

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.009 du 6 novembre 2019

A. 219.331/XIII-7680

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 Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 mai 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté adopté, le 24 mars 2016, par le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences octroyant à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) CABINET DENTAIRE LIEVEZOONS un permis d'urbanisme qui autorise la construction d'un bâtiment destiné à accueillir un cabinet de dentisterie sur un bien sis rue Baudoux à Ransart (Charleroi).

II. Procédure

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

M^{me} Valérie MICHIELS, 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.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 11 mars 2019 par la partie requérante.

Par une ordonnance du 25 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2019 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un conseiller unique.

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

M^e Hélène DEBATY, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, 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 24 septembre 2014, la S.P.R.L. CABINET DENTAIRE LIEVEZOONS introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un cabinet dentaire, avec deux salles de soins, sur un bien sis rue Baudoux à Ransart et cadastré section B, n° 142 n4, x4.

Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

2. Le 8 janvier 2015, la ville de Charleroi écrit à la demanderesse de permis pour lui signaler que son projet est assimilé à un centre d'aide médicale, de sorte qu'il doit être adapté pour répondre aux prescriptions du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite figurant aux articles 414 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) (le règlement P.M.R.).

3. Le 5 mars 2015, le service régional d'incendie de la ville de Charleroi émet un avis favorable.

4. Le 28 mai 2015, la direction des services techniques – division de la voirie – de la ville de Charleroi émet plusieurs remarques et estime que ce projet n'aura pas d'incidence sur la voirie.

5. Le 3 juin 2015, la ville de Charleroi accuse réception de la demande de permis.

6. Une enquête publique est organisée du 28 mai au 11 juin 2015. Elle ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

7. Le 11 juin 2015, la division de l'urbanisme et du permis d'environnement de la ville de Charleroi émet un avis favorable conditionnel.

8. Le 7 juillet 2015, le collège communal donne un avis favorable conditionnel.

9. Le 9 septembre 2015, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable, notamment quant à l'implantation et au gabarit de la construction projetée. Il propose d'amender le projet en fonction de ses remarques.

10. Le 5 octobre 2015, la division de l'urbanisme et du permis d'environnement de la ville de Charleroi transmet à la demanderesse de permis l'avis défavorable du fonctionnaire délégué. Elle précise qu'en cas de maintien de son projet en l'état, son permis sera refusé.

11. Le 29 octobre 2015, la demanderesse de permis répond qu'elle ne souhaite pas amender son projet et qu'elle compte faire usage de son droit de recours.

12. Le 8 décembre 2015, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

13. Le 21 décembre 2015, la demanderesse de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

14. En sa séance du 28 janvier 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis réputé favorable sur la demande de permis d'urbanisme. L'avis indique notamment que :

" Compte tenu de ce que le collège communal estime que «l'architecture proposée peut s'harmoniser avec le tissu bâti formant la trame urbanistique locale, laquelle est d'une densité relativement moyenne et ne témoigne pas d'une typologie bien

définie; que le projet ne viendrait pas rompre un front bâti rythmé»; que deux membres estiment que cette analyse est pertinente et qu'il y a lieu de s'y rallier; que toutefois, ceux-ci estiment qu'il y a lieu de revoir l'implantation en utilisant la mitoyenneté de gauche afin d'éviter une implantation centrale qui ne laisse que des espaces résiduels en périphérie;

Compte tenu de ce que deux membres estiment que la motivation défavorable développée par le fonctionnaire délégué est pertinente et qu'il y a lieu de s'y rallier; que ceux-ci estiment que le gabarit du bâtiment et son implantation s'inscrivent en totale contradiction avec le bâti existant; qu'il est nécessaire d'augmenter le gabarit en vue de respecter la silhouette du bâti existant; qu'une implantation en milieu de parcelle ne participe pas à la gestion parcimonieuse du sol".

15. Le 16 mars 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 émet une proposition d'octroi de permis. Elle estime notamment que "les cabinets médicaux ne sont pas visés par l'application du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite; qu'en l'espèce, le cabinet est destiné à l'activité de dentiste du seul demandeur; qu'en tout état de cause, aucune dérogation au prescrit dudit règlement ne doit être relevée".

