

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 265.366 du 12 janvier 2026

A. 236.970/XIII-9729

En cause : **la commune de Courcelles,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

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 4 août 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 3 juin 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un immeuble sis place Franklin Roosevelt, 3 à Courcelles.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint 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 1^{er} décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 janvier 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Alexia Fievet, *loco* M^e Olivier Jadin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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. L'immeuble qui était situé sur la place Franklin Roosevelt à Courcelles et qui était cadastré commune de Courcelles, 1^{ère} division, section B, n^{os} 885c7 et 885k6, a abrité l'école communale du Trieux et le club local de balle pelote avant d'être fermé par les autorités communales en raison d'un état vétuste et d'un risque d'instabilité.

Dans un rapport du 10 août 2021, un ingénieur conseil en stabilité recommande la démolition du bâtiment au regard des risques de chute d'éléments de maçonnerie.

Le 11 août 2021, la bourgmestre de Courcelles prend un arrêté de police ordonnant la démolition de l'immeuble.

4. Le 24 août 2021, la commune de Courcelles introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la démolition de l'immeuble.

Le bien est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Charleroi. Il est repris pastillé à l'inventaire régional du patrimoine immobilier culturel.

Le 13 septembre 2021, le fonctionnaire délégué déclare le dossier de demande de permis recevable et complet.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif, dont l'avis défavorable du 13 janvier 2022 de l'agence wallonne du patrimoine (AWaP).

6. Le 21 janvier 2022, le fonctionnaire délégué décide de proroger de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

7. Le 21 février 2022, le fonctionnaire délégué refuse d'octroyer le permis sollicité.

8. Le 3 mars 2022, à la demande de la commune, l'ingénieur conseil en stabilité précité complète le rapport du 10 août 2021 afin de préciser, dans les conclusions, les raisons pour lesquelles il recommande la démolition complète du bâtiment.

9. Le 9 mars 2022, la commune introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus du 21 février 2022.

10. Le 31 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du recours.

11. Le 22 avril 2022, la commission d'avis sur recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable.

12. Le 11 mai 2022, la commune de Courcelles adresse un courrier à l'autorité administrative à la suite de l'avis défavorable de la CAR.

13. Le 3 juin 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est envoyée le 8 juin 2022.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le moyen unique 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, et des principes de bonne administration, de minutie, de légitime confiance, de motivation matérielle, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

15. La partie requérante relève avoir insisté, dans son recours administratif, d'une part, sur l'urgence de démolir le bâtiment en raison des risques qu'il représente pour les personnes à proximité, et d'autre part, sur les obligations en lien avec les bâtiments menaçant de ruine qui pèsent sur les communes en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale. Elle estime qu'à partir du moment où le rapport du 10 août 2021 souligne la dangerosité du bâtiment pour les personnes à proximité, elle devait solliciter un permis d'urbanisme pour la démolition du bâtiment.

Elle souligne avoir informé, dans son courriel du 11 mai 2022, l'autorité décidante de :

- la nécessité de mettre en balance le bon aménagement des lieux, la valeur patrimoniale du bien et les obligations légales découlant d'autres polices administratives en lien avec le maintien de la sécurité publique ;
- l'absence de mise en péril du bon aménagement des lieux par la démolition de l'immeuble, compte tenu des constructions voisines existantes et des projets d'aménagement en cours pour la place Roosevelt. Au sujet du réaménagement de la place Roosevelt dans le cadre du programme européen FEDER, elle précise qu'il n'était initialement pas prévu de démolir l'immeuble litigieux, mais que le rapport du 10 août 2021 l'a incitée à adapter le projet de réaménagement ;
- l'état de délabrement avancé du bâtiment et l'absence de classement, ce qui rend le coût d'une rénovation disproportionné par rapport aux capacités financières de la commune et à l'intérêt patrimonial du bien. Elle soutient également que la rénovation du bien n'empêchera pas les risques de chute d'éléments au cours du chantier de rénovation qui prendra, de toute manière, un certain temps.

Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas répondu adéquatement à ses arguments.

