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 18 novembre 2019, la société anonyme (SA) Universel Carrelages a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 19 décembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Virginie Rolin, 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 21 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> février 2024.

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

M<sup>e</sup> Justine Philippart, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Alessandro Marinelli, *loco* M<sup>e</sup> Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Virginie Rolin, 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 7 juillet 1955, les Usines Solvay obtiennent des autorités communales de Couillet un permis de bâtir (arrêté n° 1.722) pour la construction d'un bâtiment à usage de « magasin à modèles » le long de la route de Châtelet à Couillet. Il n'est pas contesté que ce permis n'est pas mis en œuvre.

À la suite d'une nouvelle demande de permis introduite le 19 janvier 1956, le collège des bourgmestre et échevins de Couillet délivre, le 23 février 1956, un permis aux Usines Solvay et Cie pour « construire un bâtiment devant servir de magasin à modèles ».

En 2001, la partie intervenante acquiert le bâtiment en question, désaffecté depuis la fin des années 1990. Elle en rénove l'intérieur et, le 16 octobre 2001, obtient un permis de bâtir ayant pour objet, d'une part, l'abaissement d'une allège de fenêtre afin de créer un accès pour les personnes à mobilité réduite et, d'autre part, l'aménagement d'un plan d'eau à l'emplacement d'un ancien château d'eau, sur le bien sis route de Châtelet, 381 à Couillet.

Par la suite, le bâtiment est exploité en tant que commerce de vente en gros et de détail de revêtements de sol et sanitaires.

Le 27 février 2012, la partie intervenante introduit une demande de permis unique ayant pour objet l'exploitation, à la même adresse, d'une salle destinée à accueillir 1.500 personnes pour l'organisation de réceptions, mariages, concerts et soirées dansantes. Cette demande est refusée par une décision du Gouvernement wallon du 27 mai 2013.

Une nouvelle demande de permis unique, introduite le 28 octobre 2013, réduit la capacité d'accueil de la salle à 680 personnes. Elle fait l'objet d'une décision de refus de permis adoptée par le Gouvernement wallon le 16 octobre 2014.

4. Le 21 juin 2018, la partie intervenante introduit auprès de la partie requérante une demande de permis unique ayant pour objet la modification de l'affectation d'un « bâtiment administratif – magasin » d'une superficie de 735 m<sup>2</sup> en « salle pour événementiel - restauration » d'une capacité maximale de 680 personnes concernant un bien situé route de Châtelet, 381 à Couillet, sur des parcelles cadastrées Charleroi, 9<sup>e</sup> division Couillet, section C, n° 12L3 et section A, n° 267/3.

Il ressort de la demande de permis que le projet vise également l'aménagement d'un parking de 371 places de stationnement.

Ces parcelles sont situées en zone d'activité économique industrielle (ZAEI) au plan de secteur de Charleroi, adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

5. Le 26 juillet 2018, les fonctionnaires technique et délégué informent la partie intervenante que sa demande est incomplète.

Après la communication des pièces manquantes, ils déclarent, le 11 janvier 2019, la demande complète et recevable. Ils requalifient également l'objet de la demande de permis unique comme suit :

« Changement de l'affectation d'un bâtiment avec construction d'un "sas" en vue de l'exploitation d'une salle dédiée à l'organisation d'événements divers (séminaires, mariages, expositions, concerts, brocantes, ...) – réalisation d'un parking – régularisation d'enseignes – marquage routier (tourne à gauche) pour l'accès au site ».

6. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Châtelet du 25 janvier au 8 février 2019.

Une enquête publique est également organisée sur le territoire de la ville de Charleroi du 29 janvier au 12 février 2019. Elle donne lieu à l'introduction d'une réclamation individuelle, d'un courriel en faveur du projet et d'une pétition en défaveur de celui-ci comportant quinze signatures.

7. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure administrative.

8. Le 21 mars 2019, les fonctionnaires technique et délégué transmettent au collège communal de Charleroi un rapport de synthèse proposant de refuser l'octroi du permis sollicité, le fonctionnaire délégué estimant que « cette activité de services (location de salle pour divers événements tels que des mariages, etc.) » ne correspond pas à l'affectation de la zone au plan de secteur et qu'il n'y a pas lieu d'accorder une dérogation.

