

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.780 du 13 juin 2019

A. 226.479/XIII-8493

En cause : **TRIGALET** Marie-Pierre,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat
rue Auguste Palm, 30
6030 Goutroux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 octobre 2018, Marie-Pierre TRIGALET demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision de refus adoptée, le 20 août 2018, par le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences d'octroyer un permis d'urbanisme en vue de la modification de la toiture de son habitation sise rue de Mons, n° 162 à Fontaine-l'Evêque.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 5 mars 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 1^{er} avril 2019 à 10 heures et le rapport leur a été notifié.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Alessandro MARINELLI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier auditeur, 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. Le 29 mars 2018, Marie-Pierre TRIGALET introduit une demande de permis d'urbanisme pour objet la transformation du profil de la toiture de son habitation, sise à Fontaine-l'Évêque, rue de Mons, n° 162.

Concrètement, il s'agit de transformer la toiture actuelle, comprenant trois pans, en une toiture à deux pans afin d'aménager le "volume toiture" et d'occuper la surface "grenier".

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

2. Le 13 avril 2018, la ville de Fontaine-L'Évêque délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Le 17 avril 2018, le collège communal de la ville de Fontaine-L'Évêque refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité pour les motifs suivants :

" [...];

Considérant que la demande porte sur la modification du profil de toiture trois versants en une toiture deux versants;

Considérant l'homogénéité existante dans le contexte bâti;

Considérant que toutes les habitations en ordre semi-ouvert dans ce tronçon de voirie ont des toitures trois versants;

Considérant que cela assure une uniformité, que cette homogénéité doit être maintenue;

Considérant que le projet déstructure le contexte bâti".

4. Le 16 mai 2018, Marie-Pierre TRIGALET introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, qui le réceptionne le 18 mai 2018 et en accuse réception le 4 juin 2018.

5. Le 4 juin 2018, 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) invite Marie-Pierre TRIGALET, le fonctionnaire délégué et le collège communal à se présenter à l'audition fixée devant la commission d'avis sur les recours.

6. Le 15 juin 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux communique à Marie-Pierre TRIGALET une première analyse du dossier de demande de permis, préalable à l'audition devant la commission d'avis sur les recours. Ce document formule les questions et les observations suivantes :

- " résultats/questions/remarques soulevées par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux suite à la première analyse du dossier :
- La notice d'évaluation des incidences évoque, à l'appui du projet, que «ce type d'habitation (2 pans) étant déjà présent dans la rue, cela ne posera pas de problème sur l'intégration au contexte». De quelle habitation s'agit-il ?
 - le dossier de recours fait état d'une photo d'une habitation dont la toiture (3 pans) aurait été modifiée en 2 pans; elle est située dans la Cité des Résistants. Il serait utile qu'une copie du permis délivré pour cette transformation soit envoyé à la DGO4 (+ copie plans)".

7. Le 27 juin 2018, la commission d'avis sur les recours émet l'avis favorable suivant sur le projet :

" [...];

Compte tenu de ce que la toiture de l'habitation est vétuste; que celle-ci ne permet pas de rencontrer les normes actuelles en matière d'énergie; qu'en outre le volume intérieur résultant des trois versants présente une faible superficie exploitable;

Compte tenu de ce que la rénovation de la toiture comprend la mise en œuvre d'une isolation en vue d'améliorer la performance thermique de l'édifice; que la création de deux versants est manifestement moins onéreuse que la création de trois versants; que par ailleurs, l'habitation présente des dimensions modestes; que le volume habitable résultant de la mise en œuvre de trois versants est optimisé, et permet aux occupants de bénéficier d'un espace de rangement plus important;

Compte tenu de ce que l'auteur de projet dépose un reportage photographique illustrant un exemple de réalisation similaire dans les environs; que l'ensemble bâti ne présente pas une cohérence et une qualité urbanistique telles qu'il s'impose d'en préserver, au dépend du confort de vie des habitants, la morphologie originelle; que le bâti doit pouvoir évoluer en fonction des contraintes et des besoins actuels; que la Commission estime que la modification du profil du bâtiment n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

La Commission émet un avis favorable".

8. Par une note adressée au Ministre le 20 juillet 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose de refuser le permis

sollicité. Les principaux considérants de cet avis sont reproduits à l'occasion de l'examen du premier grief de la requête.

9. Le 20 août 2018, le Ministre décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité en faisant siens la position et les motifs exprimés dans la note de la DGO4. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur-rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique n'est pas fondé.

