CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 263.447 du 27 mai 2025

A. 235.936/XIII-9591

En cause : **la ville de Charleroi**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Eva LIPPENS et
Marc UYTTENDAELE, avocats,
rue de la Source 68
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 janvier 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à J. D. le permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une annexe attenant à l'habitation sur la façade arrière, la construction d'une extension arrière sous forme de volume secondaire à toiture plate et la régularisation de l'agrandissement de l'espace séjour/salon existant, sur un bien sis à Charleroi, avenue de l'Europe 42.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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 requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Eva Lippens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 28 avril 2021, J. D. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Charleroi ayant pour objet « la construction d'une annexe attenante à l'habitation sur la façade arrière », sur un bien sis à Charleroi, avenue de l'Europe, 42, cadastré 11^e^ division (Marcinelle), section D, n° 73 G 47.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi, adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

Le 17 mai 2021, le collège communal de la ville de Charleroi informe le demandeur de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont réceptionnées le 25 juin 2021. Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 9 juillet 2021.

4. Une annonce de projet est organisée du 16 juillet au 30 août 2021. Elle ne donne lieu à aucune réclamation ni observation.

5. Le 28 septembre 2021, le collège communal décide de refuser de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. La décision de refus indique l'objet précis

de la demande de permis, consistant en la « construction d'une extension arrière sous forme de volume secondaire à toiture plate et [la] régularisation de l'agrandissement du séjour/salon existant ».

6. Le 27 octobre 2021, le demandeur de permis introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. À une date indéterminée, la direction juridique, des recours et du contentieux rédige une première analyse du dossier, notifiée le 22 novembre 2021.

L'audition devant la CAR a lieu le 3 décembre 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 14 janvier 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire l'octroi conditionnel du permis d'urbanisme demandé.

8. Le 26 janvier 2022, le ministre décide de délivrer, sous condition, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article D.IV.53 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 bonne administration et du devoir de minutie.

Elle expose que tant le collège communal que la CAR ont considéré que la construction projetée n'offre pas un aménagement intérieur de qualité, dès lors que le volume projeté n'oriente les ouvertures que vers le nord et ne prévoit qu'un éclairage de la chambre via une coupole, sans vue directe vers l'extérieur. Elle fait valoir que l'acte attaqué reproduit la teneur des décision et avis de ces instances mais n'expose pas les raisons pour lesquelles son auteur s'en écarte. Elle estime qu'il n'est pas possible de comprendre pourquoi celui-ci ne partage pas la même appréciation que celle de la première autorité décidante et de l'instance d'avis. Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et que l'absence de motivation sur le critère de la qualité de l'aménagement intérieur démontre que la

partie adverse n’a pas procédé à un examen complet de la cause ni, partant, statué en parfaite connaissance de cause.

10. En réplique, elle soutient que les motifs de l’acte attaqué examinant l’opportunité de refuser l’octroi du permis demandé sont étrangers à la question de la qualité du logement.

11. Dans son dernier mémoire, elle conteste qu’on puisse considérer que l’annexe en projet est de nature à améliorer les conditions d’habitation du bien. Estimant qu’une telle appréciation repose sur une vision incomplète des critères de confort, elle souligne qu’une amélioration ponctuelle de certains espaces ne résout pas des problèmes structurels, tels l’absence de lumière naturelle, l’orientation inadaptée et les impacts négatifs des murs aveugles sur la qualité de vie des occupants, pointés par le collège communal et la CAR, mais écartés par la partie adverse sans justification. Par ailleurs, elle fait valoir que l’éventuelle ampleur limitée du projet ne justifie pas une analyse lacunaire voire inexistante des circonstances de la cause, d’autant qu’en l’espèce, il s’agit d’un logement destiné à une personne âgée.

IV.2. Examen

12. 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 être claire, pertinente 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.