Elle soutient qu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'une extrême urgence pour obtenir un permis d'urbanisme pour la démolition d'un bien

menaçant de ruine. Elle est d'avis que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la partie adverse « échoue à démontrer l'urgence à prévenir le danger que représente l'immeuble litigieux, cela alors même que la requérante a fourni un rapport détaillé d'un ingénieur en stabilité qui recommande la démolition rapide du bien ».

B. Le mémoire en réplique

16. Elle conteste les arguments avancés par la partie adverse pour justifier son choix de privilégier le bon aménagement des lieux à la sécurité publique.

Premièrement, elle fait valoir que les motifs de l'avis défavorable de la CAR qui se fondent sur l'absence de démonstration de défaillance des fondations de l'immeuble ne sont pas pertinents dès lors que l'état des fondations n'a pas d'impact sur le risque de chute d'éléments de toiture ou de maçonnerie. Elle souligne qu'un rapport complémentaire sur l'état des fondations met en évidence l'absence de fondations et fait valoir que s'il a été transmis à l'autorité décidante après l'adoption de l'acte attaqué, il l'a été avant son envoi, de sorte qu'elle aurait pu en tenir compte.

Deuxièmement, elle relève avoir attiré l'attention de l'autorité décidante, lors de l'instruction du recours, sur une jurisprudence dont elle déduit la nécessité pour celle-ci de justifier les raisons pour lesquelles elle privilégie le bon aménagement des lieux au détriment de la sécurité publique.

Troisièmement, elle réitère qu'elle n'avait pas à se prévaloir d'un cas d'extrême urgence pour obtenir un permis d'urbanisme autorisant la démolition du bien.

Quatrièmement, elle affirme qu'il est vain de justifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation au regard des avis défavorables de l'AWaP, du fonctionnaire délégué et de la CAR, étant donné que les avis de l'AWaP et du fonctionnaire délégué n'ont pas égard au rapport de l'ingénieur en stabilité et que l'avis de la CAR se contente de constater l'absence d'étude de l'état des fondations pour contester la pertinence du rapport, sans ne s'être jamais rendue sur les lieux ou disposer d'une quelconque expertise en matière de stabilité.

IV.2. Examen

17.1. 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 1^{er} de cette loi,

doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Par ailleurs, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Une décision refusant l'octroi d'un permis d'urbanisme, prise sur recours administratif, n'est pas de nature juridictionnelle. Lorsque le ministre compétent statue sur le recours, il agit en tant qu'organe de l'administration active. Il n'est pas tenu de répondre point par point à chacun des griefs formulés dans le recours porté devant lui ni aux motifs fondant la décision prise par la première autorité décidante. Il faut mais il suffit qu'il indique les motifs pour lesquels le projet lui paraît acceptable ou non et que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

Juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État opère un contrôle de la légalité de l'acte administratif au moment où l'autorité statue. Il s'ensuit que les pièces postérieures à l'adoption de l'acte attaqué doivent, en principe, être écartées des débats dès lors qu'elles n'étaient pas connues de son auteur. Ce n'est que s'il est démontré que l'autorité aurait dû connaître de telles informations au jour de l'adoption de sa décision que le Conseil d'État peut y avoir égard pour apprécier la légalité de l'acte attaqué, sous réserve du respect du contradictoire.

17.2. Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion évolutive se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait.

Aux termes de l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, dans sa version applicable, le développement du territoire 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.

Conformément à l'indépendance des polices administratives, la légalité d'un acte administratif, tel celui intervenu dans le cadre de la police de l'aménagement du territoire, doit en principe s'apprécier par rapport à cette dernière et non en fonction de considérations relevant d'une autre police administrative.

Si les règles de police administrative générale ressortant des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne constituent pas des règles de la police administrative de l'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis d'urbanisme doit être examinée, il reste que les besoins visés à l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT peuvent être impactés par un projet d'urbanisme qui s'inscrit dans le cadre d'un risque pour la sécurité publique. Il s'ensuit que l'autorité en charge de statuer sur une demande de permis d'urbanisme dont l'attention a été spécialement attirée sur l'existence d'un risque suffisamment étayé à l'ordre public matériel doit en tenir compte dans son appréciation du bon aménagement des lieux.

