CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 177.003 du 22 novembre 2007

A.148.730/XIII-3308

En cause : **GENEVROIS** André,

ayant élu domicile chez
Me Jean-François DIZIER, avocat,
rue de Montigny 27/3
6000 Charleroi,

contre :

1. **la Ville de Charleroi,**

   ayant élu domicile chez
   Me Philippe HERMAN, avocat,
   rue T'Serclaes de Tilly 49-51
   6061 Montignies-sur-Sambre,

2. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société coopérative à responsabilité limitée ROBAIN,

ayant élu domicile chez
Me Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus 66
6000 Charleroi.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mars 2004 par André GENEVROIS qui demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 13 janvier 2004 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi, autorisant la S.C.R.L. ROBAIN à construire un hangar à Ransart, impasse Fichefet, sur un terrain cadastré section B, n° 327n;

Vu la requête introduite le 19 août 2004 par laquelle la société coopérative à responsabilité limitée ROBAIN demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 2004 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^me^ LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 12 février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires du requérant et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 9 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 novembre 2007;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-Fr. DIZIER, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me P. NILLES, loco Me M. FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M^me^ LEYSEN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 2 août 1999, la S.C.R.L. ROBAIN, entreprise de plomberie, introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un entrepôt, à Ransart, impasse Fichefet.

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

Le requérant est propriétaire et occupant de l'immeuble sis dans l'impasse Fichefet, n° 23.

Il s'agit d'une impasse à sens unique en forme de fer à cheval s'enfichant dans la rue Paul Pastur et bordée de maisons particulières uniquement.

2. Le 19 décembre1999, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi, qui avait émis un avis favorable, refuse le permis sollicité à la suite de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué motivé comme suit :

" ATTENDU que selon le plan de secteur de CHARLEROI approuvé par A.R. à la date du 10/09/1979, le projet se situe en zone d'habitat;

CONSIDERANT le rapport favorable du Collège échevinal et la motivation du service de l'urbanisme de la ville du 13 octobre 1999;

CONSIDERANT que la notice préalable des incidences sur l'environnement est incomplète (pas d'indication du périmètre de perception);

CONSIDERANT la configuration des lieux et le contexte bâti;

CONSIDERANT l'accessibilité réduite à l'entrepôt par l'Impasse Fichefet au vu du reportage photographique très succinct;

CONSIDERANT qu'une implantation à front de la rue Paul Pastur (axe de voirie principale) semble plus judicieuse et permettrait un accès plus aisé à l'entrepôt;

CONSIDERANT le contexte bâti, composé essentiellement d'habitations rez-de-chaussée + un étage avec toiture à versants dans l'ensemble et toiture plate directement voisine au projet;

CONSIDERANT de plus au vu du projet tel que présenté, que le bâti en mitoyenneté sur la parcelle sis à droite présente une façade latérale aveugle permettant un raccord du nouveau projet à celle-ci; Au vu de ce qui précède;

AVIS DEFAVORABLE, et conclut au refus du permis d'urbanisme".

3. La S.C.R.L. ROBAIN introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Aucune décision n'est prise par le Gouvernement wallon dans le délai de trente jours à dater de la réception de l'envoi de la lettre recommandée contenant rappel. La décision prise par le collège des bourgmestre et échevins le 19 décembre 1999 est dès lors confirmée.

4. Le 7 juillet 2003, la S.C.R.L. ROBAIN introduit une nouvelle demande de bâtir un hangar sur un terrain situé à Ransart, impasse Fichefet, cadastré section B, n° 327n.

La nouvelle demande de permis d'urbanisme diffère notamment de la première demande en ce que le hangar en projet est raccordé à l'immeuble mitoyen situé au numéro 8 de l'impasse, le hangar faisant l'objet de la première demande de permis n'étant pas relié à ce bâtiment mitoyen.

