

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**XIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 239.270 du 2 octobre 2017

A. 219.010/XIII-7638

En cause : **la Ville de Charleroi,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Marc UYTENDAELE, avocat,  
rue de la Source 68  
1060 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Étienne ORBAN de XIVRY, avocat,  
boulevard du Midi 29  
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

**HUMBLET Clément,**  
ayant élu domicile  
rue des Hamendes 7  
6060 Gilly.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 15 avril 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 octroyant à Clément HUMBLET un permis d'urbanisme ayant pour objet la division d'une habitation sise rue des Hamendes, 7 à Charleroi (Gilly) en deux logements.

*II. Procédure*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 1<sup>er</sup> juin 2016, Clément HUMBLET demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 juin 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 1<sup>er</sup> août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2017 à 09.30 heures.

M<sup>me</sup> Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Martin JOACHIM, loco M<sup>e</sup> Marc UYTENDAELE, avocat, comparissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, loco M<sup>e</sup> Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

### *III. Faits*

1. Le 27 avril 2015, Clément HUMBLET introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur un bien situé rue des Hamendes, 7 à Gilly et ayant pour objet la division d'une habitation en deux logements. Le projet consiste à créer un hall commun au rez-de-chaussée d'une surface de 6,50 m<sup>2</sup> et d'aménager l'étage à usage de logement.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

2. Le 28 mai 2015, la ville de Charleroi accuse réception de la demande de permis.

3. Le 9 juin 2015, le service régional d'incendie émet un avis favorable.

4. Le 6 octobre 2015, le collège communal de Charleroi refuse le permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

" [...]

Vu l'avis du service communal de l'Urbanisme, daté du 22/09/2015, libellé comme suit :

«Considérant que l'immeuble visé par la demande est situé en zone d'Habitat au Plan de Secteur de Charleroi, approuvé par Arrêté Royal en date du 10 Septembre 1979;

Considérant que le bien n'est pas situé dans un Plan Communal d'Aménagement;

Considérant que le bien est situé dans le lotissement Gilly-1L9, approuvé par Arrêté Royal en date du 04 Janvier 1958; que ce lotissement est périmé et a donc cessé de produire ses effets;

Considérant que l'objet de la demande tel que formulé par le demandeur porte sur la division d'une habitation en deux logements;

Considérant qu'après analyse des documents du dossier, l'immeuble est divisé comme suit :

- Rez-de-chaussée : un appartement 2 chambres
- Etage : un appartement 2 chambres

Considérant que la superficie totale brute des niveaux habitables hors caves, annexes, garages, et combles non aménagés est de 211 m<sup>2</sup> bruts (sous 2m10);

Considérant que les logements présentent des superficies brutes suivantes :

- Rez-de-chaussée/Appartement : 130 m<sup>2</sup>
- Etage/Appartement : 66 m<sup>2</sup>

Considérant que la composition des logements est la suivante :

- Rez-de-chaussée/Appartement : un séjour de 58 m<sup>2</sup> une salle de bains, une chambre principale de 21,20 m<sup>2</sup> et une seconde chambre;
- Etage/Appartement : un séjour avec coin cuisine de 24 m<sup>2</sup>, 4 cagibis destinés au rangement, une salle de douche, une chambre principale de 13,50 m<sup>2</sup> et une seconde chambre;

Considérant que les logements présentent des superficies correctes; que, cependant, au vu de sa typologie et de son gabarit, le bâtiment ne se prête pas à une subdivision horizontale; qu'en effet le logement de l'étage sera totalement situé sous toiture;

Considérant qu'il serait dommage de diviser une habitation de type maison 4 façades située dans un quartier résidentiel d'habitations à caractère unifamilial; qu'en effet, aucune demande de division n'a été enregistrée dans les alentours;

Considérant, dès lors, que les travaux projetés ne s'intègrent pas au cadre urbain existant;

Considérant que conformément à l'article 107 § 1 2° du CWATUP, l'avis préalable de Monsieur le Fonctionnaire délégué n'est pas requis;

Conclusion : Refus de permis»".

