

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.783 du 3 avril 2015

A. 206.763/XIII-6401

En cause : **BELLOMO** Jérémy,
ayant élu domicile chez
Me Robert de MONTJOYE, avocat,
rue de l'Athénée 6
6000 Charleroi,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 octobre 2012 par Jérémy BELLOMO, qui demande l'annulation de :

- l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité de la Région wallonne du 29 août 2012 lui refusant sur recours le permis d'urbanisme sollicité pour la restructuration de logements collectifs en 3 appartements individuels, relatif à un bien sis à Courcelles, place Jean Ransy, 9B,
- la décision du collège communal de la ville de Courcelles du 23 novembre 2011 lui refusant en première instance un permis d'urbanisme ayant le même objet;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie requérante ainsi que la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 19 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 février 2015 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Thibault MOREL, loco Me R. de MONTJOYE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gabriele WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEBROUX, premier 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 10 novembre 2011, Jérémy BELLOMO adresse à l'administration communale de Courcelles une demande de permis d'urbanisme pour la restructuration d'un logement collectif de 6 unités individuelles en 3 appartements individuels avec une chambre.

2. Le collège communal de Courcelles refuse le permis demandé le 23 novembre 2011 pour des problèmes de servitudes de vue et de passage.

3. Le 14 décembre 2011, Jérémy BELLOMO forme un recours contre cette décision. Il conteste l'enclavement en produisant un acte notarié dont il résulte une servitude de passage de 7,37 m à rue et il conteste les servitudes de vue en précisant que les châssis sont munis de verre translucide sablé et que la plus grande distance entre le bâtiment et le bâtiment voisin est de 3,94 m. Il conclut à l'absence de vues directes sur le voisinage bâti.

4. Le 2 février 2012, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, motivé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que le bien en cause provient d'un ensemble plus important lequel a été morcelé et mis en vente par lot; que le bien s'implante dès lors dans un ensemble bâti qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion urbanistique globale pour sa réhabilitation; qu'il est par conséquent enclavé parmi des constructions existantes; que la commission estime que le cadre de vie ainsi

offert aux occupants n'est pas de qualité; que, outre la localisation des logements dans un contexte urbanistique peu heureux, la commission considère que ces derniers ne présentent pas les conditions de vie satisfaisantes (vues sur une zone de parking, etc.); que, au vu de ces éléments, l'article 1^{er} du CWATUPE n'est pas, selon la commission, respecté et qu'il ne peut être satisfait à la demande;

Compte tenu au surplus de ce qu'il ressort de l'audition que la rampe d'accès pour personnes à mobilité réduite est envisagée sur un bien grevé d'une servitude de passage;

[...]".

5. Le 29 août 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis sollicité pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi, adopté par arrêté royal en date 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; que cette notice permet d'établir que le dossier ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, compte tenu de l'objet de la demande (restructuration du nombre de logements au sein d'un bâtiment), de sa situation (bien sis en dehors d'un périmètre de protection environnementale) et de son très faible impact sur l'environnement;

Considérant que les logements projetés ne sont pas soumis au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite;

Considérant que l'avis défavorable émis par la commission est essentiellement motivé comme suit :

« Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que le bien en cause provient d'un ensemble plus important lequel a été morcelé et mis en vente par lot; que le bien s'implante dès lors dans un ensemble bâti qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion urbanistique globale pour sa réhabilitation; qu'il est par conséquent enclavé parmi des constructions existantes; que la commission estime que le cadre de vie offert aux occupants n'est pas de qualité; que, outre la localisation des logements dans un contexte urbanistique peu heureux, la commission considère que ces derniers ne présentent pas les conditions de vie satisfaisantes (vues sur une zone de parking, etc.); que, au vu de ces éléments, l'article 1^{er} du CWATUPE [lire : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie], n'est pas, selon la commission, respecté et qu'il ne peut être satisfait à la demande»;

Considérant qu'il convient de partager la position pertinente de la commission; que la pose de vitrage translucide «sablé» n'est pas de nature à améliorer l'habitabilité de logements dont les seules baies ouvrantes donnent directement sur un parking et une cour commune;

Considérant que le projet proposé est très éloigné des objectifs de l'article 1^{er} du CWATUPE en ce qui concerne la gestion qualitative du cadre de vie;

Considérant que l'octroi d'un permis de location en 2005 et un rapport de visite de contrôle de ce permis de location n'emportent pas ipso facto l'octroi d'un permis d'urbanisme, d'autant plus que ces actes appartiennent à une autre police administrative que celle de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; qu'il en est de même en ce qui concerne l'attribution d'un numéro de police;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité;

[...]"

