

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.947 du 25 juin 2019

A. 216.738/XIII-7409

En cause : **RIBOUX** André,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bernard PAQUES, avocat,
 chaussée de Marche 458
 5101 Namur,

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 17 août 2015, André RIBOUX demande l'annulation de la décision du Ministre de la Région wallonne ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, du 15 juin 2015 lui refusant un permis d'urbanisme pour la régularisation de la transformation d'un rez-de-chaussée commercial en studio sis 105, rue des Haies à Marcinelle.

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mai 2019 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Sophia AZZOUG, *loco* M^e Bernard PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant 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 contraire.

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 12 juin 2013, le requérant introduit, à l'administration communale de Charleroi, une demande de permis d'urbanisme pour la régularisation de la transformation d'un rez-de-chaussée commercial en studio sis 105, rue des Haies à Marcinelle.

Selon le rapport joint, il s'agit de poser une cloison pour réaliser une salle de bain et une cuisine dans l'espace existant à l'arrière, aucune modification de volume ou en façade n'étant prévue.

Selon le rapport du service régional d'incendie établi le 3 mars 2014, la surface totale du logement prévu est de 33,82 m².

2. Le 29 août 2014, la division de l'urbanisme et de l'environnement de la ville de Charleroi propose de refuser le permis d'urbanisme. Il est précisé que le studio devrait pouvoir disposer d'un local pour les déchets en attente de collecte de minimum 3 m² et que les plans fournis à l'appui de la demande ne le prévoient pas; qu'un local de rangement privatif en cave ou en grenier de minimum 3 m² devrait également être prévu; qu'aucune indication sur l'emplacement des compteurs (eau, gaz, électricité) n'est fournie sur les plans. Enfin, il est noté qu'aucun effort n'est

consenti pour adapter la façade à sa nouvelle destination et que les espaces cuisine et salle de douche sont aveugles, sans aucune aération.

3. Le collège communal de Charleroi refuse le permis par une décision du 9 décembre 2014.

4. Le 13 février 2015, le requérant saisit le Gouvernement wallon d'un recours en réformation.

5. Après audition du requérant et de son conseil mais en l'absence de représentant de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable le 13 mars 2015, formulé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce qu'il ressort du document transmis par la DGO4 que le bâtiment en cause se situe en zone d'habitat au plan de secteur;

Compte tenu de ce que le Collège communal a refusé le permis sur la base de la directive communale relative aux divisions de bâtiments en plusieurs logements notamment en ce qui concerne le manque de possibilité de rangement; qu'un logement est créé dans un espace prévu pour une activité commerciale avec une façade adaptée à ce commerce, sans qu'aucun aménagement ne soit réalisé pour adapter le lieu au logement (façade, éclairage naturel, aération ...);

Compte tenu de ce qu'en dehors de l'aération pour la salle de bain et la cuisine dont l'existence a été démontrée, la Commission partage les motifs de refus de la Ville; que le logement ne présente aucune qualité de vie au sens de l'article 1^{er} du CWATUPE en ce qu'il ne permet aucune intimité pour l'habitant; que l'organisation des espaces de vie sont étriqués, qu'aucun espace de rangement n'est prévu; qu'en dehors de la vitrine, aucune prise de lumière naturelle n'existe;"

6. Le 4 mai 2015, la DGO4 propose au Ministre de refuser le permis.

7. Le 15 juin 2015, le Ministre refuse le permis de régularisation. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est notamment motivé comme suit :

" Considérant qu'en date du 5 juin 2015, la DGO4 - Direction des recours et du contentieux propose à l'autorité de recours de refuser le permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« [...]