5. Le 12 novembre 2015, le demandeur de permis introduit un recours administratif.

6. Le 17 décembre 2015, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable pour les motifs suivants :

" Compte tenu de ce que un membre de la Commission estime que la position reflétée dans l'acte attaqué est pertinente et qu'il s'y rallie; qu'il considère en effet que le projet ne s'intègre pas au cadre urbain et que la typologie du bien (maison unifamiliale pavillonnaire) ne se prête pas à la division; que, selon ce membre, le projet compromet les circonstances urbanistiques et architecturales locales; qu'il est défavorable en ce qui concerne la demande;

Compte tenu de ce que les deux autres membres de la Commission présents ce jour ne partagent pas ce point de vue; qu'il s'agit d'une demande résultant de l'évolution de la vie de famille du demandeur; qu'il convient de faire évoluer le bâti avec les mutations de la société; qu'en l'espèce, les interventions sont légères et réversibles; que, par conséquent, ces membres sont favorables en ce qui concerne la division du bien en cause;

Compte tenu cependant de ce que les plans fournis à la Commission comportent des incohérences (escalier, échelle des plans, fonctionnalité); qu'il importe de transmettre des documents clairs afin de pouvoir appréhender la demande et émettre un avis éclairé".

7. Le 29 janvier 2016, l'administration adresse une note au Ministre en lui proposant d'octroyer le permis.

8. Le 11 février 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal délivre le permis sollicité pour les motifs suivants :

" Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 18 mai 2016, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«Considérant que le bien se situe en zone d'habitat selon les dispositions du plan de secteur de Charleroi, adopté par Arrêté royal du 10/09/1979 établissant le plan de secteur;

Considérant que le bien se situe dans le périmètre de servitude aéronautique;

Considérant que la demande de permis 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 l'article 26 du Code dispose que :

'[...]';

Considérant que la demande visant la création de logements est conforme aux dispositions de l'article 26; qu'il convient dès lors d'examiner la demande au regard des circonstances architecturales et urbanistiques du contexte, ainsi qu'au regard de la qualité des logements créés;

Considérant à cet égard que la demande vise plus précisément à diviser une habitation unifamiliale 4 façades afin d'accueillir un deuxième logement;

Considérant que la commission d'avis sur recours est défavorable au projet; que le demandeur peut prendre connaissance de cet avis par la lecture du document figurant en annexe à la présente décision;

Considérant qu'à l'occasion de l'audition, le demandeur signale que sa situation familiale (départ de ses enfants et décès de son épouse) n'est plus adaptée à la dimension du logement, l'habitation est devenue trop grande (5 chambres) et que la présence d'un locataire le mettrait en sécurité;

Considérant que comme le mentionne[nt] certains membres de la Commission d'avis sur les recours, cette demande résulte d'une évolution de la vie de famille; qu'il importe à l'heure actuelle d'adapter les logements en fonction des mutations de la société;

Considérant que les plans sont effectivement succincts; que cependant, ceux-ci permettent la compréhension au niveau de la distribution des logements; que l'expression architecturale n'est en rien modifiée; que 2 logements pour une parcelle de cette dimension est tout à fait acceptable;

Considérant que les logements créés permettent d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort, que de l'agencement, de l'éclairage et de l'intimité que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle et, partant, est contraire [sic] à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE en vertu duquel '[l]a Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager'»;

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;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande peut être acceptée; que le permis d'urbanisme peut être délivré".

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la requérante le 16 février 2016 et reçu par celle-ci le 18 février 2016.

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de "la méconnaissance des articles 84, § 1<sup>er</sup>, 6°, 265 et 288, 2° du [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine] CWATUP".

La requérante relève "que les plans déposés à l'appui de la demande de permis d'urbanisme [ont] probablement été dressés par le demandeur du permis lui-même", alors que, selon elle, les dispositions visées au moyen requièrent que la création de nouveaux logements dans un immeuble existant fasse l'objet d'une demande de permis enrichie de plans signés par un architecte, lequel doit, en outre, déposer une attestation par laquelle il indique à quel tableau de l'Ordre des Architectes ou sur quelle liste de stagiaires il est inscrit". Elle constate qu'en l'espèce, de tels plans et indications n'ont pas été déposés à l'appui de la demande de permis d'urbanisme.

##### *IV.2. Examen*

Selon l'article 265, 4°, du CWATUP, "le concours d'un architecte n'est pas obligatoire pour la création d'un ou plusieurs logements dans un bâtiment destiné en tout ou en partie à l'habitation pour autant qu'elle n'implique aucune modification du volume construit autre que celle visée à l'article 263, 5°, a)".

En l'espèce, le projet répond à ces conditions en sorte que le concours d'un architecte n'était pas requis.

Le premier moyen n'est pas fondé.

#### *V. Deuxième moyen*

##### *V.1. Thèse de la partie requérante*

###### *A. La requête*

Le deuxième moyen est pris de "la méconnaissance des articles 288, 3°, et 289 du 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 et de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation".

