

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.493 du 16 mai 2018

A. 219.488/XIII-7708

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 Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
C&C IMMO,**
ayant élu domicile chez
M^e David FESLER, avocat,
rue de France 8
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juin 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions du 14 avril 2016, accordant le permis d'urbanisme sollicité par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) C&C IMMO, relatif à un bien sis rue Léon Bernus 1 à Charleroi, et ayant pour objet "la transformation d'un immeuble en vue d'y créer des bureaux et trois logements (deux studios et un kot)".

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 juillet 2016, la S.P.R.L. C&C IMMO a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 août 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

Le mémoire en réponse, la lettre valant mémoire en réplique et le mémoire en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves DELVAL, 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 mars 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 avril 2018 à 09.30 heures.

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

M^e Sébastien KAISERGRUBER, loco M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparissant pour la partie requérante, M^e Aurélie VANDENBERGHE, loco M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparissant pour la partie adverse, et M^e David FESLER, avocat, comparissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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. Par une demande déposée à l'administration communale de Charleroi le 1^{er} avril 2015, la S.P.R.L. C&C IMMO sollicite l'octroi d'un permis d'urbanisme pour la transformation d'un immeuble sis rue Léon Bernus 1 à Charleroi afin d'y créer des bureaux et trois logements (deux studios et un kot étudiant).

Le rapport de présentation du projet précise notamment ce qui suit :

" 1. Actes et travaux projetés.

La demande consiste en la division de l'immeuble en 3 logements et 2 bureaux dans l'immeuble existant, répartis comme suit :

- au rez-de-chaussée : bureaux à usage de cabinet d'avocat -, salle d'attente et sanitaires;
- l'entresol : bureaux pour profession libérale et sanitaires;
- au 1^{er} étage : un studio d'une superficie brute de 53,17 m²;
- au 2^e étage : un studio d'une superficie brute de 51,23 m²;
- sous les combles : un kot étudiant d'une superficie brute de 37,80 m², sous une hauteur minimale de 2,10 m.

Une première demande de permis d'urbanisme - ref PURB/2011/1352 - a été introduite en décembre 2011, visant la régularisation de la création de 3 logements et bureaux, et refusée en date du 11 février 2014, suite à la parution du nouveau règlement communal sur la division d'immeuble en plusieurs logements.

La présente demande de permis d'urbanisme ne constitue pas une régularisation mais bien une création de bureaux, 2 studios et 1 kot étudiant dans l'immeuble.

[...]

3.1. Superficies.

L'immeuble a une superficie habitable brute de 297,28 m², supérieure à 180,00 m² et peut donc être subdivisée en plusieurs logements. Le bâtiment dans son état actuel comprend :

- un sous-sol de ± 89,00 m², avec une hauteur sous-plafond de 2,21 m (non compris dans le calcul de la surface habitable), pouvant être utilisé pour des locaux techniques et de services;
- un rez-de-chaussée de 103,67 m², avec une hauteur sous plafond de 3,86 m dans le corps principal et de 3,01 m dans la partie en extension;
- un entresol sur la partie en extension - 40,77 m² - avec une hauteur sous plafond de 2,80 m et un premier étage de 62,90 m², avec une hauteur sous plafond de 3,44 m dans le corps principal;
- un second étage de 62,90 m² dans le corps de logis principal, non mansardé d'une hauteur constante sous plafond de 3,00 m;
- des combles aménageables, ayant une superficie de 28,76 m², avec une hauteur sous plafond supérieure à 2,10 m.

Le gabarit général et le volume du bâtiment ne sont pas modifiés dans le cadre du projet. De même, la façade principale - côté voirie - conserve sa composition initiale, intégrée dans la typologie générale de la rue. La façade côté jardin n'est pas modifiée non plus.

La subdivision projetée de l'immeuble se répartit comme suit :

- Au rez-de-chaussée, des bureaux et commodités sur toute la surface - 103,67 m² -, à destination de cabinet d'avocats;
- À l'entresol, également 2 bureaux pour une surface brute de 40,77 m²;
- À l'étage 1, un seul logement - studio - d'une superficie brute de 53,17 m² (>30,00 m²);
- À l'étage 2, un seul logement - studio - d'une superficie brute de 51,23 m² (>30,00 m²);
- Dans les combles, un seul logement - kot étudiant - d'une superficie brute de 28,76 m² et une surface habitable de 16,36 m² (>16,00 m²).

[...]"

2. Le 17 novembre 2015, le collège communal de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité, aux motifs que "l'aménagement de la partie logement en trois petits logements n'est pas appropriée; que cette option est destinée à rentabiliser l'immeuble, pour la partie restante au-delà de l'aménagement des bureaux au détriment d'un habitat plus qualitatif" et que, "dès lors, au vu de la configuration du bâtiment et de son gabarit, [...] il conviendrait d'en conserver le caractère unifamilial pour la partie non destinée aux bureaux".