Considérant, quant à la recevabilité du recours, que le recours devant le Gouvernement wallon étant un recours en réformation, la décision du Ministre compétent rendue sur recours s'est substituée à la décision du collège communal; qu'il en résulte que, sauf incompétence de l'autorité sur recours - que le requérant ne soulève pas -, le recours en tant qu'il est dirigé contre la décision du collège communal de Courcelles est irrecevable;

Considérant, quant au fond, que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 452/13 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il constate que l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis de la commission d'avis sur les recours; qu'il estime que cet avis ne satisfait pas au prescrit de l'article 452/13 du CWATUPE qui indique que "l'avis précise en quoi la destination générale de la zone et de son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis par le projet dont recours"; qu'il soutient que la commission d'avis sur les recours n'a pas examiné le projet sous cet angle; qu'il soutient aussi que la partie adverse devait pallier ce défaut; qu'il relève que la commission d'avis sur les recours n'a eu d'égard qu'à l'article 1^{er} du CWATUPE et au bon aménagement des lieux, notion différente de la destination générale de la zone et de son caractère architectural; qu'il déduit d'un arrêt n° 75.809 du 17 septembre 1998 que "l'autorité doit examiner la compatibilité du projet avec l'affectation de la zone et son caractère architectural local appréciées au travers de 4 critères : l'implantation (limite parcellaire, domaine public, relief du sol), le volume, les matériaux, les baies et ouvertures (hauteur/largeur) mais aussi eu égard au bon aménagement des lieux découlant de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE"; qu'il conclut que "l'absence de motivation de l'avis de la commission entache la décision de la partie adverse et doit par conséquent être annulée pour défaut de motivation";

Considérant qu'en réplique, le requérant précise que sa critique ne porte pas sur un problème de motivation par référence mais sur le caractère complet de la motivation de l'avis auquel l'autorité se réfère sans rien ajouter aux motifs retenus dans cet avis; qu'il constate que seul l'article 1^{er} du CWATUPE est pris en compte et

ajoute que "la décision dont recours est construite sur des phrases types vides de tout sens qui ne donnent pas le sentiment à son destinataire que le projet aurait fait l'objet d'un examen concret";

Considérant, sur le premier moyen, que tant l'avis de la commission d'avis sur les recours que l'acte attaqué, ci-dessus cités, tiennent compte de l'affectation au plan de secteur et de l'environnement architectural du bien visé par la demande de permis; qu'ainsi, l'avis précise qu'"il ressort de l'audition que le bien en cause provient d'un ensemble plus important lequel a été morcelé et mis en vente par lot" et "que le bien s'implante dès lors dans un ensemble bâti qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion urbanistique globale pour sa réhabilitation"; que l'arrêté attaqué indique, quant à lui, que "la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir que le dossier ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, compte tenu de l'objet de la demande (restructuration du nombre de logements au sein d'un bâtiment), de sa situation (bien sis en dehors d'un périmètre de protection environnementale) et de son très faible impact sur l'environnement"; qu'il cite la motivation ci-dessus rappelée de l'avis de la commission précitée, qu'il estime pertinent;

Considérant qu'il a dès lors bien été tenu compte des circonstances urbanistiques et architecturales locales, comme l'indique d'ailleurs expressément l'avis critiqué; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 26 du CWATUPE; qu'il rappelle les conséquences qui découlent de cette disposition, à savoir l'affectation en principe réservée à la résidence avec possibilité d'autres affectations sous réserve du respect de la destination principale et de la compatibilité des autres activités avec l'habitat; qu'il reproche à la partie adverse d'avoir refusé le permis au prétexte que les activités commerciales et de petite industrie autorisées dans le quartier rendent le "contexte urbanistique" peu heureux; qu'il estime que ce retournement de priorité trahit une violation de l'article 26 du CWATUPE; qu'en réplique, le requérant répète que cette disposition est méconnue du fait que son projet favorisant le logement a été refusé en raison d'un contexte "peu heureux" découlant de la présence d'autres activités;

Considérant, sur le deuxième moyen, que le motif critiqué par celui-ci ne peut être isolé de l'ensemble de la motivation reproduite ci-dessus; qu'il apparaît ainsi que ni la commission ni la partie adverse ne mettent le concept de "contexte urbanistique peu heureux" en relation avec la présence d'activités commerciales et de petite industrie, mais bien avec le fait que le bien s'implante dans un ensemble