Par ailleurs, le plan d'implantation, le plan de situation et le dossier photographique accompagnant la nouvelle demande de permis d'urbanisme sont plus précis et complets que les pièces jointes à la précédente demande.

Un accusé de réception du dossier complet de la demande est délivré par la ville de Charleroi le 25 août 2003.

5. Le 5 septembre 2003, le Ministère de l'Equipement et des Transports émet un avis favorable sur la demande.

6. Le 5 novembre 2003, le service technique de l'Urbanisme de la ville de Charleroi émet un avis favorable sur la demande.

7. En sa séance du 18 novembre 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi émet un avis favorable sur la demande.

8. Le 19 décembre 2003, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur la demande.

9. Le 13 janvier 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" (...)

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

(...)

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

(...)

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué a été sollicité en date du 25/08/2003 en application de l'article 107 § 2 du Code précité; que son avis est favorable; que son avis est libellé et motivé comme suit :

« Attendu que selon le plan de secteur de CHARLEROI adopté par Arrêté royal du 10 septembre 1979, le bien se situe en zone d'habitat;
(...)
Considérant le rapport du Collège échevinal du 18/11/2003 ainsi que l'avis favorable conditionnel de la Direction de l'aménagement et du développement urbain de la ville de Charleroi;
Vu l'article 26 du Code;
Considérant que la construction projetée ne compromet pas la destination générale de la zone et est compatible avec le voisinage;
Considérant la configuration des lieux et le contexte bâti;
Considérant l'implantation prévue à l'alignement;
Considérant le gabarit envisagé qui est adapté aux constructions voisines, et en particulier le fait que la hauteur du mur d'acrotère est identique à celle du bâtiment mitoyen;
Considérant la profondeur raisonnable de la construction projetée;
Considérant la composition de façade réalisée de manière à obtenir un rythme vertical tenant compte du front bâti de la rue concernée;
Considérant, au vu de ces éléments, que le projet respecte le caractère architectural de la zone;
Emet un AVIS FAVORABLE sous réserve des autres dispositions légales et réglementaires et sans préjudice du droit des tiers.
(...)»;

Vu le règlement général de Police approuvé par le Conseil communal du 20/12/2001;

Vu l'avis du service communal de l'Urbanisme, libellé comme suit :

« Considérant que le bien se trouve en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi approuvé par Arrêté royal du 10 septembre 1979;
Considérant que le bien n'est pas repris dans le périmètre d'un lotissement ni d'un plan communal d'aménagement;
Considérant l'avis favorable du MET (Direction de l'Aéroport);
Considérant l'avis favorable de Belgocontrol;
Considérant l'avis favorable conditionnel du Service Voirie;

Considérant que la demande porte sur la construction d'un hangar;
Considérant que la construction envisagée aura la même hauteur sous corniche que le bâtiment existant côté gauche;
Considérant que le projet reprend le même profil que celui du bâtiment déjà existant sur la parcelle voisine;
Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone, que son caractère architectural n'est pas compromis;
Le Service Technique Urbanisme propose au Collège échevinal d'émettre un avis favorable.

Condition :

- exécuter les travaux suivant les données du projet, dans toutes les règles de l'art et de la bonne construction tout en tenant compte de l'imposition du Service Voirie et sous réserve de tout droit des tiers».

DECIDE :

Article 1er : Le permis d'urbanisme sollicité (...) est octroyé.
Le titulaire du permis devra :
- effectuer les travaux sous réserve de tous droits des tiers et dans les règles et de la bonne construction;
- respecter toutes les conditions prescrites par l'avis conforme du Fonctionnaire délégué reproduit ci-dessus;
- respecter toutes les conditions prescrites par l'avis du service communal de l'urbanisme reproduit ci-dessus.
- se conformer au C.W.A.T.U.P. (voir extraits, en annexe), notamment en matière d'affichage du permis.