3. Par un courrier du 28 décembre 2015, la demanderesse de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

4. Le 28 janvier 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

5. Le 10 mars 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au ministre compétent de délivrer le permis sollicité et transmet un projet d'arrêté ministériel d'octroi du permis.

7. Par un arrêté ministériel du 14 avril 2016, le permis sollicité est octroyé. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 28 janvier 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 28 janvier 2016, un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 10 mars 2016, 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, 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 le Collège communal a refusé la demande d'initiative en estimant principalement que l'aménagement de trois logements en sus des bureaux n'était pas approprié et visait la rentabilisation de l'immeuble au détriment d'un habitat qualitatif; que le Collège communal a estimé, *in fine*, 'qu'au vu de la configuration du bâtiment et de son gabarit, il conviendrait d'en conserver le caractère unifamilial pour la partie non destinée aux bureaux';

Considérant que la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat définie par l'article 26 du Code; qu'il y a dès lors lieu d'examiner cette demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements sollicités;

Considérant que le quartier est bien desservi par les transports en commun; que plusieurs établissements scolaires (l'université du travail notamment) sont implantés à proximité; que dès lors l'aménagement de studios et de kots dans cet immeuble est pertinent; que pareille affectation répond à une demande certaine et participe à la diversification de l'offre en logements dans le quartier; que le projet rencontre ainsi parfaitement les objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code et par le SDER;

Considérant que le bâtiment est spacieux et se prête à l'accueil de logements, outre les bureaux projetés; qu'ils disposent d'espaces privatifs de rangement et de stockage des déchets en attente au niveau des caves;

Considérant que les trois logements, en ce compris celui aménagé sous toiture, répondent parfaitement aux critères de qualité et de confort que l'on est en droit d'attendre des logements modernes actuels; qu'ils offrent un cadre de vie agréable aux futurs occupants de l'immeuble;

Considérant que le logement sous toiture, de plus petite surface que les deux autres, permet une diversité de l'offre au sein de l'immeuble et garantit ainsi une mixité des occupants; qu'en outre, la mixité des lieux est encore renforcée par la présence de bureaux en partie inférieure du bâtiment en liaison directe avec l'espace public;

Considérant que la Commission a émis un avis favorable sur la demande, notamment libellé et motivé comme suit :

' (...) Compte tenu de ce que la Commission estime que le bâtiment existant présente un volume habitable et une configuration (circulation verticale et distribution horizontale des locaux) qui permettent d'accueillir le programme projeté tout en offrant des unités de logement qui bénéficient d'espaces de vie de qualité et durables; que le projet est de nature à rencontrer les objectifs actuels visant à la densification mesurée de l'habitat et la diversification de l'offre en matière de logements au sein des noyaux urbains, à proximité des services et des commerces;

Compte tenu en outre de ce que le projet permet de valoriser et préserver le patrimoine bâti de la ville de Charleroi; que les actes et travaux projetés sont respectueux des caractéristiques du bâtiment existant;

La Commission émet un avis favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie à la position favorable de la Commission d'avis, qui rejoint les observations développées plus avant;

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

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

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 1^{er} 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, de l'insuffisance des motifs de fait, de la méconnaissance des principes de bonne administration et de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante qui précise que les dimensions des logements ne sont pas contestées estime que la partie adverse n'explique pas de quelle manière des logements aussi étriqués présenteraient une superficie suffisante pour assurer un confort de vie minimal à ses habitants.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué, qui ne mentionne pas la superficie des espaces de vie, est péremptoire et stéréotypée,

- en ce que le passage "les trois logements, en ce compris celui aménagé sous toiture, répondent parfaitement aux critères de qualité et de confort que l'on est en droit d'attendre des logements modernes actuels, qu'ils offrent un cadre de vie agréable aux futurs occupants de l'immeuble" ne permet pas de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à octroyer le permis sollicité en dépit de leur exigüité,
- alors que la motivation de l'acte attaqué aurait dû être renforcée puisqu'il porte sur une demande de régularisation et de réformation d'une décision rendue en première instance qui procédait à une analyse détaillée des logements qui divisent l'immeuble et qu'en application de l'article 1^{er} du CWATUP, la partie adverse aurait dû à la suite d'un examen particulier et complet du dossier constater le caractère manifestement étroit des logements.

En réplique et dans son dernier mémoire, elle renvoie sans autre développement à l'argumentation contenue dans sa requête.

IV.2. Examen

La motivation en la forme de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande.

