CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 244.269 du 23 avril 2019

A. 222.281/XIII-8017

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 23 mai 2017, la ville de Charleroi demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 22 mars 2017 par le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, à Domenico BILANZOLA, relatif à un bien sis à Marchienne-au-Pont, rue Vandervelde 69, et ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un rez-de-chaussée commercial en logement "pour autant que le stockage des poubelles soit isolé de la partie logement par la mise en œuvre d'un abri dans le jardin répondant aux critères énoncés à l'article 262, 5°, d) du CWATUP".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Isabelle LEYSEN, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 février 2019 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M[me] Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M[e] Florian DUFOUR, loco M[e] Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Gabriele WEISGERBER, loco M[e] Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Valérie MICHIELS, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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. À une date que les dossiers des parties ne permettent pas de déterminer, Domenico BILANZOLA introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un rez-de-chaussée commercial en logement avec modification de façade d'un immeuble sis à Marchienne-au-Pont, rue Emile Vandervelde, 69, cadastré section B, n° 131r4 .

Le rapport urbanistique déposé à l'appui de la demande précise ce qui suit :

" Le projet consiste en la régularisation d'un rez-de-chaussée commercial en logement avec modification de façade afin que le bâtiment correspond[e] à une habitation et non plus à un commerce ainsi que pour la régularisation de la démolition de constructions en zone arrière. Pour information, les différents compteurs eau et gaz sont situés en cave alors que les compteurs électriques sont représentés dans le hall commun".

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

2. Le 17 octobre 2016, le service urbanisme de la ville propose de refuser le permis pour la régularisation du rez-de-chaussée commercial en logement avec modification de façade, et d'octroyer le permis pour la régularisation d'une annexe et la régularisation de la construction d'un volume secondaire.

3. Le 15 novembre 2016, le collège communal de la ville de Charleroi refuse la demande de permis "pour la régularisation d'un rez-de-chaussée commercial en logement avec modification de façade" et octroye le permis "pour la régularisation de la construction d'un volume secondaire".

L'avis du service communal de l'urbanisme, qui est reproduit dans l'acte attaqué et tient lieu de motivation de la décision de refus, comprend notamment les motifs suivants :

" […]

Considérant que l'immeuble est de gabarit rez-de-chaussée +1 étage + 1 étage partiellement engagé dans la toiture; qu'il est repris comme maison de commerce au cadastre;

[…]

Considérant que la superficie totale brute des niveaux habitables hors caves, annexe(s), garage(s), et combles non aménagés est de 202,23 m²;

Considérant que le logement à régulariser présente la superficie brute suivante :

[…]

Considérant que la composition du logement est la suivante :
- un séjour/salle à manger (27,70 m²) avec cuisine (10,80 m²)
- une chambre (15,51 m²)
- une salle de bain (4,61 m²)
- un local poubelles/rangements (14,20 m²)

Considérant que les compteurs électriques sont placés dans le hall commun;

Considérant que les divers autres compteurs (gaz et eau) sont placés en caves;

Considérant que les boîtes aux lettres semblables sont placées en façade;

Considérant que les travaux n'ont pas modifié l'implantation ni le gabarit du bâtiment; que le présent projet envisage de modifier le rez-de-chaussée du bâtiment afin de faire disparaître les traces du commerce;

Considérant que la façade avant sera enduite d'un crépi de ton blanc avec le soubassement et l'encadrement des fenêtres peints de ton gris clair; que les menuiseries seront en PVC de ton blanc;

Considérant qu'une modification d'une baie (local poubelles et rangements) est prévue en façade arrière;

Considérant que l'aménagement proposé manque de fonctionnalité, en effet l'accès à la chambre et à la salle de bains se fait via le local poubelle et rangement;

Considérant que le chambre est éclairée uniquement par une coupole;

Considérant que les locaux du rez-de-chaussée devraient rester à destination de bureaux ou commerce; que la fonction logement telle que présentée n'est pas appropriée;

Considérant que l'annexe démolie avait une emprise au sol de +/- 58,00m²;

Considérant que le volume secondaire d'un seul niveau à régulariser a une emprise au sol de +/- 42,00 m² et présente les dimensions suivantes :
- profondeur : +/- 7,00 m
- largeur : +/- 6,31 m
- hauteur : +/- 3,54 m

Considérant qu'il y a incohérence entre la situation cadastrale et la situation actuelle; que la présente demande permettra de régulariser la situation;

[…]".

5. Le 22 décembre 2016, Domenico BILANZOLA introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon qui le réceptionne le 23 décembre 2016.

6. Le 2 février 2017, Domenico BILANZOLA transmet ses moyens de recours au Gouvernement wallon et est auditionné par la commission d'avis sur les recours.