Cette appréciation relève de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer 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.

18.1. En l'espèce, dans son recours administratif du 9 mars 2022, la partie requérante insiste sur le caractère dangereux de l'immeuble litigieux et des risques qu'il présente pour la sécurité publique justifiant sa démolition rapide, ainsi que sur les obligations relatives aux bâtiments menaçant de ruine qui pèsent sur les autorités communales en vertu de l'article 135, § 2, alinéa 2, 1^o, de la Nouvelle loi communale. Elle fait valoir que, dans sa décision de refus du 21 février 2022, le fonctionnaire délégué n'a pas eu égard aux conclusions du rapport du 10 août 2021 d'un ingénieur conseil en stabilité, dont elle se prévaut. Si elle reconnaît qu'« aucun projet définitif n'est encore sur la table » pour la place Roosevelt, elle assure de sa « volonté de développer harmonieusement cette place ». Elle critique l'avis défavorable du 13 janvier 2022 de l'AWaP, arguant de la dégradation du bien concerné déjà en 1994. Elle réfute que la démolition du bien litigieux créera un trou béant sur la place.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

“ [...]

Considérant qu'au-delà de la démolition d'un bien dont les caractéristiques patrimoniales sont (re)connues, les conséquences de pareille démolition – de surcroît sans le moindre projet de construction – sont désastreuses en termes d'impact urbanistique sur cette place (trou béant) compte tenu notamment du positionnement des bâtiments au centre bâti ceinturant cette place et de la volumétrie représentative que cette démolition aura pour effet d'ignorer ; que la destruction du bâti existant assurant la fermeture et la qualification urbaine de cette place porterait gravement atteinte à la structuration urbaine de cette place ;

Considérant que pareil projet ne saurait s'inscrire dans une quelconque pratique de développement urbain (...)” ;

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 29/04/2022, un avis défavorable ; qu'il est notamment motivé comme suit (voir annexe 1) :

“ [...]

La commission considère, au regard des documents contenu dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que, malgré l'état de vétusté du bâtiment, il n'est pas démontré que ses fondations sont déstabilisantes au point d'en imposer sa démolition complète en lieu et place de sa réhabilitation compte tenu de ses caractéristiques architecturales et patrimoniales intéressantes constituant un rappel du point fort symétrique de cette place communale. A ce propos, elle regrette que le schéma directeur présenté en audition n'ait pas pris en considération l'existence de ce bâtiment.

Par ailleurs, la commission estime que le projet de revitalisation de la place communale n'est pas suffisamment abouti et concret que pour juger de sa pertinence urbanistique et architecturale et considère, dès lors, que la demande de démolition de l'immeuble est prématurée (...)” ;

[...]

Considérant que la stabilité générale du bâti a fait l'objet d'un rapport circonstancié daté du 10/08/2021, émanant du bureau A., représenté par Monsieur M.S., ingénieur conseil en stabilité, relevant les faiblesses de sa structure et sa vétusté très avancée ; que le rapport fait mention de :

- déchaussements de certaines parties de la maçonnerie en briques et d'éléments en pierre ;
- apparition de végétation au sein même de la maçonnerie ;
- planchers en bois et béton ne sont plus stables, les faux-plafonds se sont effondrés ;

[...]

Considérant qu'il y a lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements projetés ;

Considérant que le bien se situe face à la place F. Roosevelt, que sa démolition risque de créer un effet de rupture dans le paysage bâti dans lequel il s'inscrit et de générer un déséquilibre visuel ; qu'en outre, le projet de revitalisation de la place

communale est en cours d'élaboration et n'est pas suffisamment abouti, comme la commission d'avis sur les recours l'a pertinemment mentionné ; qu'un projet global de revitalisation de la place incorporant le devenir de l'ancienne école devrait faire l'objet d'une réflexion plus poussée ; qu'une inscription dans un projet urbain sur le long terme réclame l'aboutissement du projet de revitalisation ; que tel n'est pas le cas ;