La requérante soutient que les plans témoignent d'un manque de rigueur et de clarté manifeste, que l'affectation actuelle et future des locaux n'apparaît pas sur les plans et qu'en outre, les modifications physiques à apporter à l'immeuble (maçonnerie, cloisons,...) ne sont pas plus indiquées.

Elle en conclut ce qui suit :

- " Saisie d'une demande de permis aussi lacunaire, tout autre autorité administrative aurait certainement refusé la demande de permis et sollicité que des plans complétés lui soient adressés dans le cadre d'une nouvelle demande.

La requérante n'aperçoit pas comment, même avec une lecture bienveillante, l'auteur de l'acte attaqué a pu percevoir de manière claire et non équivoque quels étaient les travaux envisagés par le demandeur de permis.

Il en va d'autant plus ainsi que la Commission d'avis sur recours avait émis un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme, précisément en raison des incohérences et du caractère lacunaire des plans fournis. A l'estime de la Commission, «il importe de transmettre des documents clairs afin de pouvoir appréhender la demande et émettre un avis éclairé».

Il faut déduire du relevé de ces diverses lacunes ou imperfections des plans que, privée d'une série de renseignements importants, l'autorité n'a pu statuer en connaissance de cause et porter une appréciation concrète sur le bon aménagement des lieux.

En ne suivant pas l'avis de la Commission d'avis sur recours, et en considérant que «les plans sont effectivement succincts; que cependant ceux-ci permettent la compréhension au niveau de la distribution des logements», la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen et commis une erreur manifeste d'appréciation".

### *B. Le mémoire en réplique*

La partie requérante réplique dans les termes suivants :

- si elle n'a pas expressément motivé sa décision de refus en raison du manque de clarté des plans, c'est pour le motif qu'elle estimait "inconcevable de diviser une habitation de type maison quatre façades située en plein cœur d'un quartier résidentiel d'habitations à caractère unifamilial"; elle "n'avait, dès lors, aucune raison de se prononcer sur la question relative au caractère suffisamment clair des plans qui lui avaient été communiqués, puisque cette question n'avait aucune incidence quant à l'appréciation, par la requérante, du bien fondé de la division projetée";
- dès lors que la partie adverse devait statuer en réformation, ce qui l'obligeait à examiner le dossier dans son intégralité, "la seule circonstance que la requérante n'avait pas, en première instance, expressément formulé de grief découlant du caractère lacunaire des plans fournis n'affranchissait aucunement la partie adverse de son obligation d'examen complet de l'espèce à cet égard";

- "toute autre autorité saisie de la même demande de permis aurait nécessairement refusé celle-ci et sollicité que des plans complétés lui soient adressés dans le cadre d'une nouvelle demande"; la requérante rappelle l'avis de la commission et estime que s'il n'est pas des plus circonstanciés, "c'est, précisément, parce que le dossier qui lui était soumis pour examen n'était pas, lui non plus, des plus circonstanciés".

## V.2. *Examen*

Les articles 288 et 289 du CWATUP ne sont pas applicables en l'espèce, s'agissant d'un projet pour la réalisation duquel le concours d'un architecte n'est pas requis; seul l'article 290 s'appliquait, disposition dont la violation n'est pas alléguée. En ce qu'il est pris de la violation des articles 288 et 289 du CWATUP, le deuxième moyen n'est pas fondé.

La partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'écartant de l'avis de la commission d'avis sur les recours et en estimant que si les plans sont succincts, ils "permettent [néanmoins] la compréhension au niveau de la distribution des logements". Les plans déposés à l'appui de la demande de permis montrent en effet les travaux à réaliser :

- pour séparer le nouveau logement situé à l'étage de l'ancien situé au rez-de-chaussée (cloisonnement de l'escalier, placement d'une porte dans le hall commun du rez-de-chaussée en bas de l'escalier),
- pour installer une cuisine et aménager la salle de bain à l'étage (abattage de cloisons, placement de portes),
- pour augmenter l'éclairage du nouvel appartement de l'étage par la lumière naturelle (placement de trois fenêtres de toit de type "velux").

En outre, les plans indiquent les dimensions des pièces et mentionnent clairement l'affectation de chacune de celles-ci.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

## VI. Troisième moyen

### VI.1. Thèse de la partie requérante

#### A. La requête

Le troisième moyen est pris "de la méconnaissance des articles 1<sup>er</sup> du CWATUP, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Bien qu'il ne le soit pas formellement, le moyen peut être divisé en deux branches.