IV.1. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation du principe *audi alteram partem*, de l'article D.IV.66, alinéas 3 et 4, du Code du développement territorial (CoDT) et de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En un premier grief, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir fait siens les motifs de la proposition de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 qui, selon elle, se borne à constater que la toiture envisagée rompt l'homogénéité du contexte bâti existant alors que la commission d'avis sur les recours opérait quant à elle une "balance des intérêts urbanistiques" en considérant que cette homogénéité devait céder le pas devant les avantages urbanistiques et architecturaux du projet. Elle en déduit que l'acte attaqué ne fournit aucune explication qui permettrait de comprendre les raisons pour lesquelles cette "balance des intérêts urbanistique" réalisée par la commission d'avis devait être écartée d'emblée.

En un second grief, la partie requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir admis l'absence d'un représentant de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 lors de l'audition auprès de la commission d'avis sur les recours, et donc de l'avoir privée de tout débat sur son projet, en violation du principe *audi alteram partem*. À son estime, l'avis de la commission "aurait pu être totalement différent si l'administration avait présenté son appréciation du projet".

IV.2 Examen

A. Sur le premier grief

Un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, que s'il contient l'énoncé des raisons qui le justifient, que celles-ci ne soient pas entachées d'inexactitude et que l'administré puisse comprendre, en les lisant, pourquoi la décision a été prise au regard des dispositions légales applicables. Dès lors que l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire des exigences du bon aménagement des lieux et de la compatibilité d'une construction litigieuse avec ces exigences, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration. Il peut seulement vérifier que cette appréciation a eu lieu, que l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et que, sur la base de ces éléments, elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué reproduit intégralement l'avis favorable de la commission d'avis sur les recours qui estime notamment que l'ensemble bâti ne présente pas une cohérence et une qualité urbanistique telles qu'il s'impose d'en préserver, au dépend du confort de vie des habitants, la morphologie originelle. Il précise toutefois qu'il partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 -. Ces motifs, également reproduits dans l'acte attaqué, sont les suivants :

" [...] Considérant que la demande de permis vise la transformation d'une habitation unifamiliale (habitation 3 façades) par la modification du profil de sa toiture et la pose d'un bardage;
Considérant la situation juridique du bien;
Considérant que le demandeur évoque l'existence d'une habitation de même typologie qui a fait l'objet d'une transformation semblable dans un quartier proche (voir reportage photographique : immeuble n° 20 Cité des Résistants); que cette transformation a été refusée (refus de permis) par décision du Collège communal du 3 septembre 1997; que cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours; que les travaux ne sont donc pas couverts par un permis d'urbanisme;
Considérant que le parti pris architectural invoqué par le demandeur, quant à cette situation, n'est pas cautionné par la DG04 - Direction Juridique, des Recours et du Contentieux;
Considérant que la motivation du Collège, tant pour ce refus du 3 septembre 1997, que pour celui visé par le présent recours soit celui du 17 avril 2018, tient à la typologie de l'immeuble en ordre semi ouvert, et au souci de maintenir l'homogénéité; que cette motivation, tenant au bon aménagement des lieux, est pertinente, et que l'autorité administrative s'y rallie;
Considérant les motifs de vétusté de la toiture et de confort du logement, soulevés par la Commission dans son avis, sont également pertinents; que l'autorité administrative ne partage toutefois pas ses conclusions quant au fait que le projet ne compromettrait pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales;
Considérant pour les motifs développés ci-avant qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme".

Il ressort de la motivation de la proposition de décision de la DGO4 et de l'acte attaqué que tant l'administration que l'autorité de recours ont pris en considération l'avis favorable de la commission d'avis sur les recours et les motifs qui le sous-tendent (la vétusté de la toiture et le confort du logement). En précisant en effet que ces motifs étaient pertinents mais qu'il convenait néanmoins de refuser le permis car la toiture en projet était, selon elles, de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales, elles ont, contrairement à ce que soutient la partie requérante, opéré "une balance des intérêts urbanistiques".

Considérer qu'il appartenait à l'autorité d'exposer la raison pour laquelle elle privilégie le maintien des circonstances urbanistiques et architecturales locales et non pas la vétusté de la toiture et le confort du logement, revient à exiger de l'autorité qu'elle expose les motifs des motifs de la décision.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer, en opportunité, son appréciation à celle de l'autorité, ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de la partie requérante et de l'administration ou du ministre, aucune erreur manifeste d'appréciation n'étant établie en l'espèce dans le chef de l'autorité.