9. En sa séance du 9 avril 2019, le collège communal refuse de délivrer le permis unique.

10. Le 2 mai 2019, la partie intervenante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre la décision du 9 avril 2019 précitée.

11. Le 21 juin 2019, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours notifient au ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire leur décision de prolonger de 30 jours le délai de transmission du rapport de synthèse.

12. Le 17 juillet 2019, les fonctionnaires technique et délégué notifient au ministre leur rapport de synthèse proposant d'octroyer le permis sollicité.

13. Le 6 août 2019, le ministre délivre, sous conditions, le permis unique demandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Moyen unique*

##### *VI.1. Thèses des parties*

###### *A. La requête en annulation*

14. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.II.30, D.IV.4, 7°, D.IV.6, D.IV.53, R.IV.4-1, 3° et 5°, du Code du développement territorial (CoDT), du plan de secteur de Charleroi adopté par un arrêté royal du 10 septembre 1979 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

15. À titre liminaire, la partie requérante rappelle que l'immeuble faisant notamment l'objet de la demande de permis est situé en ZAEI au plan de secteur et qu'il était à usage industriel (magasin à modèles) selon le permis de bâtir délivré le 7 juillet 1955. Elle soutient que sa destination a été modifiée une première fois en 2001 par la partie intervenante qui l'a affecté à un commerce de vente en gros et au détail de revêtement de sol et sanitaires sans permis d'urbanisme préalable, en violation des articles 84, § 1<sup>er</sup>, 6°, et 271 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). Elle ajoute que la partie intervenante a modifié une seconde fois la destination de l'immeuble en 2011, en l'exploitant comme salle dédiée à l'organisation d'événements divers et à la

restauration (Horeca) et qu'elle a tenté de régulariser cette affectation en introduisant des demandes de permis unique en 2013 et 2014, toutes deux refusées. Elle expose enfin que ce changement d'affectation fait l'objet du volet « demande de permis d'urbanisme » de l'actuelle demande de permis unique, avec la construction d'un sas et la régularisation du parking.

16. Dans une première branche soulevée à titre principal, la requérante estime que les enseignements de l'arrêt n° 211.125 du 8 février 2011 sont transposables au cas d'espèce.

Elle soutient que l'utilisation du bâtiment existant pour « l'organisation d'événements divers comme, par exemple, séminaires, mariages, expositions, concerts, brocantes, mise à disposition des locaux et services pour événements privés – restauration (horeca) » fait de celui-ci un équipement à usage récréatif, ce que confirme, selon elle, le choix des rubriques 92.32.02 et 92.34.01 pour ce qui concerne le volet « permis d'environnement » de la demande.

Elle considère que la modification de destination visée par la demande crée une nouvelle fonction, différente de la fonction principale établie sur le bien, qui consiste en la mise en œuvre d'un équipement à usage récréatif en dehors d'une zone de loisirs visée à l'article D.II.27 du CoDT. Elle fait valoir qu'une telle demande est soumise à permis d'urbanisme. Elle est d'avis qu'en soutenant le contraire, l'auteur de l'acte attaqué a violé les articles D.IV.4, 7°, et R.IV.4-1, 3°, du CoDT et n'a pas motivé adéquatement sa décision en violation de l'article D.IV.53 du même code et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Elle précise qu'en autorisant l'implantation d'un équipement récréatif en ZAEI sans vérifier si cette activité pouvait y être admise ni si les conditions d'octroi de la dérogation à l'affectation au plan de secteur étaient réunies, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas motivé adéquatement sa décision en violation de l'article D.IV.53 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée et a méconnu les articles D.II.30 et D.IV.6 du même code ainsi que les prescriptions du plan de secteur.

17. Dans une seconde branche soulevée à titre subsidiaire, elle fait valoir que, s'il devait être considéré que l'activité décrite par la demande de permis ne rentre pas dans la définition d'un équipement à usage récréatif au sens de l'article R.IV.4-1, 3°, du CoDT, il s'agirait d'« une offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à trois cents mètres carrés » au sens de l'article R.IV.4-1, 5°, du CoDT.