Considérant que selon les dispositions du plan de secteur de CHARLEROI, le bien se situe en zone d'habitat [...];

Considérant que le bien se situe dans une zone d'aléa d'inondation de type aléa très faible;

Considérant que l'article 26 du Code dispose que :

[...];

Considérant que la demande est conforme à la destination du plan de secteur; qu'il convient dès lors d'examiner la demande au regard des circonstances architecturales et urbanistiques du lieu; ainsi qu'au regard de la qualité du logement;

Considérant à cet égard que le logement est créé dans un espace initialement dévolu au commerce; qu'aucune adaptation n'est effectuée en façade en vue de faire correspondre son expression à la nouvelle fonction de logement envisagée, laquelle conserve une grande vitrine; qu'indépendamment de la façade, le projet ne permet pas d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort, que de l'agencement (pièce trapézoïdale), de l'éclairage et de l'intimité que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle et, partant, est contraire à l'article 1^{er} du CWATUP en vertu duquel " La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garantes 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, [...] "

Considérant que la commission d'avis sur les recours considère que :

[...]

Considérant que la DGO4 - Direction des recours et du contentieux estime que l'avis de la Commission d'avis sur recours et la décision communale constituent une motivation adéquate et que l'autorité s'y rallie;

Considérant que pour les motifs exposés ci-avant il y a lieu de refuser la demande de permis;

Considérant que la politique du fait accompli ne peut infléchir la décision de l'autorité;»

Considérant que l'autorité de recours partage les positions développées par la DGO4, Direction juridique, des recours et du contentieux et par la Commission d'avis sur les recours; qu'elle estime que ces motifs constituent une motivation adéquate;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme en l'état".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de l'article 120, alinéas 4 et 5, du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et du principe du contradictoire.

Le requérant constate qu'aucun membre de la DGO4 n'était présent lors de son audition devant la commission d'avis sur les recours alors que celle-ci a notamment pour objet de permettre au demandeur de permis de réagir aux opinions émises lors de cette audition, entre autres, par le représentant de la DGO4, ce dernier devant, en outre, présenter le cadre dans lequel s'inscrit le projet.

Il se réfère à l'arrêt n° 229.910 du 21 janvier 2015.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient qu'en l'espèce, le requérant ne peut être étonné de la position de l'administration qui est en tous points conforme à celle du collège communal de Charleroi et de tous les intervenants du dossier, dont la commission d'avis sur les recours. Elle estime que le demandeur de permis ne peut tirer aucun grief de l'absence de la DGO4 lors de l'audition et ne peut ignorer les reproches formulés à propos du logement proposé qui ne présente aucune qualité de vie au sens de l'article 1^{er} du CWATUP, en raison tant de l'absence d'intimité que de l'exiguïté des locaux. Elle note que la commission d'avis sur les recours vise explicitement le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet et transmis à son secrétariat par la DGO4 en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUP.

En conséquence, la partie adverse n'aperçoit pas ce qu'aurait pu apporter la présence d'un représentant de la DGO4 lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours.

C. Le mémoire en réplique

Le requérant observe que la partie adverse ne tient pas compte de l'arrêt invoqué à l'appui du moyen, dont il ressort que la présence d'un représentant de la DGO4 à l'audition devant la commission d'avis sur les recours constitue une formalité substantielle.

Il soutient que l'argument suivant lequel l'avis de la commission d'avis sur les recours ne lie pas le Ministre n'est pas pertinent, alors que celui-ci s'est fondé notamment dessus et que l'avis aurait pu être d'un contenu différent s'il avait été donné suite à un débat contradictoire.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse ne conteste pas que la présence d'un représentant de la DGO4 lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours constitue une formalité substantielle. Cependant, citant l'arrêt n° 236.862 du 21 décembre 2016, elle rappelle qu'il appartient au requérant d'établir que le défaut de cette formalité substantielle lui a fait grief. Elle estime qu'en l'espèce, tel n'est pas le cas. Elle affirme que la présence de l'administration lors de l'audition du 13 mars 2015 n'aurait pas été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant estime avoir un intérêt à son moyen et soutient que l'absence du représentant de l'administration lors de son audition n'a pas permis au Ministre de statuer en connaissance de cause. Il se réfère aux arguments développés dans son second moyen, dans lequel il démontre, selon lui, qu'il existe bien un espace de rangement et que la décision est erronée sur ce point.

IV.2. Examen

L'article 120, alinéas 4 et 5, du CWATUP dispose comme 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 : [...]".