Les photos insérées dans la requête établissent en effet une certaine homogénéité au niveau des caractéristiques urbanistiques et architecturales, les blocs d'immeubles similaires au bloc dans lequel se trouve la maison de la partie requérante étant notamment pourvus d'une toiture identique à trois pans.

En conséquence, le premier grief n'est pas fondé.

B. Sur le second grief

L'article D.IV.66 du CoDT dispose comme suit :

" Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin transmet :

1° à la personne qui a introduit le recours ou au demandeur qui souhaite que sa demande soit instruite, un accusé de réception qui précise la date à laquelle a lieu l'audition par la commission d'avis sur les recours;

2° aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition précitée.

Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les quarante-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 d'avis.

Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

- 1° la situation et, le cas échéant, les dérogations ou les écarts au plan de secteur, aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou à un permis d'urbanisation;
- 2° l'inscription du bien immobilier sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou soumis provisoirement aux effets du classement en vertu du Code wallon du Patrimoine ou en vertu de la législation applicable en région de langue allemande, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209 du même Code, sa localisation dans un périmètre visé aux articles D.V.1, D.V.7, ou D.V.9, dans un plan d'expropriation ou si le bien est visé à l'article D.IV.57.

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile.

Dans les huit jours de la tenue de l'audition, la commission d'avis transmet simultanément son avis à l'administration et au Gouvernement. À défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours.

Le Gouvernement peut arrêter les modalités d'instruction des recours".

Pour rappel, la partie requérante met en avant l'absence d'un représentant de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 lors de l'audition auprès de la commission d'avis sur les recours.

Sur la recevabilité du grief, 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' "évit[er] 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".

Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a relevé notamment ce qui suit :

- " B.44.1. Dans les travaux préparatoires, la portée de cette disposition a été précisée comme suit :

«S'inspirant de l'arrêt DANTHONY rendu en décembre 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'État de France, le projet de loi rappelle la nécessité d'un intérêt au moyen. Il s'agit d'éviter que l'annulation ne puisse être prononcée sur

le fondement d'une irrégularité alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant.

[...]

Cette nouvelle disposition tend à rappeler la nécessité d'un intérêt au moyen en évitant que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité qui n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant, l'aurait privé d'une garantie ou aurait pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette mesure n'affecte, cependant, pas la jurisprudence relative aux dispositions qui sont d'ordre public, ni ne modifie la notion d'intérêt au recours telle qu'interprétée par le Conseil d'État. Elle est étrangère aussi à la compétence de l'auteur de l'acte ou même aux formalités substantielles susceptibles de l'affecter» (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4 et 11).

B.44.2. La disposition attaquée consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts".

En l'espèce, comme cela ressort du point n° 6 de l'exposé des faits, la direction juridique, des recours et du contentieux a, le 15 juin 2018, communiqué à la demanderesse de permis et à la commission d'avis sur les recours une première analyse du dossier de demande de permis, en application de l'article D.IV.66, alinéa 3, du CoDT. Ce document sollicitait expressément des renseignements complémentaires par rapport à la notice d'évaluation des incidences et au recours administratif relatifs à la toiture en trois pans de la (ou des) habitation(s) qui, dans la rue concernée ou la rue voisine, aurai(en)t été transformée(s) en toiture à deux pans.

Il n'est pas contesté que ni la demanderesse de permis ni la commission d'avis sur les recours n'ont apporté les précisions sollicitées par la DGO4 dans sa première analyse du dossier de demande de permis.

Dans ces conditions, la partie requérante n'a pas intérêt à se prévaloir de l'absence d'un représentant de la DGO4 lors de l'audition qui s'est déroulée devant la commission d'avis sur les recours dès lors que cette absence n'a pas affecté la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, qu'elle n'a exercé aucune influence sur le sens de cette décision et qu'elle n'a privé la demanderesse de permis d'aucune garantie dès lors que celle-ci avait la possibilité de répondre à la demande de renseignements complémentaires formulée par la DGO4 dans sa première analyse du dossier et qu'elle ne l'a pas fait.

En conséquence, la partie requérante n'a pas intérêt au second grief qu'elle allègue.

Partant, le moyen unique n'est fondé en aucun de ses deux griefs.

Il s'ensuit que les conclusions du rapport peuvent être suivies.

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 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros ainsi que la contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize juin deux mille dix-neuf par :

Luc DONNAY,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Luc DONNAY