Elle considère que dès lors que le bien se situe en dehors d'une zone d'activité économique mixte visée à l'article D.II.29 du CoDT ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère économique visée à l'article D.II.32 et destinée à recevoir les activités visées à l'article D.II.29 du même code, le changement de destination nécessitait un permis d'urbanisme préalable. Elle estime qu'en décidant le contraire, l'auteur de l'acte attaqué a violé les articles D.IV.4, 7°, et R.IV.4-1, 5°, du CoDT et n'a pas motivé adéquatement sa décision.

Elle soutient qu'en autorisant l'implantation d'une activité d'offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à 300 m<sup>2</sup> en ZAEI sans vérifier si cette activité pouvait y être admise et sans vérifier si les conditions d'octroi de la dérogation à l'affectation du bien au plan de secteur étaient réunies, la partie adverse n'a pas motivé adéquatement sa décision et a violé les articles D.II.30 et D.IV.6 du CoDT, ainsi que les prescriptions du plan de secteur.

### *B. Le mémoire en réponse*

18. La partie adverse observe que l'acte attaqué concerne un bâtiment construit dans les années 50, soit bien avant l'entrée en vigueur du plan de secteur de Charleroi, adopté par un arrêté royal du 10 septembre 1979. Elle ajoute que les affectations actuelle (commerce de carrelages) et future (espace événementiel) diffèrent, toutes les deux, des prescriptions établies par ce plan. Elle en déduit que les deux premières conditions de l'article D.IV.6 du CoDT sont rencontrées.

Elle soutient ensuite que le changement d'affectation visé dans l'acte attaqué n'est pas soumis à permis d'urbanisme dès lors que, d'une part, il ne porte pas sur la création d'une nouvelle fonction différente de celle établie et que, d'autre part, il ne consiste pas en la mise en œuvre d'une des autres activités énumérées à l'article R.IV.4-1 du CoDT. Elle relève tout d'abord que le bâtiment était précédemment occupé par une entreprise de commerce de gros de carrelages, ce qui relève d'une activité de vente. À son estime, l'activité projetée, visant à proposer un service de location de salle et de traiteur, ne relève pas des catégories de services spécialement énumérées par l'article R.IV.4-1, 1° à 4°, du CoDT car, si le projet peut partiellement avoir trait à l'une ou l'autre catégorie, il ne porte pas exclusivement sur l'une de ces activités. Elle en infère qu'il y a lieu de se référer à l'article R.IV.4-1, 5°, du CoDT, qui rassemble les activités de service résiduaire et général ainsi que les activités de vente. Elle estime que la fonction projetée ne diverge pas de la fonction établie. Elle affirme ensuite que l'établissement projeté ne met pas en œuvre un « équipement récréatif », tel que défini par le CWATUP et par

le CoDT. Elle s'appuie sur la doctrine et la jurisprudence pour en circonscrire la portée. Elle déduit du fait que l'établissement projeté est une salle à usage polyvalent destinée à tout type d'événements qu'à supposer qu'il existe une fonction récréative – ce qu'elle conteste –, elle n'est pas, en tout état de cause, de nature à prédominer sur la fonction principale du bâtiment, à savoir l'offre de services. Elle estime que le choix des rubriques 92.32.02 et 92.34.01 ne peut être invoqué pour soutenir le caractère récréatif du projet dès lors que, dans le présent recours, seul le volet urbanistique de la demande est critiqué et que la police des établissements classés est étrangère à ce propos. Elle est d'avis que le choix de ces rubriques ne suffit pas à démontrer l'usage exclusivement récréatif du projet dès lors que ces rubriques s'imposent pour toutes les activités où le recours à une salle est nécessaire.

Elle soutient que les travaux d'aménagement litigieux (construction d'un sas, parking, marquage routier et placement d'enseignes) ont pour effet de « transformer » le bien au sens de l'article D.IV.6 du CoDT et que la dérogation au plan de secteur est également justifiable au regard des critères établis par l'article D.IV.13 du CoDT, ce qui a été examiné dans l'acte attaqué.