Lorsque l'autorité statue sur recours d'une décision en matière d'urbanisme prise en première instance par le collège communal, elle statue en réformation en ce sens qu'elle doit examiner à nouveau le dossier de demande de permis dans son intégralité, sans être limitée en son pouvoir d'appréciation par les motifs de refus opposés en opportunité par l'instance communale. Il relève de la nature même d'un recours en réformation que l'autorité de recours peut faire prévaloir sa propre appréciation sur celle de l'autorité située au premier échelon d'une procédure administrative.

Par ailleurs, l'autorité compétente pour connaître du recours en réformation ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas tenue par les arguments des parties, qui ne constituent ni plus ni moins qu'un éclairage supplémentaire pour l'appréciation de l'ensemble du dossier dont le recours a pour effet de la saisir et elle peut accueillir ou rejeter la demande pour des motifs différents de ceux qui y sont exposés.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, la décision du collège communal de Charleroi refusant le permis d'urbanisme sollicité se fonde sur le motif selon lequel la demande qui divise l'immeuble en trois petits logements ne serait pas appropriée et qu'au vu de la

configuration du bâtiment et de son gabarit, il conviendrait d'en conserver le caractère unifamilial pour la partie non destinée aux bureaux.

La partie adverse motive l'acte attaqué en se ralliant à l'avis de la commission d'avis sur les recours et à la proposition de la DGO4 qui relèvent notamment que :

- "le quartier est bien desservi par les transports en commun, que plusieurs établissements scolaires (l'université du travail notamment) sont implantés à proximité";
- "dès lors l'aménagement de studios et de kots dans cet immeuble est pertinent";
- "le bâtiment est spacieux et se prête à l'accueil de logements, outre les bureaux projetés";
- les logements "disposent d'espaces privatifs de rangement et de stockage des déchets en attente au niveau des caves";
- et "le bâtiment existant présente un volume habitable et une configuration (circulation verticale et distribution horizontale des locaux) qui permettent d'accueillir le programme projeté tout en offrant des unités de logement qui bénéficient d'espaces de vie de qualité durable".

Cette motivation est suffisante et adéquate à supposer même que la demande de permis porte sur une régularisation d'actes et travaux soumis à permis, ce qui n'a pas été établi avec certitude par la partie requérante.

Enfin, il ressort des plans et photographies versés au dossier administratif ainsi que des superficies des studios et du kot autorisés que la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il y a lieu d'observer que la partie requérante reste en défaut d'exposer en quoi les logements autorisés offriraient des espaces de vie étriqués alors que ceux-ci, qui rentrent dans la catégorie des "petits logements", respectent les critères fixés dans ses propres directives, comme cela ressort de la décision de refus.

Par conséquent, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article 120 du CWATUP et du principe du contradictoire.

Dans sa requête en annulation, la requérante expose qu'il ressort de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP qu'il appartient à l'administration de présenter lors de l'audition le cadre dans lequel s'inscrit le projet, que sa présence est obligatoire tant pour présenter le projet que pour en débattre dans tous ses aspects et que la commission d'avis sur les recours a relevé que la DGO4 était absente à l'audition et n'a pas présenté le cadre légal contrairement à l'alinéa 5 précité.

En réplique et dans son dernier mémoire, elle renvoie sans autre développement à l'argumentation contenue dans sa requête.

V.2. Examen

L'article 120, alinéas 4 et 5, du CWATUP énonçait ce qui suit :

- " Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission.

Lors de l'audition, l'administration présente le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1^o la situation et, le cas échéant, les dérogations à un plan d'aménagement, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;

[...]".

Il ressort de la combinaison de l'article 120, alinéa 4, en vertu duquel l'administration est invitée à l'audition devant la commission d'avis, et de l'alinéa 5 de la même disposition, qui la charge d'une mission au cours de cette audition, que la présence de l'administration est requise tant pour présenter le cadre du projet que pour débattre du projet dans tous ses aspects.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

- " Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

La section de législation du Conseil d'État a synthétisé l'objectif poursuivi, s'agissant d'"[éviter] que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement de la violation d'une formalité considérée comme substantielle alors que

son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant".

En l'espèce, dès lors que la requérante n'a pas assisté à la séance du 28 janvier 2016 de la commission d'avis sur les recours alors qu'elle ne dément pas avoir été dûment convoquée à se présenter, elle n'est pas recevable, en toute hypothèse, à en contester l'organisation.

Au demeurant, la partie requérante n'expose pas en quoi l'absence d'un représentant de la DGO4 aurait pu avoir concrètement, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou l'aurait privée d'une garantie.

Le second moyen est par conséquent irrecevable.

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 350 euros, sont également 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^e chambre, le seize mai deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.