16. Le 24 mars 2016, le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comporte notamment les motifs suivants :

" Considérant que la S.P.R.L CABINET DENTAIRE LIEVEZOONS, représentée par Monsieur Olivier LIEVEZOONS, a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Charleroi (Ransart), rue Baudoux, cadastré section B, n° 142 n4, x4 et ayant pour objet la construction d'un bâtiment voué à accueillir un cabinet dentaire;

Considérant qu'en date du 8 décembre 2015, le Collège communal de Charleroi a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée aux parties le 15 décembre 2015;

Considérant que Monsieur LIEVEZOONS, agissant au nom et pour le compte de la société demanderesse, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 21 décembre 2015, réceptionné le 23 décembre 2015; 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'avis de la Commission du 28 janvier 2016 est réputé favorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 16 mars 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 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 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 la demande vise la construction d'un bâtiment voué à accueillir un cabinet dentaire;

Considérant que l'article 26 du Code dispose que :

' La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics.';

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 que la demande a été soumise à des mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 2° du Code, du 28 mai au 11 juin 2015; qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant que les services suivants ont été consultés :

- S.R.I. : que son avis daté du 5 mars 2015 est favorable;

- Voirie communale : que son rapport est daté du 28 mai 2015;

Considérant que le Fonctionnaire délégué a émis, en date du 9 septembre 2015, un avis défavorable;

Considérant que le Collège communal a notamment estimé que :

' (...) la composition des façades est proportionnée et équilibrée; que l'architecture proposée peut s'harmoniser avec le tissu bâti formant la trame urbanistique locale, laquelle est d'une densité relativement moyenne et ne témoigne pas d'une typologie bien définie; que le projet ne viendrait pas rompre un front bâti rythmé;

Considérant que la zone de recul serait partiellement aménagée en aire de stationnement pour trois véhicules, celles-ci réservées à la clientèle; (...)

Considérant (...) que le projet correspond à la destination générale de la zone au plan de secteur et qu'il pourrait s'inscrire dans son contexte sans compromettre le développement de l'urbanisation locale qui présente, comme décrit supra, de la diversité en matière d'implantation et gabarit de construction; que la conception architecturale a été étudiée de manière telle qu'il serait possible de réhabiliter ultérieurement le bâtiment à une fonction résidentielle, et enfin, l'aire de stationnement pour trois véhicules adjointe au garage contribuerait à éviter l'engorgement du domaine public et maintenir la mobilité dans le quartier (...);

Considérant que cette analyse est pertinente; qu'il convient de s'y rallier;

Considérant, en outre, que les cabinets médicaux ne sont pas visés par l'application du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite; qu'en l'espèce, le cabinet est destiné à l'activité de dentiste du seul demandeur; qu'en tout état de cause, aucune dérogation au prescrit dudit règlement ne doit être relevée;

Considérant, au vu de ce qui précède, que le permis d'urbanisme peut être délivré»;

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. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

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, des articles 1^{er} et 414 et suivants 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 soutient que la motivation de l'acte attaqué est particulièrement lacunaire, notamment en ce que son auteur fait référence à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué mais n'y répond pas.

Elle estime que l'acte attaqué est motivé "de manière intellectuellement malhonnête", en ce qu'il reprend certains passages de sa décision d'instance favorables à l'octroi, alors que celle-ci est, *in fine*, une décision de refus.

Elle fait ensuite valoir que l'autorité délivrante fait totalement abstraction de l'avis émis par la commission d'avis sur les recours, alors que celui-ci relève unanimement que l'implantation du projet n'est pas opportune.

À son estime, l'affirmation, contenue dans l'acte attaqué, selon laquelle les cabinets médicaux ne sont pas visés par la réglementation P.M.R., n'est pas étayée, alors que tant le fonctionnaire délégué que la requérante avaient estimé le contraire.

Enfin, elle soutient qu'en l'absence de motifs suffisamment clairs, précis et pertinents, l'acte attaqué méconnaît les critères d'utilisation parcimonieuse du sol (l'immeuble en projet étant situé au milieu de la parcelle) et des besoins énergétiques (un bâtiment de type "rez + combles non aménageables" devant être proscrit).