### *C. Le mémoire en réplique*

19. La partie requérante affirme qu'à supposer que la destination donnée au bien relève de la catégorie résiduaire visée à l'article R.IV.4-1, 5°, du CoDT, hypothèse qu'elle a elle-même envisagée à titre subsidiaire dans la seconde branche de son moyen, la partie adverse ne répond pas à l'argument selon lequel la première affectation du bien était un magasin à modèles de l'entreprise Solvay laissé à l'abandon. Elle fait valoir que la première modification d'affectation en 2001 par la partie intervenante pour un usage de commerce en gros et au détail de revêtement de sols et sanitaires n'ayant pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme préalable, en violation des articles 84, § 1<sup>er</sup>, 6°, et 271 du CWATUP, il n'y a pas lieu d'avoir égard à cette affectation illégale qui aurait d'ailleurs pris fin depuis plusieurs années, à moins d'analyser la demande comme une demande de permis de régularisation pour une modification d'affectation intervenue dès 2001. Elle considère que, dans les deux cas, il y a bien changement de destination soumis à permis d'urbanisme.

### *D. Le mémoire en intervention*

20. Sur la première branche, après avoir soutenu une argumentation similaire à celle de la partie adverse quant à l'interprétation à donner à la notion d'activité récréative, la partie intervenante observe que le bâtiment litigieux n'est pas spécifiquement conçu ni aménagé pour l'organisation d'activités récréatives,

s'agissant d'un vaste bâtiment multifonctionnel d'une hauteur assez importante qui, vu son aménagement minimaliste, son important parking et sa localisation, peut recevoir une multitude d'événements très variés tels que des séminaires d'entreprises, brocantes, concerts, mariages, événements commerciaux (foires commerciales, présentation d'un nouveau modèle de véhicule automobile, ...). Elle soutient que l'organisation d'événements professionnels et commerciaux ne peut être considérée comme des activités récréatives.

Elle estime que l'enseignement de l'arrêt du 8 février 2011 n'est pas transposable en l'espèce dans la mesure où le Conseil d'État y appréciait les activités qui lui étaient soumises en les assimilant à un équipement « à usage culturel ou récréatif », sans faire de distinction entre les deux, étant entendu que la demande portait notamment sur la location de salles pour des activités « culturelles ». Elle ajoute qu'au demeurant, la partie requérante n'invoque pas la violation de l'article R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CoDT qui vise le changement de destination en vue de la mise en œuvre d'un « équipement à usage culturel ».

À son estime, les rubriques de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol, visées dans le volet environnemental de la demande de permis unique, sont sans conséquence pour ce qui concerne la qualification urbanistique de la destination projetée, les polices des établissements classés et de l'urbanisme étant indépendantes l'une de l'autre. Elle considère qu'à tout le moins, les concepts empruntés à l'une ne peuvent servir à interpréter ceux de l'autre. Elle est d'avis que les rubriques renseignées dans la demande, à défaut d'autres spécifiquement consacrées à la destination projetée, ne sont pas de nature à assimiler cette destination à une activité récréative au sens urbanistique du terme. Elle relève qu'au sens de l'article R.IV.4-1 du CoDT, les activités « culturelles » doivent être distinguées des activités « récréatives ».

21. Sur la seconde branche, elle fait valoir que la mise en œuvre d'une offre de vente de biens ou de services ne doit être assimilée à une modification de destination soumise à permis d'urbanisme que si une telle offre ne préexistait pas dans les lieux. Or, elle rappelle qu'une autorisation a été délivrée, le 26 février 1956, à l'entreprise Solvay pour la construction d'un « bâtiment devant servir de magasin à modèles » sans qu'il soit fait référence à un « bâtiment à usage industriel », contrairement à ce qu'indique la requête. Elle en déduit que, dès sa construction, le bâtiment litigieux a été affecté à un commerce, c'est-à-dire à une « offre en vente [...] de biens ou de services ». Elle ajoute qu'à partir de 2001, elle y a exploité un