Le requérant dénonce l'absence de l'administration lors de l'audition devant la commission d'avis.

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. Il en résulte que sa présence est requise devant la commission d'avis sur les recours lors de l'audition. À cet égard, il ressort des travaux préparatoires du décret du 31 janvier 2008 dont l'objet unique était de modifier l'article 120 et, notamment, d'insérer un alinéa 5, que la volonté de l'auteur de la proposition de décret a été de rendre la présence de l'administration obligatoire lors de l'audition devant ladite commission (*Doc.*, Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 1). Le Ministre compétent a adhéré à cette proposition estimant que "la présence de l'administration est judicieuse, car il y a beaucoup de frustrations pour les demandeurs qui, entendus par la commission, ont le sentiment, par le silence de l'administration, que tout s'est bien

passé" et que "dans le respect de la transparence et de la motivation des actes administratifs, il est souhaitable que le demandeur entende l'administration sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet" (*Doc.*, Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4).

Il résulte, par conséquent, 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.

Sur la recevabilité du moyen, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat 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'Etat 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, tant la décision de refus du collège communal que la commission d'avis sur les recours, devant laquelle le requérant a pu faire valoir ses arguments de défense, que l'avis de la DGO4, auxquels se réfère l'auteur de l'acte attaqué ont émis à l'égard du projet du requérant les critiques suivantes :

- aucune adaptation de la façade en vue de faire correspondre son expression à la nouvelle fonction de logement envisagée, laquelle conserve une grande vitrine,
- le logement n'offre pas un cadre de vie de qualité aux occupants tant au niveau du confort que de l'agencement, de l'éclairage et de l'intimité;
- il n'y a pas suffisamment de possibilité de rangement,
- l'organisation des espaces de vie sont étriqués, - en dehors de la vitrine, aucune prise de lumière naturelle n'existe.

Compte tenu de ces appréciations unanimes, malgré les arguments de défense que le requérant a pu faire valoir tant dans son recours administratif que lors de son audition, il ne démontre pas que la présence d'un représentant de l'administration lors de son audition aurait pu influencer sur le sens de la décision prise et que l'autorité n'a pu prendre sa décision en toute connaissance de cause.

Le moyen n'est pas recevable.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen 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'illégalité de la "directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements", adoptée le 21 mai 2013 par le collège communal de Charleroi, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il est divisé en deux branches.

Dans la première, le requérant soutient que l'acte attaqué est fondé sur des motifs inexacts selon lesquels il n'existe aucun espace de rangement, alors qu'il a été précisé dans le recours administratif qu'un tel espace de 22,10 m² existe au sous-sol.

Dans la seconde branche, il affirme que l'acte attaqué est fondé sur la "directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements", adopté le 21 mai 2013 par le collège communal de Charleroi, alors que cette "directive est illégale, ne peut être appliquée, ni servir de fondement à l'arrêté attaqué". Il affirme que cette "directive" contient des règles contraignantes dès qu'un projet prévoit la création d'un logement et en conclut que cet instrument s'apparente à un règlement communal d'urbanisme qui aurait dû être adopté par le conseil communal après enquête publique et avis de différentes instances, avant d'être soumis pour approbation au Gouvernement wallon.

Dans son mémoire en réplique, le requérant affirme que l'avis de la commission d'avis sur les recours, auquel se réfère l'acte attaqué, s'appuie notamment sur l'absence d'espace de rangement pour dénier la qualité du cadre de vie. Il estime que cette erreur ne peut être considérée comme étant marginale, dès lors que la surface du studio de 28 m² auquel s'ajoute l'espace de rangement du sous-sol, n'est pas exigüe. À défaut de hiérarchie entre les motifs de l'acte, rien ne permet, selon lui, d'établir quelle aurait été l'attitude du Ministre compétent "s'il avait connu l'existence de cet espace de rangement".

Sur la seconde branche, il soutient que la directive en cause ne peut être négligée dès lors qu'elle a fondé le refus du collège communal et que l'acte attaqué s'approprie les motifs de refus avancés par la DGO4 qui se fonde expressément sur la décision du collège communal.