(...)";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il fait valoir qu'alors que les lieux n'ont pas été modifiés entre 1999 et 2004, le même projet fait l'objet de deux décisions totalement opposées; que, notamment, il observe qu'alors que la décision de refus de permis du 19 décembre 1999 relève que l'accessibilité à l'entrepôt sera réduite et malaisée et qu'il serait plus judicieux de prévoir une implantation à front de la rue Paul Pastur, l'acte attaqué ne fait plus aucune mention de ce problème, toujours existant, alors que l'implantation d'un entrepôt auquel auront accès les véhicules professionnels de la S.C.R.L. ROBAIN (camionnettes et camions) perturbera considérablement la vie des riverains; qu'il constate que l'acte attaqué n'examine que le volume de l'entrepôt par rapport aux habitations existantes et ne tient pas compte des nuisances que l'utilisation de l'entrepôt générera;

Considérant que la première partie adverse affirme qu'il n'y a aucun revirement d'attitude dans son chef, puisque ce n'est qu'en raison de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué que la première demande a donné lieu à un refus; qu'elle soutient que si celui-ci a changé d'avis, il n'existe cependant aucune contradiction entre

les motifs déterminants et pertinents du premier avis et ceux du second, le premier avis défavorable étant fondé d'abord sur la problématique de l'accessibilité du hangar, ensuite sur la possibilité d'un raccord du nouveau projet à la façade latérale gauche de l'immeuble voisin; qu'elle relève que le fonctionnaire délégué s'est prononcé une première fois, à propos de l'accessibilité au hangar, au vu d'un reportage photographique qu'il qualifie lui-même de très succinct et que, dans le cadre de la seconde demande, la S.C.R.L. ROBAIN a, sur ce point, notablement amélioré l'information fournie en joignant un dossier de neuf photos, illustrant la voirie et en situant les vues au plan d'implantation; qu'elle estime que le fonctionnaire délégué s'est donc prononcé sur la base de renseignements complémentaires plus précis, en ayant une connaissance plus exacte de la situation locale et donc sans contradiction avec les motifs de son premier avis;

Considérant que la seconde partie adverse répond que c'est essentiellement en raison du caractère incomplet du dossier que le fonctionnaire délégué avait été amené à émettre un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme et qu'aucun parallèle ne peut être fait entre la décision de refus du 19 décembre 1999 et le permis d'urbanisme délivré le 13 janvier 2004, d'autant que l'aménagement du territoire a évolué durant cette période; qu'elle estime que, dans son premier avis, le fonctionnaire délégué a suggéré une accessibilité par un autre endroit en raison du fait que le dossier qui lui a été soumis ne lui permettait pas d'apprécier en parfaite connaissance de cause si, effectivement, l'accès qu'on lui proposait était judicieux ou pas;

Considérant que le requérant réplique que la motivation de l'avis favorable du fonctionnaire délégué, à savoir la référence à "la configuration des lieux" et au "contexte bâti", s'apparente à une clause de style, qui équivaut à un défaut de motivation compte tenu de la configuration très particulière des lieux; qu'il ajoute qu' "à en croire ces deux décisions contraires, la configuration des lieux n'est pas la même en 1999 et en 2004", alors que l'impasse Fichefet n'a fait l'objet d'aucun aménagement ni d'aucune modification entre 1999 et 2004 et qu'il s'agit toujours d'une route à sens unique, étroite, ne permettant pas aux véhicules de se croiser ni à des véhicules d'un gabarit important de passer et ne comportant même pas de trottoir par endroits; qu'il soutient que même si la S.C.R.L. ROBA1N avait initialement déposé un dossier photographique très succinct, il avait pu immédiatement être constaté que l'accessibilité était réduite par l'impasse Fichefet; qu'il affirme que la configuration des lieux est un élément déterminant dans l'appréciation de la possibilité ou non de bâtir un entrepôt donnant sur l'impasse Fichefet, puisque le passage des véhicules professionnels de la S.C.R.L. ROBAIN (camionnettes et camions) perturbera considérablement la vie des riverains : passage d'un charroi lourd, dégradation de l'impasse dont l'assiette n'est pas

