

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.119 du 5 décembre 2018

A. 216.260/XIII-7356

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 Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103 - 105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 juin 2015, la ville de Charleroi demande l'annulation de la décision du Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire, du 23 avril 2015, délivrant, sur recours, un permis d'urbanisme à Philippe HENNAU pour l'aménagement d'un appartement à la place de bureaux au rez-de-chaussée d'une maison existante, située 16, rue de l'Athénée à Charleroi.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section 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 adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

La partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 novembre 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Oscar LAURENT, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparissant pour la partie requérante, et M^e Xavier DRION, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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 3 février 2014, Philippe HENNAU introduit, à l'administration communale de Charleroi, une demande de permis d'urbanisme pour la transformation en habitation des bureaux situés au rez-de-chaussée de l'immeuble situé 16, rue de l'Athénée.

L'immeuble est inscrit en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

2. Le 6 août 2014, la ville de Charleroi sollicite l'avis du service régional d'incendie, qui indique le 29 août n'avoir pas de remarque à formuler, et de la commission trafic-mobilité.

3. Le 12 novembre 2014, le collège communal refuse le permis aux motifs qui suivent, correspondant à l'avis du service de l'urbanisme :

" [...]

Vu la directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements arrêtée par le Collège communal en date du 21/05/2013 et errata des 2 et 9 juillet 2013;

Considérant que la demande porte sur l'aménagement d'un appartement à la place de bureaux au rez-de-chaussée;

Considérant qu'il s'agit de la création d'un appartement dans un immeuble de rapport;

Considérant que deux précédents permis ont été octroyés :

- aménagement de deux niveaux de bureaux et deux petits appartements une chambre - permis octroyé le 19/02/2008
- aménagement d'un logement au 1^{er} étage du bâtiment en lieu et place d'un plateau de bureaux
- permis octroyé le 04/11/2008

Considérant que l'immeuble est de gabarit rez + 2 étages + grenier/combles;

Considérant que la superficie totale des niveaux habitables est de 321,80 m²

- au rez-de-chaussée : une surface brute de 85,75 m²

Considérant que la composition et le détail des superficies nettes sont les suivants :

- au rez-de-chaussée : un appartement comprenant une chambre (15,40 m²), un living (14,64 m²), un hall (3,50 m²), une cuisine (11,37 m²), une salle de bain (6,60 m²) soit une surface totale de l'habitation de 51,51 m²;

Considérant qu'en ce qui concerne le stockage des déchets en attente de collectes, un débarras est prévu dans la cour;

Considérant que l'appartement ne présente aucun espace privatif de rangement et qu'avec l'encombrement d'un mobilier même simple, les pièces ne permettent pas un minimum d'espace rangement;

Considérant que l'on a une indication sur l'emplacement du compteur d'électricité; que l'on a aucune indication sur les autres compteurs (eau, gaz);

Considérant que l'on a aucune indication sur les boîtes aux lettres qui doivent être intégrées à la façade;

Considérant que le projet ne modifie en rien l'implantation, le gabarit et les matériaux de façades et de couverture de toiture;

Considérant que la création d'un appartement supplémentaire apportera une charge supplémentaire excessive pour le stationnement en voirie;

Considérant que le living manque d'éclairage naturel et ce malgré la création d'un sas avec porte vitrée; que l'éclairage naturel des pièces de vie est un des critères essentiels du bon aménagement des lieux;

Considérant que l'article 107 § 1^{er} du CWATUPE, dispensant certains actes et travaux de l'avis préalable du Fonctionnaire délégué, s'applique au projet;

Conclusion : permis refusé".

Cette décision est notifiée au demandeur de permis le 27 novembre 2014.

4. Le 5 décembre 2014, Philippe HENNAU introduit un recours au Gouvernement wallon.

5. Une audition a lieu le 15 janvier 2015 devant la commission d'avis sur les recours qui, le même jour, émet l'avis défavorable suivant :

" [...]

Vu le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet et transmis par la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie (DGO4) - en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 452/13 du CWATUPE, la Commission émet son avis motivé en fonction du document précité et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 120 du CWATUPE, une audition s'est déroulée ce jour en présence du demandeur, de la DGO4 et de la Commission;

Compte tenu de ce qu'il ressort des pièces du dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition que l'espace du rez-de-chaussée était anciennement destiné à accueillir des espaces de bureau; que ceux-ci ne sont plus occupés; que le demandeur ambitionne de transformer le rez-de-chaussée en vue d'accueillir un seul logement;

Compte tenu de ce que la Commission estime 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 permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article 1^{er} du CWATUPE);

Compte tenu de ce que la Commission estime que le rez-de-chaussée présente une surface habitable susceptible d'accueillir un logement répondant aux critères de confort actuels; que toutefois, tel que configuré, la Commission considère que le projet ne peut être accepté; qu'elle estime qu'il y a lieu de revoir le plan en situant la chambre proche de la salle de bain et en misant sur un apport de lumière supplémentaire pour le living;

Compte tenu de ce que la Commission estime que la création d'un logement en lieu et place de bureaux n'est pas de nature à apporter une charge supplémentaire en termes de stationnement;

Dans l'état actuel du dossier, la Commission émet un avis défavorable".

6. Le 20 avril 2015, le demandeur de permis adresse de nouveaux plans présentant une autre répartition des pièces de l'appartement, destinés à répondre aux objections de la commission d'avis

7. Le 23 avril 2015, le Ministre accorde le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Monsieur Philippe HENNAU a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à CHARLEROI, rue de l'Athénée, 16, cadastré

section B, n° 239 E 168 et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement à la place de bureaux dans une habitation existante;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant qu'en date du 12 novembre 2014, le Collège communal de CHARLEROI a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal de CHARLEROI a été envoyée au demandeur le 27 novembre 2014;

Considérant que Monsieur Philippe HENNAU a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 5 décembre 2014, réceptionné le 8 décembre 2014; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité 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 15 janvier 2015;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 15 janvier 2015, un avis défavorable (cf annexe 1);

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de CHARLEROI adopté 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 vise l'aménagement d'un appartement (superficie de +/- 51 m²) en lieu et place de bureaux au rez-de-chaussée d'une habitation existante; qu'il s'agit de la création d'un appartement dans un immeuble de rapport;

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

Considérant que l'impact environnemental du projet 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 ce bâtiment a fait l'objet de deux permis d'urbanisme octroyés respectivement en date du 19 février 2008 (aménagement de deux niveaux de bureaux et deux petits appartements une chambre) et du 4 novembre 2008 (aménagement au 1^{er} étage du bâtiment en lieu et place d'un plateau de bureaux);

[...]

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

Considérant qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâtiment [sic] environnant, de son impact dans le paysage ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements sollicités;

[suit la reproduction de l'avis de la commission d'avis sur les recours]

Que cet avis est pertinent;

Considérant que suite à l'audition, le demandeur a transmis un plan complémentaire répondant au souhait de la Commission; qu'en fait, la chambre se place à côté de la salle de bain et le living prend place en façade avant, ayant de la sorte un apport de lumière naturelle; que les aménagements réalisés n'apportent aucune modification extérieure; que seule l'organisation intérieure est modifiée; que le logement présente des superficies suffisantes répondant aux critères actuels souhaités en matière de confort et de cadre de vie; que dès lors, rien ne s'oppose à l'octroi du permis sollicité;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme sur base du plan complémentaire déposé en recours".

IV. Recevabilité

La partie adverse s'interroge sur la validité de la requête après avoir constaté que celle-ci est signée "P.O. Marc UYTENDAELE", sans que l'identité du signataire lui-même n'apparaisse.

La comparaison de la signature du recours et de celles de la lettre qui accompagne la requête et du mémoire en réplique permet de déterminer qu'il s'agit de celle de Me Bertrand HEYMANS, avocat et membre du même cabinet que le *dominus litis*, et dont le nom est mentionné sur ces documents. La requête est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Le moyen est pris de l'absence de fondement légal de l'acte attaqué et de la méconnaissance des articles 119 à 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du principe général de bonne administration et de prise avec soin des décisions administratives, et du principe du contradictoire.

Elle constate que la décision attaquée ne se fonde que sur le contenu des plans modificatifs déposés par le demandeur de permis, alors qu'aucun texte n'organise le dépôt de plans modificatifs à ce stade de la procédure.

Elle rappelle qu'auparavant, l'article 123, alinéa 2, du CWATUP prévoyait ce qui suit :

" Le demandeur peut, moyennant accord du Gouvernement ou du président de la commission de recours, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences [...]".

Elle constate que cette disposition a été abrogée par l'article 84 du décret-programme du 3 février 2005, dit "Resa".

Elle ajoute que le demandeur de permis a modifié son projet d'initiative et non à la demande du président de la commission d'avis ou du ministre.

Elle reproche enfin le fait qu'il ne lui a pas été donné l'occasion d'apprécier le nouveau plan, dont elle n'a appris l'existence qu'à la réception de l'acte attaqué, alors que les dispositions du CWATUP visées au moyen organisent une procédure contradictoire.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse constate que l'objet de la demande de permis porte sur un changement d'affectation du rez-de-chaussée de bureaux en logement. Elle constate que sur ce point, la partie requérante, dans sa décision de refus du 12 novembre 2014, n'a opposé aucune objection de principe. Elle affirme que les modifications apportées au projet par les plans ne portent pas sur des éléments essentiels puisqu'elles ne concernent pas le gabarit, la structure ou les caractéristiques architecturales extérieures de l'immeuble. Elle en déduit que les modifications apportées ne touchent pas à l'objet même de la demande de permis qui n'a donc pas évolué depuis la saisine de l'autorité communale et que "les plans modificatifs n'opèrent qu'une inversion entre les pièces 'chambre' et 'living'", ce qui ne constitue qu'un changement mineur.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante expose qu'en abrogeant purement et simplement l'article 123, alinéa 2, du CWATUP, le législateur régional n'a pas entendu faire de *distinguo* entre les plans qui modifieraient substantiellement l'objet de la demande ou ceux qui ne porteraient que sur des questions de détail.

Elle rappelle ensuite qu'en première instance, le permis a été refusé au motif prépondérant qui suit :

" Considérant que le living manque d'éclairage naturel et ce malgré la création d'un sas avec porte vitrée; que l'éclairage naturel des pièces de vie est un des critères essentiels du bon aménagement des lieux".

Elle estime que les plans avaient certainement une influence sur l'appréciation à porter sur le projet et que l'autorité de recours devait veiller au caractère contradictoire de la procédure de recours.

V.2. Examen

L'article 123 du CWATUP dispose comme suit :

- " Les permis visés aux articles 117, 118, 121 et 127 peuvent être refusés pour les motifs, être assortis de conditions ou consentir les dérogations prévue[s] au présent titre.

Le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité ou sollicite l'avis de la commission communale, auxquels cas les effets du rappel visé à l'article 121, alinéa 3, sont suspendus pendant quarante jours à dater de la demande de l'autorité de recours".

La possibilité pour le demandeur de produire des plans modificatifs, qu'ils portent ou non sur des éléments significatifs, au stade du recours administratif, antérieurement prévue à l'article 123, alinéas 2 à 4, du CWATUP, a été supprimée par l'article 84 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative. Il n'est donc plus permis à l'autorité compétente sur recours de statuer sur la demande de permis d'urbanisme sur la base de plans modificatifs déposés postérieurement à la décision prise par l'autorité administrative compétente en première instance. La motivation de l'acte attaqué montre que tel a pourtant été le cas en l'espèce.

Le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante demande à bénéficier d'une indemnité de procédure au taux de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire, du 23 avril 2015, délivrant, sur recours, un permis d'urbanisme à Philippe HENNAU pour l'aménagement d'un appartement à la place de bureaux au rez-de-chaussée d'une maison existante, située 16, rue de l'Athénée à Charleroi.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq décembre deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Luc CAMBIER,
Anne-Françoise BOLLY,
Xavier DUPONT,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.