bâti qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion urbanistique globale pour sa réhabilitation et le fait que les seules baies ouvrantes donnent directement sur un parking et une cour commune; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, il reproche à la partie adverse d'avoir méconnu le principe de la gestion qualitative du cadre de vie; qu'il critique le motif selon lequel "la pose de vitrages translucides «sablés» n'est pas de nature à améliorer l'habitabilité de logements dont les seules baies ouvrantes donnent directement sur un parking et une cour commune"; qu'en effet, à son estime, la partie adverse confond la police de l'aménagement du territoire et celle du logement; qu'il soutient que, sur la base de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE qui traduit selon lui le droit à un environnement sain de l'article 23 de la Constitution, "l'Autorité communale n'a pas à examiner l'incidence de l'environnement sur le projet qui lui est soumis" mais doit "examiner l'environnement dans le cadre duquel s'inscrit le projet [...] pour en vérifier la compatibilité"; qu'il souligne que le refus n'explique pas en quoi la vue sur une cour commune et sur un parking rendrait le projet incompatible avec son environnement;

que, dans une seconde branche, il dénonce une méconnaissance de la notion de "bon aménagement des lieux"; qu'il fait valoir que, outre l'examen de la compatibilité du projet avec l'affectation de la zone, le projet doit être aussi concrètement examiné au regard du bon aménagement des lieux qui s'apprécie eu égard aux caractéristiques du quartier, de l'environnement bâti, de la location de l'immeuble, de son aspect architectural; qu'il affirme que "dans sa décision la partie adverse, n'émet aucune considération du cadre dans lequel s'inscrit le projet, par exemple, le quartier dans lequel il s'intègre, l'esthétique du projet, se contentant de pétition de principe" et qu'elle "n'explique d'ailleurs pas en quoi le contexte urbanistique serait «peu heureux» ou que «les conditions de vie ne seraient pas satisfaisantes» et que les objectifs de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE ne seraient pas rencontrés"; qu'en réplique, le requérant n'ajoute rien à son argumentation;

Considérant, sur la première branche du troisième moyen, que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au respect des objectifs énoncés à l'article 1^{er} du CWATUPE, en l'occurrence, la gestion qualitative du cadre de vie; que le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration;

qu'il ne peut censurer que l'erreur manifeste d'appréciation, laquelle doit être démontrée;

Considérant, par ailleurs, que ce n'est pas confondre police de l'urbanisme et police du logement que d'estimer que le permis ne peut être accordé parce que le projet ne répond pas à un des objectifs de l'article 1^{er} précité; que l'objectif de gérer qualitativement le cadre de vie oblige non seulement à se préoccuper de l'impact d'un projet sur l'environnement mais aussi à apprécier l'impact de l'environnement sur un projet;

Considérant, en l'espèce, qu'en motivant son refus par la référence aux vues sur une zone de parking et au fait que les seules baies ouvrantes donnent directement sur celui-ci et une cour commune, la partie adverse exprime des motifs adéquats qui permettent au destinataire de l'acte de comprendre les raisons pour lesquelles elle a refusé l'autorisation sollicitée; qu'exiger d'autres justifications reviendrait à exiger que la partie adverse exprime les motifs de ses motifs;

Considérant, sur la seconde branche, que le critère du bon aménagement des lieux, qui découle de l'application de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE, peut mener l'autorité à apprécier les projets qui lui sont soumis sous différents angles; que constitue un de ces angles la gestion qualitative du cadre de vie, qui est un des objectifs visés à la disposition précitée;

Considérant, par ailleurs, que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué se prononce sur la compatibilité avec l'affectation de la zone au plan de secteur et avec l'environnement du bâtiment, objet de la demande de permis d'urbanisme; que, comme exposé ci-dessus, l'appréciation de l'administration concluant que le projet ne répond pas à l'objectif de la gestion qualitative du cadre de vie relève de son pouvoir d'appréciation et suffit à motiver le refus de permis; qu'en ce qui concerne la référence au "contexte urbanistique peu heureux", il est renvoyé à l'examen du deuxième moyen;

Considérant que le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation 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 de l'erreur manifeste d'appréciation en droit et en fait;

que, dans une première branche, il reproche à la partie adverse d'avoir motivé le refus par l'absence de réflexion urbanistique globale; qu'il invoque l'arrêt n° 86.565 du 4 avril 2000 selon lequel "aucune règle de droit ne subordonne l'autorisation de bâtir à «une réflexion globale sur l'aménagement de l'ensemble du site» autre que celle qui est exprimée par le plan de secteur"; qu'il fait valoir qu'il n'est propriétaire que d'un lot d'un ensemble divisé par les propriétaires précédents, que la partie adverse n'explique pas en quoi les articles 167 et suivants du CWATUPE seraient applicables ni en quoi le site répondrait aux caractéristiques d'un site à réaménager et que le site ne déstructure pas le tissu urbain mais en fait partie intégrante, se mêlant aux activités commerciales voisines; qu'il ajoute que "le «site» dont question est une quincaillerie, toujours en activité, dont les propriétaires sont particulièrement soucieux de [l']entretien"; qu'il reproche l'absence de prise en compte des éléments de la cause, à savoir la situation actuelle du bien et son environnement;

que, dans une deuxième branche, il dénonce l'absence de réponse aux arguments développés dans le recours à propos des servitudes de vue et de passage, ainsi que la référence uniquement à l'avis de la commission et l'appréciation selon laquelle existe un enclavement;

que, dans une troisième branche, il reproche une méconnaissance totale de la notion d'enclavement alors que les documents déposés (acte authentique et plan d'un géomètre) montrent l'existence d'une servitude de 7,89 m au profit du fonds du requérant et l'absence de servitude de vue, la cour sur laquelle les baies donnent étant de minimum 3,94 m si bien que les ouvertures se situent bien au-delà de la limite de 1,9 m prévue par l'article 678 du code civil; qu'il observe que l'acte attaqué reproche laconiquement une mauvaise situation de l'immeuble concerné, de manière générale sans égard à la situation de fait qu'il décrit;

qu'en réplique, s'agissant de la deuxième branche du moyen, le requérant répète l'obligation pour l'administration d'examiner tous les éléments de fait propres à la cause et que la conclusion que le bien est enclavé, alors qu'il ne l'est pas, est une erreur manifeste d'appréciation; que, s'agissant de la troisième branche, s'il concède que le Conseil d'Etat ne peut connaître de contestations civiles, il soutient que l'autorité est tenue par les règles de droit civil et qu'en les méconnaissant à la suite d'une mauvaise appréciation de la situation de fait, elle commet une erreur manifeste d'appréciation que le Conseil d'Etat peut censurer;

Considérant, sur la première branche du quatrième moyen, que l'absence de réflexion urbanistique globale est à mettre en relation avec le souci de la partie adverse d'atteindre une gestion qualitative du cadre de vie;

Considérant que, contrairement à ce que semble soutenir le requérant, l'acte attaqué ne fait pas référence aux articles 167 et suivants du CWATUPE en sorte que l'autorité ne devait pas se prononcer sur l'applicabilité de ces dispositions; que, par ailleurs, le reproche selon lequel l'administration n'aurait pas pris en compte toute une série d'éléments que le requérant cite n'est pas fondé parce que, comme examiné dans les précédents moyens, le motif lié à la gestion qualitative du cadre de vie et, donc, au bon aménagement des lieux tel qu'il est exprimé, suffit à motiver le refus adéquatement;

Considérant, sur les deuxième et troisième branches réunies, que l'affirmation contenue dans l'avis de la commission d'avis sur les recours selon laquelle le bien est "enclavé", ne peut être isolée de l'ensemble de la motivation ci-dessus citée, qui rappelle notamment que le bien provient d'un ensemble bâti qui a été morcelé et n'a pas fait l'objet d'une réflexion urbanistique globale pour sa réhabilitation en sorte que le bien litigieux "est par conséquent enclavé parmi des constructions existantes"; qu'ainsi, contrairement au collège communal de Courcelles, la partie adverse ne refuse pas le permis pour des motifs liés à l'existence ou à l'absence de servitudes; que le terme "enclavé" ne doit pas être compris comme signifiant que l'immeuble concerné ne dispose pas d'un accès à la voirie publique mais doit être pris dans le contexte où les seules baies ouvrantes donnent directement sur un parking et une cour commune; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la contrariété dans les motifs; qu'il reproche à la partie adverse d'avoir refusé le permis sur la base des éléments qui avaient été imposés par le collège communal en première instance, à savoir l'absence de places de stationnement et vues sur les fonds voisins; qu'il signale qu'il a satisfait à ces demandes, à savoir l'aménagement de 4 places de parking malgré le fait que ses locataires n'ont pas de voiture, et le placement de vitrages translucides sablés malgré une distance entre les fenêtres et les fonds voisins de plus de 1,9 m; qu'il indique que "la partie adverse motive son refus sur les conditions «imposées» par la commune"; qu'en réplique, le requérant ne revient pas sur le moyen;

Considérant, sur le cinquième moyen, que la décision de la partie adverse s'est substituée à celle du collège communal de Courcelles; qu'à aucun endroit dans l'acte attaqué, il n'est fait référence aux places de parking comme motif de refus; que le motif de refus est lié à la gestion du cadre de vie; qu'il est exprimé par référence au fait que les seules baies ouvrantes donnent directement sur un parking et une cour commune; que l'appréciation selon laquelle la pose de vitrage

translucide "sablé" n'est pas de nature à améliorer l'habitabilité des logements n'est pas à mettre en rapport avec des servitudes de vue dont il n'est pas question dans l'acte attaqué; que le cinquième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trois avril deux mille quinze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.