magasin de vente en gros et au détail de carrelages, ce qui constituait toujours une offre de biens ou de services. Elle expose que, le 2 octobre 2001, elle a introduit une demande de permis d'urbanisme pour la création d'une baie de porte et l'aménagement d'un étang et soutient qu'à l'occasion de l'instruction de cette demande, la partie requérante a nécessairement eu connaissance de la destination des locaux mais n'a pas considéré à l'époque qu'il y avait un changement de leur destination nécessitant un permis d'urbanisme. Elle estime que celle-ci ne peut pas à présent raisonnablement soutenir l'inverse. Elle conclut que, dès l'instant où depuis 1956 – ou à tout le moins depuis 2001 –, le bâtiment concerné accueille une activité commerciale, il ne peut être considéré que la destination projetée, qui consiste elle-même en une offre de vente de services, est soumise à permis d'urbanisme.

#### *E. Le dernier mémoire de la partie adverse*

22. La partie adverse réitère que le changement d'affectation visé dans l'acte attaqué n'est pas soumis à permis d'urbanisme dès lors qu'il ne porte pas sur la création d'une nouvelle fonction différente de celle établie. Elle précise que la destination autorisée par le permis de bâtir du 7 juillet 1955, à savoir « magasin à modèles », a permis légitimement à l'auteur de l'acte attaqué de retenir la définition habituelle de « magasin », à savoir un « établissement de commerces plus ou moins importants où l'on vend des marchandises en gros ou au détail ». Elle estime qu'à se référer au permis délivré en 1955, l'entreprise de commerce de gros de carrelages de la partie intervenante ne présente pas de changement de destination et ne nécessite donc pas de permis. Elle considère que la conclusion est identique si l'on s'appuie sur la dernière activité occupée ou sur le permis de 1955. Elle précise que l'activité projetée vise à proposer un service de location de salle et de traiteur étant entendu que l'établissement concerné, d'une superficie de plus de 700 m<sup>2</sup>, sera disposé de façon à accueillir des événements divers tels que des séminaires, des expositions ou des brocantes, voire des concerts ou des mariages.

Elle estime qu'il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas suffisamment motiver le changement de destination par rapport à la conformité de la nouvelle destination du bien concerné. Selon elle, dès lors qu'il n'y a pas de nouvelle destination en l'espèce, procède d'une motivation adéquate l'examen de cette question opéré dans l'acte attaqué.

#### *F. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

23. Sur la seconde branche, la partie intervenante fait valoir qu'il est contradictoire de considérer qu'il y a lieu de se référer à la dernière fonction

légalement admise de « magasin à modèles » et ensuite de l'interpréter, voire la modifier, sur la base d'éléments qui résulteraient de la situation du bâtiment et de l'identité du demandeur de permis. Elle est d'avis qu'il y a lieu de ne pas s'écarter de la fonction « légalement » admise. Elle conteste que la fonction légalement admise puisse être supposée au regard de l'activité qui aurait été exercée dans les autres bâtiments du site par la société demanderesse de l'époque. Elle souligne que le permis de bâtir du 23 février 1956 prévoit que le bâtiment était, en ce qui le concerne – soit indépendamment de l'activité exercée dans les bâtiments situés aux alentours –, destiné à accueillir une fonction de magasin. Elle insiste sur le fait que l'article R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, du CoDT vise l'« offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à trois cents mètres carrés » sans autre forme de limitation en termes d'affectation.

#### *IV.2. Examen*

##### *IV.2.1. Préambule commun aux deux branches*

24. L'article D.II.30 du CoDT dispose comme suit :

« De la zone d'activité économique industrielle.

La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel liées à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution. Elles peuvent s'exercer sur plusieurs sites d'activité.

Y sont admises les entreprises de services qui leur sont auxiliaires ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel et qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale. La vente au détail y est exclue sauf lorsqu'elle constitue l'accessoire d'une activité économique visée aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2.

Peuvent être autorisés pour une durée limitée :

1° dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes ;

2° dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage ».

L'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants :

[...]

7° modifier la destination de tout ou partie d'un bien, en ce compris par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique ou d'une

chambre occupée à titre de kot, pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :

- a) l'impact sur l'espace environnant ;
- b) la fonction principale du bâtiment ».