Dans une première branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer pourquoi - s'écartant en cela de l'argumentation développée dans la décision de première instance - "la subdivision horizontale d'une habitation de type maisons quatre façades, située dans un quartier résidentiel d'habitations à caractère unifamilial, serait d'une quelconque façon de nature à s'intégrer au cadre urbain existant, *a fortiori* lorsque cette considération est fondée uniquement sur des plans particulièrement lacunaires et imprécis".

Dans une seconde branche, la requérante soutient que la partie adverse "ne pouvait pas octroyer le permis querellé pour la seule considération que l'habitation est actuellement trop grande pour son occupant : il lui appartenait d'examiner la demande au regard des besoins sociaux, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité à long terme, et non uniquement au regard de la situation actuelle". Il y va, selon elle, de la violation de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP.

#### B. Le mémoire en réplique

La requérante relève que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse se livre à une motivation *a posteriori* du permis attaqué.

En outre, il appartenait à la partie adverse d'expliquer de manière complète et précise les raisons pour lesquelles elle ne partageait pas la position du membre de la commission d'avis sur les recours qui estimait que "le projet ne (s'intégrait) pas au cadre urbain et que la typologie du bien (maison unifamiliale pavillonnaire) ne se prêt[ait] pas à la division". Or, en se contentant d'indiquer "qu'il importe à l'heure actuelle d'adapter les logements en fonction des mutations de la société", la partie adverse est demeurée en défaut d'expliquer, de façon précise et

adéquate, la raison pour laquelle elle a pu valablement considérer que la division d'une maison quatre façades de type unifamilial n'était pas manifestement incompatible avec le cadre urbanistique.

## *VI.2. Examen*

### *Sur la première branche*

Le permis d'urbanisme attaqué est adopté sur recours en réformation et n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis.

La décision de première instance, qui refuse la délivrance du permis, contient le motif suivant :

" Considérant qu'il serait dommage de diviser une habitation de type maison 4 façades située dans un quartier résidentiel d'habitations à caractère unifamilial; qu'en effet, aucune demande de division n'a été enregistrée dans les alentours;

Considérant, dès lors, que les travaux projetés ne s'intègrent pas au cadre urbain existant".

Cet argument tient plus de la pétition de principe, la partie requérante demeurant en effet en défaut d'expliquer en quoi une maison unifamiliale contenant deux logements ne s'intégrerait pas dans le cadre urbain existant. Il s'agit bien en l'espèce de créer un seul logement supplémentaire dans un quartier résidentiel et non de diviser une maison unifamiliale en plusieurs logements individuels de petites dimensions. La seule circonstance qu'une maison unifamiliale est divisée en deux appartements ne peut automatiquement avoir pour conséquence que cette maison ne trouverait plus sa place dans un quartier résidentiel, même constitué de maisons unifamiliales. Il convenait que la requérante s'explique plus avant sur son affirmation, ce qu'elle est demeurée en défaut de faire dans sa décision de refus.

L'acte attaqué est, quant à lui, motivé comme suit :

" Considérant qu'à l'occasion de l'audition, le demandeur signale que sa situation familiale (départ de ses enfants et décès de son épouse) n'est plus adaptée à la dimension du logement, l'habitation est devenue trop grande (5 chambres) et que la présence d'un locataire le mettrait en sécurité;

Considérant que comme le mentionne certains membres de la Commission d'avis sur les recours, cette demande résulte d'une évolution de la vie de famille; qu'il

importe à l'heure actuelle d'adapter les logements en fonction des mutations de la société".

Cette motivation est suffisante pour permettre à la requérante de connaître les raisons pour lesquelles la partie adverse adopte une opinion différente de celle qu'elle se contentait d'affirmer dans sa décision de refus. Cette opinion n'est pas manifestement erronée et, en tout cas, la requérante ne le démontre pas.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

#### *Sur la seconde branche*

La requérante n'explique pas en quoi la création d'un logement nouveau en ville, dont il n'est pas prétendu qu'il ne réponde pas à toutes les conditions d'habitabilité, rencontrerait moins les besoins sociaux, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité à long terme que le maintien du *statu quo*.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

#### *VII. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le deux octobre deux mille dix-sept par :

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Simone GUFFENS,       | président de chambre, |
| Michel PÂQUES,        | conseiller d'État,    |
| Anne-Françoise BOLLY, | conseiller d'État,    |
| Céline MOREL,         | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.