7. Le 2 février 2017, la commission d'avis sur les recours émet l'avis défavorable suivant sur la demande de permis :

" [...]

Compte tenu de ce qu'il ressort du cadre légal que le bâtiment en cause s'implante en zone d'habitat au plan de secteur;

Compte tenu de ce que l'objet de la demande vise la régularisation de la création d'un appartement d'une chambre en lieu et place d'un commerce dans un immeuble de rapport contenant 2 logements autorisés aux étages, la modification de baies du rez-de-chaussée, la régularisation de la démolition d'une annexe et la régularisation de la construction d'un volume secondaire arrière; que le Collège a refusé le permis pour la régularisation de la transformation d'un rez-de-chaussée commercial en logement avec modification de façade, octroyé le permis pour la régularisation de la démolition d'une annexe et la régularisation de la construction d'un volume secondaire;

Compte tenu de ce que le refus de permis est motivé par le fait que le logement aménagé manque de fonctionnalité et que la fonction de logement au rez-de-chaussée n'est pas appropriée;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le rez peut être transformé en logement, mais qu'actuellement, en fonction de la manière dont il est aménagé, ce logement ne rencontre pas les objectifs de l'article 1er du CWATUP en ce qui concerne la qualité de vie;

Compte tenu de ce que la Commission partage les motifs de refus avancés par le Collège communal;

[…]".

8. Le 8 mars 2017**,** 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) transmet à l'autorité de recours une proposition de décision motivée notamment comme suit :

" […]

Considérant que les arguments développés par la Commission sont pertinents; que l'autorité de recours s'y raille pleinement;

Vu les plans versés au dossier administratif;

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

Considérant que dans leur recours, le demandeur et son conseil ne contestent pas les données de surface avancées par le Collège communal dans sa décision du 15 novembre 2016;

Considérant que l'annexe démolie occupait une partie importante de la cour sise à l'arrière de l'immeuble; que sa démolition a permis d'assainir la parcelle et de disposer d'un espace extérieur plus important en zone arrière; qu'elle est donc profitable au bon aménagement des lieux;

Considérant que l'annexe arrière à régulariser, qui présente une superficie de ± 42 m², permet d'agrandir la surface réellement disponible au rez-de-chaussée; que cependant, l'autorité de recours se rallie à la Commission d'avis et au Collège communal en estimant que le logement qui y est aménagé en lieu et place d'un commerce manque de fonctionnalité et n'est pas approprié; qu'en effet, ce logement présente une chambre uniquement éclairée par une coupole translucide sur laquelle donnent les fenêtres des logements aménagés aux étages; que l'accès à la salle-de-bains ne peut se faire qu'en traversant le local destiné au rangement et au stockage des poubelles; que la chambre est contigüe à l'entrepôt du demandeur destiné à l'exercice de sa profession et au stockage de sa marchandise, qu'une telle situation est génératrice de nuisances sonores pour l'occupant du logement;

Considérant que l'article 1er du CWATUP dispose que :

« (…) la 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'aménagement du logement projeté ne répond pas au prescrit de l'article 1er du Code susmentionné en ce qu'il ne contribue pas à créer un espace habitable soucieux du cadre de vie de son ou ses occupants, et de la qualité que l'on est en droit d'attendre d'un logement à l'heure actuelle;

Considérant qu'au vu des motifs développés ci-dessus, il y a lieu d'octroyer le permis pour la régularisation de la démolition d'une annexe et la construction d'un volume secondaire arrière, et de refuser le permis pour la régularisation de la création d'un logement en lieu et place d'un commerce au rez-de-chaussée avec modification de la façade".

9. Le 22 mars 2017, le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" […]

Considérant que l'autorité de recours ne se rallie [pas] 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 que l'aménagement d'un logement au rez-de-chaussée de l'immeuble existant en lieu et place d'un commerce s'accompagne d'une transformation de la façade répondant à la nouvelle destination envisagée; que cette modification de la façade à rue permet de retrouver une cohérence dans le rythme des ouvertures et un parfait alignement des nouvelles baies sur celles des étages; qu'il est indéniable qu'il s'agit d'une amélioration du cadre bâti;

Considérant que le principe de l'aménagement d'un nouveau logement au rez-de-chaussée n'a pas été remis en cause dans la présente procédure de recours; qu'en effet, la localisation du bien en centre ville, à proximité immédiate des commerces, services publics et transports en commun favorise le développement d'une densité raisonnée; que le logement proposé est un logement une chambre; que la principale critique sous-tendant la proposition de refus du permis d'urbanisme pour cette partie de la demande est la manière dont ce logement est aménagé; que l'autorité de recours estime pour ce qui la concerne que l'apport de lumière naturelle assuré par une coupole de 2,25 m² est suffisant pour éclairer la chambre; que la problématique des vues éventuelles depuis l'étage vers cette chambre est illusoire puisque la demande précise que la coupole mise en œuvre est translucide et non transparente; que le stockage des poubelles peut être isolé de la partie logement par la mise en œuvre d'un abri dans le jardin répondant aux critères énoncés à l'article 262, 5°, d) du Code précité; que le local ainsi libéré des poubelles deviendra donc un local de rangement pouvant également faire office de buanderie; que dans le cas d'espèce et compte des dimensions offertes, l'autorité de recours n'estime pas contraire aux objectifs visés par l'article 1er du Code le fait de passer par le local «rangement» pour se rendre tant dans la chambre qu'aux sanitaires;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le permis d'urbanisme peut être délivré sous condition;

DÉCIDE :

Article 1er. - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Domenico BILANZOLA relatif à un bien sis à 6030 Charleroi / Marchienne-au-Pont, rue Vandervelde 69, cadastré division Marchienne-au-Pont 1, section B, n° 131r4 et ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un rez commercial en

logement est OCTROYÉ pour autant que le stockage des poubelles soit isolé de la partie logement par la mise en œuvre d'un abri dans le jardin répondant aux critères énoncés à l'article 262, 5°, d) du CWATUP".

10. Le 23 mars 2017, cette décision est notifiée au collège communal de Charleroi qui précise, sans être contredit, l'avoir réceptionnée le 27 mars 2017.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris 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 1er du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des principes généraux de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante fait grief à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir réformé sa décision en n'indiquant pas à suffisance les motifs de cette réformation et particulièrement ceux qui justifient qu'il s'écarte de l'avis de la commission d'avis sur les recours, mais aussi de la proposition de décision de la DGO4 et d'interpréter erronément cette position commune.

En effet, elle fait valoir que le collège communal et la DGO4 ont considéré que l'aménagement du rez-de-chaussée n'est pas fonctionnel dès lors que, pour accéder à la chambre, il faut nécessairement passer par le local destiné au rangement et au stockage des poubelles. Elle soutient qu'en imposant comme condition de délocaliser le stockage des poubelles à l'extérieur de l'immeuble, la partie adverse ne répond que partiellement à cette critique dès lors que la pièce continue à être affectée au rangement.

Par ailleurs, elle soutient que la réponse de la partie adverse concernant la problématique des vues à partir des étages supérieurs sur la coupole est inadéquate et se fonde en outre sur un élément imprécis dès lors que la demande de permis ne mentionne pas le degré de "translucidité ou d'opacité" de la coupole. Elle relève à cet égard, qu'une coupole avec un degré d'"opacité" élevé permet d'assurer l'intimité au sein de la chambre mais assure un apport de lumière naturelle moindre tandis qu'une coupole avec un degré d'"opacité" faible assure un apport de lumière naturelle important mais ne permet pas d'assurer une intimité optimale au sein de la chambre dès lors qu'elle permet davantage la distinction des silhouettes.

Enfin, elle constate que la partie adverse fait complètement fi de l'argument précis de la DGO4 selon lequel "la chambre est contigüe à l'entrepôt du demandeur destiné à l'exercice de sa profession et au stockage de sa marchandise" et "qu'une telle situation est génératrice de nuisances sonores pour l'occupant du logement".

Elle conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant que le projet correspondait au bon aménagement des lieux.

B. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que, si elle s'oppose à l'affectation du rez-de-chaussée en logement, c'est au regard du projet qu'elle considère comme inadéquat et qu'il ne s'agit donc pas d'un refus de principe.

À son estime, le motif de la proposition de décision de la DGO4 relatif au caractère inadéquat de la contiguïté des fonctions de stockage et de logement est un argument fondamental qui devait recevoir une réponse étayée de la part de la partie adverse dès lors qu'elle a décidé de s'en départir, d'autant plus qu'il s'agit en l'espèce d'une demande de permis de régularisation.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante souligne qu'aux termes des enseignements de la jurisprudence, l'autorité sur recours "est soumise à une obligation de motivation formelle accrue lorsque, comme en l'espèce, elle va à l'encontre des appréciations émises par le collège communal, la commission d'avis sur les recours et la DGO4, d'une part, et lorsque la demande de permis qui lui est soumise porte sur la régularisation d'une situation infractionnelle, d'autre part".

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 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. En outre, 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.

Par ailleurs, un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation 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 de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis.

Enfin, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la 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.

En l’espèce et pour rappel :

- dans sa décision de refus de permis du 15 novembre 2016, le collège communal considère qu'une modification d'une baie (local poubelles et de rangement) est prévue en façade arrière, que l'aménagement proposé manque de fonctionnalité en raison du fait que l'accès à la chambre et à la salle de bains se fait via le local de poubelles et de rangement et que la chambre est éclairée uniquement par une coupole, que les locaux du rez-de-chaussée devraient rester à destination de bureaux ou commerce et que la fonction de logement telle que présentée n'est pas appropriée;

- dans son avis défavorable du 2 février 2017, la commission d'avis sur les recours estime que le rez peut être transformé en logement, mais qu'actuellement, en fonction de la manière dont il est aménagé, ce logement ne rencontre pas les objectifs de l'article 1er du CWATUP en ce qui concerne la qualité de vie;

- dans sa proposition de décision, la DGO4 considère que le logement aménagé manque de fonctionnalité et n'est pas approprié du fait que la chambre est uniquement éclairée par une coupole translucide sur laquelle donne les fenêtres des étages supérieurs, que l'accès à la salle-de-bains ne peut se faire qu'en traversant le local destiné au rangement et au stockage des poubelles et que la

chambre est contigüe à l'entrepôt du demandeur, ce qui est générateur de nuisances sonores pour l'occupant du logement.

L'auteur de l'acte attaqué ne se rallie pas à la position et aux motifs développés par la DGO4 et par la commission d'avis sur les recours et estime quant à lui

- que l'aménagement d'un logement au rez-de-chaussée de l'immeuble s'accompagne d'une transformation de la façade qui répond à la nouvelle destination envisagée;
- que le principe de l'aménagement d'un nouveau logement au rez-de-chaussée n'est pas remis en cause, le bien étant situé en centre-ville;
- que la principale critique sous-tendant la proposition de refus du permis d'urbanisme est la manière dont le logement est aménagé;
- que l'apport de lumière naturelle assuré par une coupole de 2,25 m² est suffisant pour éclairer la chambre; que la problématique des vues éventuelles depuis l'étage est illusoire puisque la demande précise que la coupole mise en œuvre est translucide et non transparente;
- que le stockage des poubelles peut-être isolé de la partie logement par la mise en œuvre d'un abri dans le jardin répondant aux critères énoncés à l'article 262, 5°, d), du Code; que le local ainsi libéré des poubelles pourra faire office de buanderie; que dans le cas d'espèce et compte tenu des dimensions offertes, le fait de passer par le local "rangement" pour se rendre tant dans la chambre qu'aux sanitaires n'est pas contraire aux objectifs visés par l'article 1er du Code.

Il ressort des considérations qui précèdent que l'autorité expose à suffisance les raisons pour lesquelles elle s'écarte des appréciations émises par le collège communal, la commission d'avis sur les recours et la DGO4, lesquelles ne la lient pas. La partie adverse est en effet d'avis que les travaux litigieux peuvent être régularisés à condition de délocaliser le stockage des poubelles à l'extérieur de l'immeuble, le seul fait de passer dans le local de rangement pour se rendre dans la chambre ou les sanitaires n'étant pas, selon elle, contraire aux objectifs visés par l'article 1er du CWATUP.

La requérante reste en défaut de démontrer que la partie adverse aurait agi de manière déraisonnable en refusant le permis plutôt qu'en l'accordant sous cette condition, et qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, en considérant que la problématique des vues est illusoire en raison du caractère translucide de la coupole, la partie expose la raison pour laquelle elle estime que les travaux sont conformes au bon aménagement des lieux, la

circonstance que la demande de permis ne mentionne pas le degré de "translucidité ou d'opacité" de la coupole étant sans incidence à cet égard.

Enfin, dès lors que la motivation de la décision attaquée permet de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse considère que le permis d'urbanisme peut être délivré, la circonstance qu'elle ne réponde pas à tous les arguments de la DGO4 n'est pas de nature à entacher le permis d'illégalité.

En effet, il y a lieu de rappeler que, dans le système du CWATUP, l'avis donné par la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, n'est pas prévu par un texte réglementaire. Il intervient au stade final de l'instruction sur recours et vise à informer l'autorité au sujet du recours contre la décision qui est entreprise devant elle afin de lui permettre de statuer en connaissance de cause. Le ministre compétent n'est pas tenu de se référer formellement à cet avis et il ne peut non plus être exigé que l'autorité donne les motifs de ses motifs (C.E., 20 mai 2010, n° 204.162).

En l'espèce, l'allégation de la DGO4 selon laquelle "la chambre est contiguë à l'entrepôt du demandeur destiné à l'exercice de sa profession et au stockage de sa marchandise, qu'une telle situation est génératrice de nuisances sonores pour l'occupant du logement" ne ressort pas de la demande de permis et n'est attestée par aucune photographie ou autre pièce du dossier. Il ne peut dès lors être exigé de l'autorité sur recours qu'elle réponde à cet argument nullement étayé.

Le moyen unique de la requête n'est pas fondé.

V. 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 1er.

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 également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-trois avril deux mille dix-neuf par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME Simone GUFFENS