L'article D.IV.6, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du même Code est libellé comme il suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 6° et 7°.

Les aménagements accessoires et complémentaires aux constructions, installations et bâtiments précités et isolés de ceux-ci peuvent également être autorisés ».

25. 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 à portée individuelle 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 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.

Par ailleurs, l'article D.IV.53, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, du CoDT prévoit ce qui 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.

[...]

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 ».

#### *IV.2.2. Première branche*

26. L'article R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, du CoDT dispose comme il suit :

« Modification de la destination de tout ou partie d'un bien

La modification de la destination de tout ou partie d'un bien au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, est celle qui crée, dans une construction existante ou en dehors de celle-ci, une nouvelle fonction différente de la fonction principale établie sur le bien et qui consiste selon le cas en la mise en œuvre :

[...]

3° d'un équipement à usage récréatif, dans la mesure où l'équipement se situe en dehors d'une zone de loisirs visée à l'article D.II.27 ».

La notion d'« équipement à usage récréatif », visée à l'article R.IV.4-1, 3°, précité, se retrouve également aux articles D.II.24, D.II.25, D.II.27, D.II.34 et D.II.35 du même code. Elle n'y est pas définie, tandis que les travaux préparatoires n'en précisent pas non plus la portée.

Sont concernés des équipements de plein air ou couverts qui visent à assurer une fonction récréative déterminée.

27. En l'espèce, dans la demande de permis telle que complétée le 17 décembre 2018, le projet litigieux est présenté comme visant « [l']organisation d'événements divers comme par exemple séminaires, mariages, expositions, concerts, brocantes... Mise à disposition de locaux et services pour événements privés – Restauration avec service traiteur extérieur à l'établissement (pas de cuisine) ».

Sous son volet environnemental, le projet relève notamment des installations et activités classées reprises aux rubriques suivantes de l'annexe I de de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol :

- n° 92.32.02, classe 2 : gestion de salles de spectacles (salles de théâtre, de concerts, cabarets, centres culturels et similaires), lorsque la capacité d'accueil est égale ou supérieure à 150 personnes et inférieure à 2.000 personnes;
- n° 92.34.01, classe 2 : autres locaux de spectacles et d'amusement à l'exclusion des chapiteaux (dancing, ...) dont la capacité d'accueil est supérieure à 150 personnes et qui sont équipés d'installations d'émission de musique amplifiée électroniquement.

Le projet litigieux vise à permettre l'organisation, au sein des infrastructures projetées, d'activités diverses, suite à des conventions qui seront conclues par l'exploitant avec des tiers. Un tel projet ne porte pas sur un équipement

à usage récréatif déterminé quand bien même il pourrait connaître un usage récréatif occasionnel, au gré des activités qui y seront organisées.

Il s'ensuit qu'il n'était pas requis de solliciter une demande de permis pour modification de destination en application des articles D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, et R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, du CoDT.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

#### *IV.2.3. Seconde branche*

28. L'article R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, du CoDT dispose comme il suit :

« Modification de la destination de tout ou partie d'un bien

La modification de la destination de tout ou partie d'un bien au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, est celle qui crée, dans une construction existante ou en dehors de celle-ci, une nouvelle fonction différente de la fonction principale établie sur le bien et qui consiste selon le cas en la mise en œuvre :

[...]

5° d'une offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à trois cents mètres carrés, dans la mesure où le bien se situe en dehors d'une zone d'activité économique mixte visée à l'article D.II.29 ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère économique visée à l'article D.II.32 et destinée à recevoir les activités visées à l'article D.II.29 ».

La « fonction principale établie sur le bien » s'entend de la dernière destination ou fonction autorisée qui a été mise en œuvre dans le bâtiment concerné au jour de l'introduction de la demande de permis.

29. Le projet litigieux, qui porte sur la mise à disposition à des tiers d'une salle polyvalente d'une superficie de 735 m<sup>2</sup>, consiste en une offre de services dans un espace supérieur à 300 m<sup>2</sup> au sens de l'article R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, précité. Par ailleurs, l'infrastructure concernée n'est située, au plan de secteur, ni en zone d'activité économique mixte ni en zone d'aménagement communal concerté à caractère économique, mais bien en ZAEI.