Considérant que l'autorité statuant sur le présent recours partage pleinement l'ensemble des motifs défavorables au projet ainsi exprimés par la CAR et, précédemment, par le fonctionnaire délégué dans son refus de demande de permis d'urbanisme, dont recours ; qu'un projet global abouti devrait être mené pour obtenir une autorisation ;

Considérant qu'en l'état actuel du dossier dont recours, le bâtiment en cause présente des dangers ; qu'il est notamment fait état de "chutes d'éléments de maçonnerie ce qui pourrait être mortel. Un balisage de sécurité complet est conseillé afin d'assurer une zone de protection suffisante pour éviter tout accident et ce, avant même la démolition du bâtiment" (voir *supra*, page 8) ; que ni l'article 135 de la nouvelle loi communale, ni le Code n'excluent l'obligation de demander et d'obtenir un permis d'urbanisme lorsqu'un arrêté du bourgmestre est pris en application de la nouvelle loi communale, "sauf en cas d'extrême urgence, c'est-à-dire de force majeure" (voir l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1997, n° 69.310) ;

Considérant que l'extrême urgence n'est pas démontrée sur recours (voir notamment la motivation de l'avocat de la commune de Courcelles, paragraphes 10 et 14) ».

18.2. Il ressort des motifs qui précèdent que l'auteur de l'acte attaqué estime que la demande de démolition de l'immeuble est prématurée en l'absence d'un projet concret pour le remplacement de celui-ci, faisant valoir qu'un tel projet porte atteinte au bon aménagement des lieux en raison du trou béant qui en résulterait et de l'effet de rupture qu'il provoquerait dans l'environnement bâti. Il soutient qu'il n'est pas établi que l'état des fondations impose nécessairement une démolition en excluant tout projet de réhabilitation permettant de conserver les caractéristiques architecturales et patrimoniales du bien. Il fait valoir qu'il est possible, sans disposer préalablement d'un permis d'urbanisme, de procéder à la démolition d'un immeuble en exécution d'un arrêté de police pris en exécution des articles 134 et 135 de la Nouvelle loi communale, en cas d'extrême urgence, c'est-à-dire de force majeure – mais qu'une telle hypothèse n'est pas démontrée en l'espèce –.

Il résulte de ces motifs qu'il a examiné la demande de permis en se forgeant sa propre appréciation du bon aménagement des lieux, tout en tenant compte des problèmes de stabilité de l'immeuble et du risque qu'il représente pour l'ordre public matériel.

Ces motifs permettent de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué a estimé ne pas pouvoir délivrer le permis d'urbanisme sollicité, malgré les arguments formulés par la partie requérante dans son recours administratif.

Il s'ensuit que les griefs pris de l'inadéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué ne sont pas fondés.

18.3. Par ses développements pris de l'erreur manifeste d'appréciation, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'autorité décidante, sans démontrer que celle-ci a versé dans l'arbitraire. Ainsi, l'auteur de l'acte attaqué a pu raisonnablement considérer que le projet consistant en la démolition du bien concerné, dont les qualités architecturales et patrimoniales sont relevées, sans construction consécutive, risquait de créer un effet de rupture dans son cadre paysager environnant. Il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de considérer que ce projet devrait s'appréhender dans le cadre d'un projet global de revitalisation de la place concernée. Il n'est pas inexact en fait ou constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité décidante de soutenir qu'« en l'état actuel du dossier dont recours », le bâtiment litigieux, s'il présente des dangers, n'est pas dans un état tel que sa démolition peut être considérée comme relevant d'un cas de force majeure, de nature à dispenser la partie requérante de solliciter et obtenir un permis d'urbanisme. Enfin, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas prendre en compte le rapport du 3 juin 2022 de l'ingénieur conseil en stabilité de la partie requérante pour apprécier la nécessité de procéder à la démolition, ce rapport ayant été notifié à l'autorité par un courrier du 7 juin 2022, soit postérieurement à l'adoption de cet acte.

Partant, les griefs pris de l'erreur manifeste d'appréciation ne sont pas fondés.

18.4. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

19. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 janvier 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders