

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.616 du 26 juin 2017

A. 218.233/XIII-7564

En cause : **la Ville de Charleroi,**
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 janvier 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 26 novembre 2015 accordant, sur recours, un permis d'urbanisme à Michel ROUFFIANGE, pour la régularisation de la création d'un logement au premier étage d'un entrepôt sis à Marcinelle, rue de la Concorde, 10, cadastré section A, n° 538E5.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 2 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 juin 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Franciska BANGISA, loco M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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

1. Le 27 janvier 2015, Michel ROUFFIANGE introduit auprès de l'administration communale de la ville de Charleroi une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un logement situé au premier étage d'un entrepôt en lieu et place de bureaux dans l'immeuble sis à Marcinelle, rue de la Concorde, 10, cadastré section A, n° 538E5.

2. Le 24 mars 2015, il est accusé réception de dossier complet.

3. Le 7 juillet 2015, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis sollicité. Cette décision est notifiée à Michel ROUFFIANGE par un courrier du 3 août 2015.

4. Par un courrier du 27 août 2015, réceptionné le 2 septembre 2015, Michel ROUFFIANGE introduit un recours devant le Gouvernement wallon.

5. Par un courrier du 2 septembre 2015, l'administration régionale adresse à la ville de Charleroi la copie du recours de Michel ROUFFIANGE, l'invite à comparaître à l'audition du 15 octobre 2015 et lui demande de communiquer une copie complète du dossier de demande.

6. Le 15 octobre 2015, la commission d'avis sur les recours entend Michel ROUFFIANGE et, à la suite, émet un avis favorable sur le recours. La partie requérante n'est pas représentée lors de cette audition.

7. Le 17 novembre 2015, Michel ROUFFIANGE adresse un rappel au Gouvernement wallon, lequel est réceptionné le 18 novembre 2015.

8. Le 23 novembre 2015, la direction juridique, des recours et du contentieux propose d'accorder le permis sollicité et adresse un projet d'arrêté au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal.

9. Le 26 novembre 2015, le Ministre compétent octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel est rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 23 novembre 2015, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi approuvé 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 comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que la demande vise la régularisation de la création d'un logement (à la place d'un bureau) au premier étage d'un entrepôt;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité de recours ne doit pas être infléchie par une telle situation;

Considérant que les services suivants ont été consultés :

- Service régional d'Incendie : que son avis daté du 2 avril 2015 est favorable conditionnel;
- Service communal voiries et mobilité : que son avis n'a pas été rendu dans les délais réglementaires; qu'il est réputé favorable par défaut;

Considérant que la demande est conforme à la réglementation en vigueur; qu'il convient dès lors de l'examiner en fonction des circonstances urbanistiques et

architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant que le Collège communal a refusé la demande essentiellement eu égard au fait que l'environnement (une seule fenêtre à rue, rue étroite, existence de vis-à-vis) ne se prêtait pas à l'aménagement d'un logement;

Considérant que, sur le fond, la Commission a émis l'avis suivant :

'[...] Compte tenu de ce que la Commission estime que le bâtiment présente des dimensions suffisantes que pour accueillir un seul logement répondant aux critères de confort actuels; que celui-ci permet de diversifier l'offre en matière de logement au sein d'une zone vouée à la résidence; que le logement bénéficie d'espaces de rangement au rez-de-chaussée ainsi qu'une entrée distincte de l'espace dédié au stockage des véhicules de collection du demandeur; que l'espace habitable du 1^{er} étage permet d'offrir toutes les pièces de première nécessité indispensables à la création d'un logement confortable; qu'en matière d'éclairage et de ventilation, la Commission constate que l'espace de vie bénéficie d'une large ouverture; que les autres locaux sont éclairés par des ouvertures zénithales ouvrantes (cf. reportage photographique présenté en audition); que le vis-à-vis mis en exergue par le collège communal est très limité; que ce type de situation est fréquemment rencontrée en milieu urbain; qu'enfin, le tout est aménagé avec soin en sorte que l'occupant bénéficiera d'un cadre de vie agréable; que la création d'une ouverture entre la chambre et l'espace du séjour peut contribuer à améliorer le confort du logement; que toutefois, la Commission estime qu'en l'état, le logement est de nature à offrir un cadre de vie de qualité et durable; La Commission émet un avis favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, se rallie pleinement à la motivation susmentionnée émise par la Commission d'avis»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, en conséquence, que le permis peut être délivré".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 120 et 452/9 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, du contradictoire, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante rappelle les motifs de sa décision de refus propres au manque d'éclairage naturel direct du fait de l'existence d'une seule fenêtre dans le logement. Elle critique les motifs de l'acte attaqué en réponse. Elle relève que l'auteur de l'acte attaqué constate également la présence d'une seule fenêtre dans le séjour mais n'en tire pas comme conséquence qu'un tel immeuble, de par sa typologie, se prête davantage à accueillir des bureaux. Elle estime que l'acte attaqué est inadéquatement motivé et que son auteur a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que de tels locaux sont susceptibles d'accueillir la fonction de logement.

Par ailleurs, elle observe que la position de la commission d'avis sur les recours et de l'auteur de l'acte attaqué a été influencée par un reportage photographique présenté par le demandeur de permis lors de l'audition, lequel ne lui a pas été communiqué. Elle souligne que les articles 120 et 452/9 du CWATUP imposent à l'administration régionale de transmettre aux parties une "copie du dossier de recours". Elle indique que si elle a reçu une copie du recours du demandeur de permis, elle n'a, par contre, pas obtenu la copie des pièces déposées à l'appui de ce recours, dont le reportage photographique en question. Dans ce contexte, elle soutient ne pas avoir pu faire valoir utilement son point de vue.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle les constatations émises par la commission d'avis sur les recours. Elle souligne que le hall d'entrée bénéficie également d'éclairage, que la chambre a une fenêtre de toit qui diffuse de l'éclairage dans la pièce, que le living dispose d'une grande baie vitrée et que la salle de bain a une fenêtre de toit. Sur cette base, elle réfute que le logement ne dispose pas de fenêtres, à l'exclusion de celle présente dans le séjour. Elle est d'avis que les constatations opérées par la commission d'avis sur les recours et relayées par l'auteur de l'acte attaqué sont exactes et conformes au reportage photographique. Elle en déduit que l'autorité a correctement et adéquatement motivé sa décision et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, elle rappelle les exigences découlant de l'article 452/9 du CWATUP au regard de l'article 119 du même dispositif qui prévoit que le demandeur de permis sur recours envoie au Gouvernement wallon une motivation, une copie de la décision dont recours et une copie des plans de la demande de permis. Elle constate que la partie requérante a reçu une copie du recours en question par un courrier du 2 septembre 2015. Elle en déduit que les dispositions décrétales ont été respectées. Elle souligne que le reportage photographique figurait au dossier administratif depuis le 2 septembre 2015. Elle s'étonne que la ville de

Charleroi, qui n'était pas présente à l'audition de la commission d'avis sur les recours, se plaint aujourd'hui d'une absence de communication de documents qui sont au dossier administratif depuis le début de la procédure. Elle ajoute que le rapport du 11 mai 2015 de la ville de Charleroi est très précis quant aux superficies du logement et des sources d'éclairage naturel, en manière telle qu'elle est d'avis que la partie requérante n'avait pas besoin du reportage photographique versé au dossier administratif. Elle constate que ce reportage photographique est pour partie alimenté par des vues disponibles sur Google Maps, auxquelles la partie requérante peut aisément accéder.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante se réfère à l'argumentaire de sa requête.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante estime avoir bien intérêt au moyen en ce qu'il dénonce l'absence de communication du reportage photographique déposé en annexe au recours. Elle estime qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir pas été présente devant la commission d'avis sur les recours ni de n'avoir pas déposé de note écrite, compte tenu du nombre important de dossiers à gérer. Elle fait valoir que c'est à la réception des recours, en ce compris donc des annexes à ceux-ci, que l'administration décide s'il s'impose ou non de faire valoir des observations. Elle estime dès lors avoir été privée d'une garantie puisque l'autorité a statué au regard de documents qu'elle ne connaissait pas et sur lesquels elle aurait pu faire valoir ses observations.

IV.2. Examen

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, complète, précise, 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.

Il est de jurisprudence constante que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait

commise. Le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et la partie requérante.

La décision du collège communal de la ville de Charleroi du 7 juillet 2015 refusant le permis d'urbanisme sollicité est motivée notamment comme suit :

" [...]

Considérant que seule la façade avant sera source d'éclairage naturel direct par le biais d'une fenêtre de 3,98 m x 1,75 m, que le séjour a été aménagé côté rue mais que la cuisine, la chambre et la salle de bains ne disposent que d'une lucarne renseignée comme étant ouvrante sur le plan;

Considérant que si les surfaces habitables sont acceptables, l'environnement n'est pas propice à de l'habitat, en effet, ce logement, ne dispose que d'une seule fenêtre qui plus est, dans une rue très étroite et dont le vis-à-vis est à même hauteur et faible distance;

[...]".

L'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

" [...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 23 novembre 2015, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«[...]

Considérant que, sur le fond, la Commission a émis l'avis suivant :

'[...] qu'en matière d'éclairage et de ventilation, la Commission constate que l'espace de vie bénéficie d'une large ouverture; que les autres locaux sont éclairés par des ouvertures zénithales ouvrantes (cf. reportage photographique présenté en audition); que le vis-à-vis mis en exergue par le collège communal est très limité; que ce type de situation est fréquemment rencontré en milieu urbain; [...] La Commission émet un avis favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, se rallie pleinement à la motivation susmentionnée émise par la Commission d'avis»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

[...]".

Les motifs de l'acte attaqué permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué a estimé ne pas devoir retenir l'appréciation émise par la ville de Charleroi en termes d'éclairage naturel du logement concerné. Ces raisons ne procèdent pas d'une erreur manifeste d'appréciation et ne reposent pas sur une erreur de fait, comme il ressort de l'examen du reportage photographique.

L'article 119, § 1^{er}, du CWATUP expose les documents que le demandeur doit joindre au recours administratif organisé introduit auprès du Gouvernement.

L'article 120, alinéa 1^{er}, du même Code dispose comme suit :

- " Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement transmet :
[...]
- 2° aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition".

L'article 452/9 du CWATUP énonce ce qui suit :

- " Dans les dix jours à dater de la réception du recours, la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne transmet :
[...]
- 2° aux autres parties une copie du dossier de recours et de l'accusé de réception ainsi que l'invitation à se présenter à l'audition".

Par ailleurs, la commune qui critique un acte réformant sa décision en première instance n'a intérêt à invoquer l'irrégularité de la procédure d'instruction régionale que si le vice qu'elle dénonce l'a empêchée de faire valoir utilement son point de vue.

En l'espèce, la partie requérante s'est vu notifier la copie du recours administratif de Michel ROUFFIANGE par un courrier du 2 septembre 2015. Il semble que les annexes, clairement inventoriées à la fin de ce recours, ne lui aient par contre pas été communiquées. Parmi ces annexes, figure le reportage photographique sur lequel Michel ROUFFIANGE s'est appuyé lors de l'audition du 15 octobre 2015 devant la commission d'avis sur les recours.

Malgré le fait que le recours précise clairement l'existence d'annexes, la partie requérante n'a pas sollicité la copie de ces photographies postérieurement à la réception du courrier du 2 septembre 2015. Elle n'a pas non plus assisté à l'audition du 15 octobre 2015, ni déposé de note écrite en vue de cette audition.

Par ailleurs, la partie requérante n'expose pas concrètement dans ses écrits de procédure en quoi la non-transmission du reportage photographique ne lui aurait pas permis de faire valoir son point de vue en connaissance de cause, alors qu'il ressort de la décision de refus du 7 juillet 2015, lequel reproduit un rapport du 11 mai 2015 du service communal de l'urbanisme, qu'elle avait une connaissance précise des spécificités du bien en termes d'éclairage. De plus, le reportage photographique auquel se réfère la commission d'avis sur les recours à propos de l'éclairage, ne fait que confirmer ce que le collège communal de Charleroi connaissait, à savoir que l'espace de vie bénéficie d'une large ouverture et que les autres locaux sont éclairés par des ouvertures zénithales ouvrantes. Au demeurant, le collège communal disposait lui-même d'un reportage photographique, que ce soit celui annexé à la demande de permis et dont les angles de vue sont indiqués sur les plans datés du 23 janvier 2015 et visés comme étant refusés par le collège communal, ou celui adressé le 11 mars 2015 à l'administration communale en complément.

Enfin, à la suite du dépôt du dossier administratif annexé au mémoire en réponse, la partie requérante n'a fait valoir, dans son mémoire en réplique, aucun élément nouveau.

Dans ces conditions, la partie requérante n'est pas recevable à critiquer l'absence de communication du reportage photographique annexé au recours de Michel ROUFFIANGE.

Le premier moyen est pour partie non fondé, pour partie irrecevable.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article 452/13 du CWATUP et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante observe que l'avis de la commission d'avis sur les recours, qui fonde l'acte attaqué, a été émis le 15 octobre 2015, tandis que le recours de Michel ROUFFIANGE a été réceptionné le 2 septembre 2015. Elle constate que l'article 452/13 du CWATUP impose à la commission d'avis sur les recours d'émettre son avis motivé dans les 35 jours de la réception du recours, ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Elle estime que cette circonstance n'est pas sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, dès lors que celui-ci se réfère entièrement à l'avis en

question. Elle rappelle les principes applicables en matière de motivation par référence. Elle s'autorise de l'arrêt MUELLER, n° 160.795 du 29 juin 2006.

En réplique, elle se réfère à l'argumentaire de sa requête. Dans son dernier mémoire, elle n'y revient pas.

V.2. *Examen*

L'article 120, alinéa 6, du CWATUP dispose comme suit :

" Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours".

Les articles 452/11 et 452/13 du CWATUP précisent la manière dont l'administration et la commission d'avis sur les recours se répartissent le délai précité pour ce qui les concerne. Ils disposent comme suit :

" Art. 452/11. Dans les vingt jours à dater de la réception du recours, la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne transmet au secrétariat de la commission d'avis une copie du recours et des éléments visés à l'article 119, § 1^{er}, alinéa 2.

Le secrétariat de la commission tient le recours et les éléments précités à la disposition des membres.

[...]".

" Art. 452/13. Dans les trente-cinq jours à dater de la réception du recours, la commission d'avis émet son avis motivé en fonction du cadre visé à l'article 452/12, alinéa 2, et des circonstances urbanistiques et architecturales locales. L'avis précise en quoi la destination générale de la zone et son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis par le projet dont recours. Ce délai peut être ramené à dix jours ou, si la demande est particulièrement importante ou complexe, être prolongé par le Gouvernement".

Si l'article 120, alinéa 6, du CWATUP prévoit un délai de rigueur, il n'en est pas de même des articles 452/11 et 452/13.

Le délai d'ordre prévu à l'article 452/13 du CWATUP prend cours à dater de la transmission du recours au secrétariat de la commission d'avis sur les recours en application de l'article 452/11.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que le recours administratif organisé de Michel ROUFFIANGE a été réceptionné le 2 septembre 2015, tandis que l'avis de la commission d'avis sur les recours a été émis le 15 octobre 2015, soit dans le délai de soixante jours prévu par l'article 120, alinéa 6, du CWATUP.

Dès lors que le délai de rigueur prévu à l'article 120, alinéa 6, du CWATUP a été respecté, il n'y a pas lieu d'examiner si les délais d'ordre prévus aux articles 452/11 et 452/13 ont été méconnus, cette circonstance, à la supposer établie, étant sans effet juridique.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

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 1^{er}.

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.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{ème} chambre,
le vingt-six juin deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Serge BODART,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier,

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.