Il s'ensuit que ce projet peut être constitutif d'une modification de destination au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, du CoDT nécessitant l'obtention d'un permis d'urbanisme pour peu qu'il crée, dans le bâtiment existant, une nouvelle fonction différente de celle établie sur le bien au sens de l'article R.IV.4.1, alinéa 1<sup>er</sup>, du même code. Cet examen doit être opéré par l'autorité compétente sur la base du dossier administratif.

À cet égard, le permis de bâtir délivré par la commune de Couillet le 23 février 1956 vise la construction d' « un bâtiment devant servir de magasin à modèles », sans autre détail. À elle seule, une telle qualification ne permet pas de conclure, sans doute raisonnable, que le bâtiment concerné, qui se trouvait dans un site industriel exploité par les Usines Solvay, consistait en un espace de vente. Quant à la demande de permis ayant donné lieu à l'acte attaqué, elle ne comporte aucun élément étayé de nature à confirmer les affirmations de la partie intervenante selon laquelle ce bâtiment était affecté à un usage commercial, ni que cette fonction a été autorisée par la commune précitée. Au regard de ces données, il n'est pas établi que la destination commerciale a été légalement consacrée par le permis de bâtir du 23 février 1956.

Le 10 septembre 1979, lors de l'adoption du plan de secteur de Charleroi, l'entière du site concerné a été classée dans ce qui correspond aujourd'hui à la ZAEI au sens de l'article D.II.30 du CoDT.

En 2001, quelques années après le démantèlement de l'usine, la partie intervenante a installé dans le bâtiment litigieux une activité de vente en gros et au détail de carrelages et de sanitaires. Cette installation n'a pas fait l'objet d'une demande de permis en exécution des articles 84, § 1<sup>er</sup>, 6°, et 271 du CWATUP, alors applicable, sachant qu'il n'est pas établi que le permis de bâtir délivré le 16 octobre 2001 a pour objet de reconnaître une fonction commerciale.

Il résulte de ce qui précède que la seule destination ou fonction qui pouvait être prise en compte par l'auteur de l'acte attaqué pour appliquer les articles D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, et R.IV.4-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, du CoDT quant à la demande de permis litigieuse est celle autorisée par le permis de bâtir du 23 février 1956.

Or, à défaut de démonstration suffisante dans le dossier administratif que la fonction initiale du bâtiment reconnue en 1956 était de nature commerciale et faute de toute autre autorisation ultérieure mise en œuvre reconnaissant une telle fonction, l'auteur de l'acte attaqué devait considérer que le projet litigieux consiste en une « nouvelle fonction différente de la fonction établie sur le bien », laquelle est soumise à permis d'urbanisme en exécution des articles D.IV.4 et R.IV.4-1 du CoDT.

La motivation de l'acte attaqué, qui se limite à relever que « le changement d'affectation objet de la demande ne concerne aucun des cas requérant un permis d'urbanisme tel que prévu par le Code » et qu'il « ne nécessite donc pas

de permis d'urbanisme », est inadéquate au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et de l'article D.IV.53, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, du CoDT, dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre les raisons fondant la décision litigieuse.

Enfin, la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme imposait de vérifier la conformité de la destination du bien concerné avec l'affectation au plan de secteur en ZAEI. Faute d'une telle vérification, l'article D.II.30 du CoDT est violé.

La seconde branche du moyen unique est fondée.

30. Le moyen unique est fondé en sa seconde branche.

#### *V. Indemnité de procédure*

31. 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<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du 6 août 2019 par lequel le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivre, sous conditions, un permis unique à la partie intervenante ayant pour objet le changement d'affectation d'un bâtiment avec construction d'un sas en vue de l'exploitation d'une salle dédiée à l'organisation d'événements divers (séminaires, mariages, expositions, concerts, brocantes...), la réalisation d'un parking et la régularisation des enseignes dans un établissement situé route de Châtelet, 381 à Charleroi (Couillet).

#### **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<sup>o</sup>, 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mars 2024, par la XIII<sup>e</sup> 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