conçue pour supporter de lourds véhicules, nuisances sonores, pollution par les gaz d'échappement, impossibilité d'encore parquer des véhicules privés dans la rue, etc.; qu'il estime que rien dans le permis d'urbanisme du 13 janvier 2004 ne permet de vérifier quelles sont les raisons qui ont conduit la commune à considérer qu'il n'y avait plus de problème d'accessibilité, alors qu'elle avait décidé du contraire en 1999 et que, de même, les dossiers produits par la société en 1999 et en 2004 ne permettent nullement de vérifier ce qui aurait permis d'écarter en 2004 les motifs retenus en 1999;

Considérant que l'intervenante fait valoir que les deux demandes de permis d'urbanisme qu'elle a introduites sont manifestement différentes, l'approche architecturale, les matériaux et les dimensions notamment ayant été revus; que, par ailleurs, elle estime que le dossier démontre manifestement qu'il est inexact de prétendre que la rue est difficilement accessible, voire inaccessible, notamment aux engins de l'I.C.D.I. chargés de collecter les immondices; qu'elle dépose un reportage photographique qui démontre, selon elle, que des véhicules beaucoup plus importants que ceux utilisés par elle, étant les véhicules de l'I.C.D.I., accèdent à la rue, y assurent sans encombre la collecte des immondices et y circulent sans aucune difficulté; qu'elle relève que l'avis du fonctionnaire délégué, sur sa première demande, faisait état de difficultés d'accessibilité eu égard à une documentation incomplète ne reflétant pas réellement la situation des lieux; que, selon elle, l'approche du fonctionnaire délégué a d'ailleurs été vraisemblablement au départ tronquée, eu égard à ce que la rue en question est appelée "Impasse" Fichefet, alors que manifestement il ne s'agit pas d'une impasse mais bien d'une rue à sens unique où les usagers de la route peuvent circuler librement et sans entrave particulière; qu'elle affirme que le dossier qu'elle a déposé à l'appui de sa seconde demande, et qui établit qu'il n'y a aucun problème d'accessibilité, a permis au fonctionnaire délégué d'appréhender correctement et objectivement la situation des lieux; qu'elle soutient que, partant, il n'y a aucune contradiction entre les deux avis quant à cet aspect particulier du dossier; qu'elle fait encore valoir que le dossier administratif et le reportage photographique actuellement produit démontrent qu'à l'endroit prévu pour la construction du hangar, la rue est particulièrement large, ce qui n'était pas suffisamment démontré par le dossier déposé à l'appui de la première demande; qu'elle soutient que les difficultés de circulation et d'encombrement de la voirie dénoncées par le requérant sont des affirmations gratuites; qu'à cet égard, elle précise qu'elle ne dispose que de camionnettes de gabarit moyen, tel qu'en témoigne le reportage photographique et que l'encombrement de la voirie n'aura évidemment pas lieu puisque le hangar à construire est justement destiné à lui permettre de ranger son charroi et non à stocker des marchandises, celles-ci étant immédiatement livrées sur les chantiers concernés;

Considérant que, 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, au sens de l'article 1er, 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; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude;

Considérant qu'en l'espèce, la première demande de permis a été refusée à la suite de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, lequel liait à l'époque le collège des bourgmestre et échevins malgré son avis favorable à la demande; que, sur la seconde demande, le fonctionnaire délégué a, cette fois, émis un avis favorable; que c'est donc la seconde partie adverse qui a émis une appréciation différente de l'aménagement des lieux;

Considérant, à cet égard, que le fonctionnaire délégué, appelé à émettre un avis sur une demande de permis d'urbanisme, ne peut tenir pour inexistant l'avis qu'il a émis précédemment sur la même demande; que s'il n'est pas tenu de maintenir son appréciation antérieure de l'aménagement des lieux, un tel avis contraire ne sera adéquatement motivé que si, d'une part, il se dégage des motifs de l'avis et du dossier que la conception nouvelle de l'autorité quant aux exigences de l'aménagement des lieux procède d'un nouvel examen des éléments de fait de l'affaire et si, d'autre part, il n'est pas fondé sur des motifs inexacts;

