

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.876 du 21 juin 2018

A. 220.546/XIII-7818

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

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Martin ORBAN, avocat,  
kaperberg 50  
4700 Eupen.

Partie intervenante :

**DI PIETRANTONIO** Olivier,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Lionel-Albert BAUM, avocat,  
rue Lelièvre 9  
5000 Namur.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 21 octobre 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation d'un permis d'urbanisme délivré le 22 août 2016 par le Ministre chargé de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme à Olivier DI PIETRANTONIO pour la division d'un logement existant en un appartement deux chambres et un studio au premier étage d'un bâtiment sis rue du Warmonceau, 29 à Montignies-sur-Sambre, cadastré 8<sup>ème</sup> division, section A, numéro 78 B 3.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 20 décembre 2016, Olivier DI PIETRANTONIO demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 janvier 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mai 2018 à 9.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Hélène DEBATY, loco M<sup>e</sup> Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, loco M<sup>e</sup> Martin ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Lionel-Albert BAUM, avocat, comparaissant 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*

Le 21 décembre 2015, Olivier DI PIETRANTONIO introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la ville de Charleroi pour la division en

deux logements de l'appartement du 1<sup>er</sup> étage de l'immeuble sis rue du Warmonceau, 29 à Montignies-sur-Sambre.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur. Le rapport de présentation du projet précise que l'immeuble est situé près d'un grand axe menant au centre-ville et comprend actuellement cinq logements répartis sur trois niveaux, la superficie totale, murs compris, de l'appartement à diviser "est de 140,00 m<sup>2</sup> couverts soit 131,70 m<sup>2</sup> pour le logement + 8,30 m<sup>2</sup> de cage d'escalier et ± 41,70 m<sup>2</sup> extérieurs de terrasse". Il est précisé que l'appartement "dispose de 2 chambres dont 1 aveugle et ne répond plus aux normes d'hygiène, de confort et de commodités modernes" et que "dans ce contexte, à l'occasion de la réhabilitation qui s'impose et mettant à profit la superficie surabondante, la demande consiste à créer 2 logements sur ce plateau pouvant être réparti comme suit,

- 1 appartement 2 chambres d'une superficie brute de +/- 89,00 m<sup>2</sup> + une terrasse,
- 1 studio de +/- 44,60 m<sup>2</sup> bruts + terrasse".

Le 19 janvier 2016, la ville de Charleroi émet l'accusé de réception prévu par l'article 116, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Elle informe le demandeur que son projet ne nécessite pas une enquête publique, n'est pas soumis à "l'avis (ou la décision) du fonctionnaire délégué" et qu'elle demande l'avis de la cellule mobilité et du service régional d'incendie (S.R.I.). Elle estime que la demande n'est pas soumise à l'élaboration d'une étude d'incidences sur l'environnement jugeant que la notice d'évaluation incluse dans le dossier est suffisante, que la dimension restreinte du projet limite l'étendue, l'ampleur et la complexité de son incidence sur l'environnement, que l'affectation projetée n'engendre aucun risque d'accidents, de pollution, de production de déchets ou de nuisances notables en ce compris sur la santé et que la sensibilité environnementale de la zone considérée n'est pas affectée par le projet.

Le 10 mars 2016, le S.R.I. estime qu'après la réalisation des aménagements décrits dans son avis, "la sécurité au point de vue incendie et/ou panique sera satisfaisante".

Le 19 avril 2016, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis d'urbanisme. Elle estime que "même si l'aménagement des espaces constituant les logements n'est pas remis en cause, la division de l'appartement du premier étage du bâtiment en deux logements n'est pas appropriée", que "les logements supplémentaires proposés provoqueront nécessairement une surdensification des lieux" et qu'il est "dommage de constater une volonté de rentabilité maximum".

Le 18 mai 2016, Olivier DI PIETRANTONIO introduit un recours au Gouvernement wallon.

Le 30 juin 2016, la Commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable.

Le 5 août 2016, Olivier DI PIETRANTONIO envoie une lettre de rappel.

Le 1<sup>er</sup> août 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 de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de délivrer le permis sollicité et transmet un projet de permis.

Par un arrêté ministériel du 22 août 2016, le permis sollicité est octroyé. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Monsieur Olivier DI PIETRANTONIO a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue du Warmonceau, 29 à 6061 Montignies-sur-Sambre, cadastré 8<sup>ème</sup> division, section A, numéro 78 B 3 et ayant pour objet la division d'un logement existant en un appartement deux chambres et un studio au premier étage d'un bâtiment;

Considérant qu'en date du 19 avril 2016, le Collège communal de Charleroi a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée au demandeur en date du 29 avril 2016;

Considérant que Monsieur F. Locantore, Architecte, a introduit, au nom et pour le compte du demandeur, un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 19 mai 2016, réceptionné le 20 mai 2016; qu'il a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable;

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 30 juin 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 30 juin 2016, un avis défavorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 1<sup>er</sup> août 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 l'arrêté royal du 10 septembre 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

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

Considérant cette notice et au regard des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement tel que modifié par le décret du 10 novembre 2006 précité, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; qu'une étude d'incidences n'était donc pas requise;

Considérant que la demande vise la division d'un logement existant en un appartement deux chambres et un studio au premier étage d'un bâtiment;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l'article 26 du Code;

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, de son impact dans le paysage et de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant l'avis favorable conditionnel émis par la zone de secours Hainaut Est daté du 10 mars 2016 et reçu le 30 mars 2016 (voir annexe 2);

Considérant la décision de refus du permis d'urbanisme par le Collège communal, reprenant l'avis du service communal de l'urbanisme, notamment motivée comme suit :

' [...]

Considérant que le projet ne modifie en rien l'implantation, le gabarit, les matériaux de façades ni les dimensions des châssis; que les transformations apportées seront d'ordre intérieur notamment par l'agrandissement de la baie séparant la chambre 1 du dressing afin d'obtenir de la lumière en suffisance dans toute la pièce ainsi que l'ouverture et la fermeture d'autres baies;

Considérant que, même si l'aménagement des espaces constituant les logements n'est pas remis en cause, la division de l'appartement du premier étage du bâtiment en deux logements n'est pas appropriée [...];

Considérant, pour conclure, que les logements supplémentaires proposés provoqueront nécessairement une surdensification des lieux; qu'il est dommage de constater une volonté de rentabilité maximum [...];

Considérant que la Commission d'avis a adopté une position défavorable, motivée notamment comme suit :

' [...]

Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le principe de la création de deux logements supplémentaires; que toutefois, la Commission considère que la densification et la diversification de l'offre en matière de logements doivent être accompagnées d'une conception architecturale qualitative; que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article 1<sup>er</sup> du CWATUP); qu'en l'espèce, la Commission estime que les logements projetés n'offrent pas un

cadre de vie de qualité notamment en ce que les pièces sont étriquées et ne permettent pas d'accueillir du mobilier sans remettre en cause l'espace de vie; qu'il convient de revoir le cloisonnement et la distribution des pièces afin d'ouvrir les espaces de vie [...];

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne partage pas la position de la Commission d'avis;

Considérant pour rappel que les aménagements proposés doivent être propices au développement d'un cadre de vie agréable et être compatibles avec les exigences actuelles de confort; que tel est le cas en l'espèce; que les logements disposent d'espaces de rangement privatifs au rez-de-chaussée; que les pièces disposent de suffisamment de baies permettant un bon éclairage ainsi que de l'aération; que les deux logements disposeront d'une terrasse privative; que, même si les espaces de vie sont de dimensions modestes, ils offrent des conditions de vie correctes;

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité»;

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 le permis d'urbanisme peut être délivré".

#### *IV. Le moyen unique*

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

###### *A. La requête*

La partie requérante prend un moyen unique "de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, des principes généraux de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elle expose que la commission d'avis sur les recours est une administration spécialisée qui doit opérer une analyse du dossier avant le Gouvernement saisi d'un recours et que, en raison notamment de la composition de cette commission, son avis a une importance telle que lorsque le Gouvernement veut s'en écarter, il doit énoncer de manière précise les raisons de le faire.

Elle soutient que tel n'est pas le cas, que la décision attaquée repose sur un motif erroné en ce que la partie adverse donne pour seule réponse à l'argument pris du caractère étriqué des pièces que "les logements disposent d'espaces de rangement privatifs au rez-de-chaussée" alors que, comme elle l'avait relevé dans sa

décision de refus, seul l'appartement de deux chambres (log. 29/11) sera doté d'un tel espace et que le studio (log 29/12) en est dépourvu. Elle précise que le studio ne dispose que d'une cave en sous-sol d'une superficie d'à peine 3 m<sup>2</sup> qui tient plus du placard. Elle estime également que l'existence même de pièces de rangement au rez-de-chaussée ou au sous-sol n'est pas de nature à atténuer le caractère étriqué des pièces, particulièrement du studio. Elle relève que l'adjectif étriqué ne vise pas uniquement le peu de superficie mais aussi le caractère étroit et que tel est le cas.

### *B. Le mémoire en réplique*

Dans une lettre valant mémoire en réplique, la partie requérante "se réfère à l'ensemble de son argumentation développée dans sa requête en annulation et n'a pas d'argument nouveau à faire valoir".

## *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.

L'autorité saisie d'un recours contre une décision en matière d'urbanisme prise en première instance par le collège communal, 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.

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 qu'elle peut accueillir ou rejeter pour des motifs différents de ceux qui y sont exposés.

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.

La partie requérante formule en substance trois critiques : une erreur dans les motifs quant à la présence d'un espace de rangement au rez-de-chaussée; une motivation inadéquate relativement au caractère étriqué des logements en projet et particulièrement du studio; une erreur manifeste d'appréciation.

Le motif selon lequel "les logements disposent d'espaces de rangement privatifs au rez-de-chaussée" est erroné, mais uniquement en ce qu'il énonce que ceux-ci sont situés au rez-de-chaussée. Bien que les plans joints à la demande contiennent des incohérences quant à l'identification précise de l'affectation des espaces aux logements en projet, en particulier des terrasses, ils révèlent aussi que chacun des logements disposera d'un espace de rangement privatif, l'un étant toutefois situé au sous-sol. L'erreur porte sur un point accessoire. Un moyen pris de l'erreur dans les motifs n'est pas fondé lorsqu'il critique un motif surabondant d'un permis d'urbanisme. Il n'y a pas lieu d'annuler une décision fondée sur deux ou plusieurs motifs dont l'un serait illégal lorsqu'il apparaît que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le ou les motifs légaux. Tel est le cas en ce qui concerne la situation des espaces de rangement au rez-de-chaussée ou au sous-sol.

Alors que la partie requérante avait affirmé dans sa décision de refus qu'elle ne remettait pas en cause l'aménagement des espaces constituant le logement, la commission de recours a estimé que "Les logements projetés n'offrent pas un cadre de vie de qualité notamment en ce que les pièces sont étriquées et ne permettent pas d'accueillir du mobilier sans remettre en cause l'espace de vie; qu'il convient de revoir le cloisonnement et la distribution des pièces afin d'ouvrir les espaces de vie".

La partie requérante peut être suivie en ce qu'elle affirme que la commission d'avis motivait son refus non en raison d'une superficie insuffisante des logements mais d'un caractère trop étroit des pièces de ceux-ci. Dans la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse relève la présence d'espaces de rangement privatifs et de baies en suffisance qui permettent un bon éclaircissement et l'aération. Elle donne ainsi les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis précité. En effet, d'une part, la présence d'espaces de rangement privatifs permet de diminuer le

mobilier nécessaire dans le logement et, d'autre part, le caractère lumineux permet de justifier qu'il n'est pas nécessaire de revoir le cloisonnement afin d'ouvrir les espaces de vie pour obtenir un cadre de vie agréable et compatible avec les exigences actuelles de confort. Ces motifs sont corroborés par le dossier administratif. La partie adverse a ainsi adéquatement motivé l'acte attaqué.

Enfin, aucune erreur manifeste d'appréciation n'est établie.

Le moyen unique n'est pas fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

La partie adverse demande une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de la lui allouer à la charge de la partie requérante.

**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 attribuée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens liquidés à la somme de 350 euros sont laissés 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 vingt-et-un juin deux mille dix-huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.