En réplique, elle estime que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû indiquer la raison pour laquelle il n'a suivi qu'une partie du raisonnement adopté dans sa décision prise au premier échelon de la procédure administrative alors que le fonctionnaire délégué avait été particulièrement critique quant à l'implantation en recul de l'immeuble, la volumétrie du bâtiment, les matériaux sélectionnés et l'accessibilité de l'immeuble aux personnes à mobilité réduite.

IV.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Même si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et elle n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs déposés en germe dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et la partie requérante – fût-elle la première autorité chargée de se prononcer sur la demande de permis – quant au bon aménagement des lieux; il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité de recours 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.

Enfin, il y a lieu de rappeler que l'autorité compétente pour connaître du recours en réformation ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels et

n'est pas tenue par les arguments de la partie requérante, lesquels ne constituent ni plus ni moins qu'un éclairage supplémentaire pour apprécier l'ensemble du dossier dont le recours a pour effet de la saisir.

En l'espèce, les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué ne partage pas l'appréciation portée par le fonctionnaire délégué et certaines critiques émises par la commission d'avis sur les recours ressortent à suffisance de la motivation de l'acte attaqué. Elles sont corroborées par les pièces du dossier administratif, en particulier par le reportage photographique. L'appréciation portée par l'auteur de l'acte attaqué, en particulier quant à l'implantation du projet, ne repose sur aucune erreur de fait et elle n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

D'ailleurs, la partie requérante a elle-même estimé à un moment donné que l'implantation en retrait choisie par le demandeur était acceptable, en raison de l'absence de front bâti rythmé et d'une typologie bien définie, et même pertinente pour préserver les places de parking dans le quartier. En réalité, la décision de refus de la partie requérante découle uniquement de l'appréciation défavorable émise par le fonctionnaire délégué sans qu'elle indique elle-même pourquoi elle avait changé d'avis par rapport à sa position initiale.

L'autorité de recours s'est, quant à elle, appropriée l'appréciation initiale de la commune quant à l'opportunité de l'implantation, du gabarit et des matériaux du projet. En faisant sien l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, l'auteur de l'acte attaqué a par ailleurs exprimé sans équivoque possible qu'il ne partageait pas le point de vue du fonctionnaire délégué.

En soutenant qu'il appartenait à l'autorité de recours d'exposer pourquoi elle s'est ralliée à l'appréciation initiale de la commune plutôt qu'à l'appréciation du fonctionnaire délégué, alors que cette appréciation initiale est elle-même motivée de manière circonstanciée, la partie requérante exige en réalité de l'autorité délivrante qu'elle expose les motifs de ses motifs.

Pour le surplus, la seule circonstance que la partie requérante ne partage pas la conception du bon aménagement des lieux de l'autorité délivrante n'induit pas que cette dernière ait mis en œuvre son pouvoir d'appréciation en contradiction avec ce qu'aurait décidé n'importe quelle autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances de droit et de fait et ce, quel qu'ait été le rôle initial de la partie requérante sur la demande de permis d'urbanisme et la position arrêtée par elle à cette occasion.

Enfin, s'agissant de la non-applicabilité du règlement P.M.R. au projet litigieux, il importe de relever que l'acte attaqué reproduit la position de la DGO4 qui relève que le cabinet dentaire est destiné à l'activité d'un seul dentiste. L'autorité y a également annexé l'opinion de la commission d'avis sur les recours selon laquelle "il ressort des pièces du recours et des éléments soulevés lors de l'audition qu'il s'agit d'un cabinet dentaire destiné au seul demandeur; que le projet ne porte pas sur un cabinet accueillant plusieurs dentistes; que les cabinets médicaux ne sont pas visés par le règlement général (article 414 et suivants du Code); que le fait d'accueillir deux espaces de soins n'emporte pas *de facto* la constitution d'un cabinet destiné à plusieurs confrères". Compte tenu de ce qui précède, il se comprend aisément que l'autorisation sollicitée ne porte ni sur un "centre d'aide médical" ni sur une "clinique", dans laquelle exerceraient plusieurs médecins, au sens de l'article 414, § 1^{er}, du CWATUP.

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique 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 1^{er}.

La requête en annulation 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 mis à la charge de la partie requérante.

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

Luc DONNAY, conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Luc DONNAY