L’autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à l’élaboration d’un permis d’urbanisme. Toutefois, lorsque, dans le cadre d’une annonce de projet et de l’instruction de la demande, des observations précises dont l’exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé s’il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l’autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Notamment, la motivation de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, dans l’exercice de son pouvoir d’appréciation discrétionnaire, l’autorité administrative s’écarte, le cas échéant, des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Par ailleurs, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et

que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et d'un 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

13. En l'espèce, la décision prise par le collège communal en première instance administrative mentionne notamment ce qui suit :

« Considérant que les actes et travaux figurant aux plans joints à la demande peuvent être décrits succinctement comme suit : construction d'une extension latérale sous forme de volume secondaire à toiture plate et régularisation de l'agrandissement du séjour/salon existant ; construction d'un volume secondaire de type "rez-de-chaussée avec toiture plate" implanté en façade arrière de l'habitation existante présentant un gabarit de type "rez-de-chaussée avec toiture à versants", et en limite de propriété arrière et mitoyenne gauche ;

[…]

Considérant qu'après travaux, la composition de l'habitation sera la suivante : un séjour/salon, une cuisine, des [halls], deux wc, un bureau, une salle de bains, une salle de douches, quatre chambres et un espace détente ;

Considérant que la demande vise la régularisation de l'agrandissement du séjour/salon, que celui-ci a une surface au sol augmentée de +/- 10,00 m^2 ;

Considérant que l'analyse urbanistique de la demande est la suivante :

Gabarit : compte tenu des dimensions et de la typologie du volume principal existant, le volume projeté s'impose de manière peu intégrée à la construction existante. Le volume projeté est basique, ne présente que trop peu de recherche d'intégration avec le bâti existant et ne tend pas à former un ensemble cohérent et homogène ;
implantation : projeté en limites de propriété, le volume à construire impacte la qualité architecturale actuelle de la maison existante et dénature par conséquent l'homogénéité de celle-ci ;
[…]
impact sur le voisinage : le volume projeté et l'ensemble ainsi composé sont de nature à avoir un impact visuel négatif relativement sensible sur le voisinage, considérant le peu d'homogénéité avec le bâtiment préexistant ;
niveau de confort : l'extension projetée est de nature à améliorer les conditions d'occupation du logement existant ; néanmoins la nouvelle chambre ne sera éclairée que par une coupole ; qu'il est regrettable de ne pas avoir une vue directe vers l'extérieur ;
[…]

Considérant pour conclure que bien que l'agrandissement du bâtiment soit envisageable, il ne doit [pas] se faire au détriment du cadre bâti existant ; que le projet doit être revu en proposant une architecture plus adaptée et une modification des revêtements extérieurs en rapport avec les constructions environnantes ».

L'avis de la CAR portait notamment sur les points suivants :

« La commission considère, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'il n'est pas pertinent d'implanter cette extension comme un volume coincé sur deux limites parcellaires, comportant deux murs aveugles et orientant ses ouvertures uniquement vers le nord car cela donne lieu à un volume qui, par sa hauteur et ses matériaux, n'est pas intégré dans le cadre bâti et n'offre pas un aménagement intérieur de qualité à sa future occupante.

La commission suggère que le projet soit revu pour proposer une extension implantée côté avenue Vanderstock et présentant une articulation plus franche avec le volume principal existant.

En 1'état, la commission estime que le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales - et ne contribue pas à la gestion et l'aménagement du paysage bâti et non bâti ».

14. L'acte attaqué est notamment motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que la demande vise la construction d'une extension arrière sous forme de volume secondaire à toiture plate ainsi que la régularisation de l'agrandissement de l'espace séjour/salon existant ;

Considérant la situation juridique du bien ;

Considérant que l'habitation existante est sise sur une parcelle située à l'angle des avenues Vanderstock et de l'Europe, et implantée en mitoyenneté au niveau de sa limite latérale gauche ; qu'elle se présente sous la forme d'un volume en L, implanté perpendiculairement à la voirie et présentant un gabarit de type rez + toiture ;

Considérant premièrement le volet relatif à l'extension du volume salon/séjour ; que ces travaux concernant l'aménagement intérieur de l'habitation ont conduit à un agrandissement de 10 m² de la surface de l'espace salon/séjour, sans augmentation de l'emprise au sol du bâti existant ; que ces travaux ne présentent aucun impact urbanistique et ont contribué à améliorer l'espace de vie de l'habitation ; que la r6gularisation sollicitée est donc tout à fait acceptable ;