Considérant que la première demande de permis d'urbanisme a fait l'objet d'un avis défavorable du fonctionnaire délégué pour les motifs suivants :

- la notice préalable des incidences sur l'environnement est incomplète (pas d'indication du périmètre de perception);
- l'accessibilité réduite à l'entrepôt par l'impasse Fichefet au vu du reportage photographique très succinct;
- une implantation à front de la rue Paul Pastur (axe de voirie principale) semble plus judicieuse et permettrait un accès plus aisé à l'entrepôt;
- le contexte bâti, composé essentiellement d'habitations rez-de-chaussée + un étage avec toiture à versants dans l'ensemble et toiture plate directement voisine au projet;

- au vu du projet tel que présenté, le bâti en mitoyenneté sur la parcelle sis à droite présente une façade latérale aveugle permettant un raccord du nouveau projet à celle-ci;

Considérant, ainsi, que l'avis du fonctionnaire délégué était défavorable en raison, notamment, de l'accessibilité réduite à l'entrepôt par l'impasse, ressortant du reportage photographique déposé, qualifié de très succinct, et de la possibilité d'un accès plus aisé par la rue Paul Pastur; qu'il s'agit là d'un motif déterminant de l'avis défavorable;

Considérant que le dossier déposé à l'appui de la seconde demande de permis est plus complet; qu'il contient notamment un reportage photographique plus complet quant à la question de l'accessibilité à l'entrepôt;

Considérant que l'avis favorable du fonctionnaire délégué sur la seconde demande de permis comporte les motifs suivants :

- la construction projetée ne compromet pas la destination générale de la zone et est compatible avec le voisinage;
- la configuration des lieux et le contexte bâti;
- l'implantation prévue à l'alignement;
- le gabarit envisagé qui est adapté aux constructions voisines, et en particulier le fait que la hauteur du mur d'acrotère est identique à celle du bâtiment mitoyen;
- la profondeur raisonnable de la construction projetée;
- la composition de façade réalisée de manière à obtenir un rythme vertical tenant compte du front bâti de la rue concernée;
- au vu de ces éléments, le projet respecte le caractère architectural de la zone;

Considérant que, si le projet avait été modifié quant à son implantation et à son architecture, en sorte que le fonctionnaire délégué n'avait pas à justifier un revirement d'attitude inexistant sur ces points, par contre, s'agissant de l'accessibilité à l'entrepôt, les circonstances de fait ne paraissaient pas modifiées en sorte qu'il appartenait au fonctionnaire délégué d'exposer pourquoi, sur la base du dossier qui lui était soumis, il a modifié sur ce point son appréciation de l'aménagement des lieux; qu'il y a lieu de constater cependant que l'avis est muet quant à l'accessibilité à l'entrepôt; que le fait que cette appréciation avait été portée à partir d'un reportage photographique "très succinct", ne dispensait pas le fonctionnaire délégué, en possession cette fois d'un reportage plus complet, d'indiquer les raisons pour lesquelles, sur la base de ce nouveau

reportage, l'accessibilité au nouvel entrepôt était suffisante et la suggestion d'un accès par la rue Pastur abandonnée;

Considérant que la décision d'octroi du permis ne permet pas de pallier cette lacune de l'avis du fonctionnaire délégué; qu'elle est tout aussi silencieuse sur la question de l'accessibilité à l'entrepôt;

Considérant que, dans cette mesure, le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 13 janvier 2004 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi, autorisant la S.C.R.L. ROBAIN à construire un hangar à Ransart, impasse Fichefet, sur un terrain cadastré section B, no 327n.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 87,50 euros chacune et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-deux novembre deux mille sept par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.