Dans son dernier mémoire, le requérant estime qu'il ne peut être soutenu que le Ministre aurait pris la même décision s'il avait eu connaissance de l'espace de rangement existant au sous-sol alors que la présence de cet espace de rangement a nécessairement une incidence sur l'appréciation de la qualité et du cadre de vie du bien litigieux.

V.2. Examen

Sur la première branche,

Lorsqu'il apparaît de la motivation d'une décision administrative que son auteur n'a pas entendu en hiérarchiser les motifs, l'illégalité de l'un implique l'illégalité de l'acte lui-même.

En l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur l'avis de la DGO4, lequel, avant de citer l'avis de la commission d'avis sur les recours, indique ce qui suit :

- " Considérant à cet égard que le logement est créé dans un espace initialement dévolu au commerce; qu'aucune adaptation n'est effectuée en façade en vue de faire correspondre son expression à la nouvelle fonction de logement envisagée, laquelle conserve une grande vitrine; qu'indépendamment de la façade, le projet ne permet pas d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort, que de l'agencement (pièce trapézoïdale), de l'éclairage et de l'intimité que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle et, partant, est contraire à l'article 1^{er} du CWATUPE en vertu duquel «La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garantes 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», [...] ".

L'avis de la commission d'avis sur les recours, auquel se réfère tant la DGO4 que l'auteur de l'acte attaqué, se fonde sur les motifs suivants :

- "le collège communal a refusé le permis sur la base de la directive communale relative aux divisions de bâtiment en plusieurs logements notamment en ce qui concerne le manque de possibilité de rangement";
- "un logement est créé dans un espace prévu pour une activité commerciale avec une façade adaptée à ce commerce, sans qu'aucun aménagement ne soit réalisé pour adapter le lieu au logement (façade, éclairage naturel, aération...)";
- "compte tenu de ce qu'en dehors de l'aération pour la salle de bain et la cuisine dont l'existence a été démontrée, la Commission partage les motifs de refus de la Ville";
- "le logement ne présente aucune qualité de vie au sens de l'article 1^{er} du CWATUP en ce qu'il ne permet aucune intimité pour l'habitant";
- "l'organisation des espaces de vie sont étriqués, qu'aucun espace de rangement n'est prévu";

- "en dehors de la vitrine, aucune prise de lumière naturelle n'existe".

Ainsi que l'indique le requérant, il a mentionné dans son recours administratif qu'un espace de rangement était disponible au sous-sol de l'immeuble. Partant, tant la commission d'avis sur les recours, la DGO4, que l'auteur de l'acte attaqué avait connaissance de l'existence de cet espace.

Dans la motivation propre de l'avis de la DGO4, précitée, cette administration estime que le logement n'offre pas "un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort, que de l'agencement (pièce trapézoïdale), de l'éclairage et de l'intimité que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle", sans avoir égard à la problématique des espaces de rangement.

S'il est exact que la commission d'avis sur les recours mentionne "qu'aucun espace de rangement n'est prévu", c'est après avoir constaté que "l'organisation des espaces de vie sont étriqués". Partant, son constat est relatif à ces espaces de vie, soit le logement du rez-de-chaussée, dans lequel il n'est pas contesté qu'aucun espace de rangement n'est prévu.

Au vu de ces différents éléments, l'erreur dans les motifs, alléguée, n'est pas établie, de sorte que la motivation formelle de l'acte attaqué n'est pas viciée.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche,

Si la "directive" du collège communal a pu déterminer le refus opposé en première instance, la décision de l'autorité de recours se substitue à celle qui lui est déférée dans le cadre du recours en réformation. Par ailleurs, l'acte attaqué mentionne uniquement que la décision du collège communal s'est basée sur la norme contestée mais n'en précise pas le contenu et n'en fait pas application, les motifs du refus n'étant pas déduits de cet instrument.

La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents 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 dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Anne-Françoise BOLLY,
Céline MOREL,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Anne-Françoise BOLLY.