Considérant ensuite le volet relatif à la construction d'un volume secondaire ; que l'extension projetée est accolée au pignon arrière de l'habitation existante, en mitoyenneté avec la limite arrière de la parcelle ; qu'elle consiste en un volume rectangulaire à un seul niveau, occupant la totalité de la largeur du volume principal, soit 9,40 mètres sur une profondeur de 5,40 m ; qu'elle est surmontée d'une toiture plate portant sa hauteur totale mesurée à l'acrotère à 3,08 mètres ; que le matériau de parement des façades mise en œuvre sera la brique en terre cuite de teinte jaune et brun ;

Considérant qu'au vu de l'orientation de la parcelle, l'extension projetée ne génère aucune nuisance vis-à-vis de la propriété voisine en matière d'ensoleillement ; qu'il en est de même en matière de gabarit puisque ce dernier est identique au gabarit du volume principal existant ;

> Considérant que la mise en œuvre d'une extension à toiture plate permet à juste titre d'en limiter le gabarit et ainsi l'impact visuel tout en respectant la hiérarchie des différents volumes entre eux ; qu'une telle situation semble logique et n'est pas de nature à compromettre la typologie des lieux ;
>
> Considérant, par contre, que pour rester dans une logique d'intégration et de simplification architecturale de l'ensemble, rien ne justifie la mise en œuvre d'une brique de parement de teinte jaune et brun alors que le volume principal est paré d'une brique peinte en blanc ; que la mise en œuvre d'un matériau de parement de type et de teinte identiques à celui du volume principal existant permettrait de créer un ensemble discret et harmonieux ».

15. La motivation de l'acte attaqué mentionne l'amélioration de l'espace de vie de l'habitation grâce à l'agrandissement du volume salon/séjour et détaille les différents aspects de la construction du volume secondaire projeté. L'appréciation émise ensuite par l'auteur de l'acte attaqué respectivement sur la typologie des lieux, l'implantation de l'extension au regard de l'orientation de la parcelle, son gabarit limité, le respect de la hiérarchie entre les deux volumes, l'absence de nuisance générée par le projet sur le voisinage, en termes de vue et d'ensoleillement, et la condition à respecter en matière de parement des façades, permet de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse s'écarte des décision de refus et avis négatifs précédemment intervenus dans le cadre de la procédure administrative.

Si les considérations précitées divergent de l'appréciation du collège communal et de la CAR, il n'est pas établi ni soutenu qu'elles sont manifestement erronées. Il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce. En soutenant que l'amélioration des conditions d'habitation du bien considéré ne suffit pas à passer outre les problématiques structurelles relevées par les instances susvisées à propos de l'annexe en projet, la requérante tend en réalité à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce qui ne se peut.

16. En outre, une telle motivation est suffisante et adéquate pour répondre aux réserves exprimées par le collège communal et la CAR sur la qualité du logement prévu dans l'extension projetée. En effet, si la motivation de l'acte attaqué n'aborde pas expressément la question de la qualité de vie offerte par le second volume en projet, elle est néanmoins adéquate et suffisante, au regard de la teneur respective des décision et avis précités.

D'une part, le refus d'octroi du permis décidé par le collège communal n'est pas motivé par le niveau insuffisant de confort du volume secondaire puisqu'au contraire, cette autorité estime envisageable « l'agrandissement du bâtiment » et considère, de manière générale, qu'en matière de « confort », l'extension à

construire est de nature à « améliorer les conditions d'occupation du logement existant ». À l'évidence, la réserve quant à l'absence de vue directe de la nouvelle chambre vers l'extérieur ne revêt pas le caractère rédhibitoire que la requérante tente de lui prêter dans son dernier mémoire. D'autre part, l'acte attaqué ne devait pas être plus amplement motivé quant à l'« aménagement intérieur » du volume secondaire évoqué par la CAR, dès lors que celle-ci se borne à affirmer qu'il n'est pas « de qualité », sans s'en expliquer, et que son avis défavorable est essentiellement motivé non par un manque de confort mais par la non-intégration du volume en cause dans le cadre bâti, au vu du choix de son implantation, implantation estimée en revanche admissible par l'autorité délivrante du permis.

17. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

18. 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 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mai 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Colette Debroux