

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.034 du 7 novembre 2019

A. 219.117/XIII-7.652

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 Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34 bte 27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 avril 2016, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté adopté, le 24 février 2016, par le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences octroyant à Olivier FOBELETS un permis d'urbanisme pour la division en kots d'étudiants d'une habitation située rue d'Assaut 4 à 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, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charlotte MATHIEU, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 9 mars 2015, Olivier FOBELETS introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation unifamiliale en cinq kots pour étudiants sur un bien sis rue d'Assaut 4 à Charleroi.

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

2. Le 7 avril 2015, la ville de Charleroi accuse réception de cette demande.

3. Le 20 avril 2015, le service régional d'incendie (S.R.I.) de la ville de Charleroi émet un avis favorable, sauf en ce qui concerne les logements situés sur l'arrière qui ne disposent pas d'une seconde voie d'évacuation.

4. Les 23 avril et 4 mai 2015, le service technique de l'urbanisme de la ville émet un avis défavorable et constate que la démolition d'un volume secondaire à l'arrière de l'immeuble nécessitait une autorisation préalable qui n'a pas été donnée, de sorte qu'une demande de régularisation doit être introduite.

5. En sa séance du 8 septembre 2015, le collège communal de Charleroi refuse de délivrer le permis sollicité, au terme de la motivation suivante :

" [...]

Considérant que la structure du bâtiment est l'exemple type d'une maison de rangée avec jardin; que le gabarit, la superficie habitable et la configuration du bâtiment sont typiques d'une habitation unifamiliale modeste; que dès lors il y a lieu de conserver ce caractère;

Considérant que le demandeur n'indique pas la présence d'une institution scolaire fréquentée par des étudiants ayant besoin d'un kot, à moins de 500 m, à pied ou bien la présence d'un arrêt de bus d'une ligne desservant aisément des institutions;

Considérant qu'au vu du reportage photographique et des plans, un volume secondaire a été démoli à l'arrière de l'habitation; que ce type de travaux nécessitait une autorisation préalable auprès de nos services; que la demande susmentionnée n'inclut pas la régularisation pour la démolition de ce volume;

Considérant, dès lors, qu'une demande de régularisation devra être introduite auprès de nos services

[...]".

6. Le 23 octobre 2015, le demandeur de permis introduit un recours à l'encontre de cette décision, réceptionné le 27 octobre 2015.

7. En sa séance du 3 décembre 2015, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel.

8. Le 10 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet au ministre un avis proposant d'octroyer le permis sollicité. La teneur de cet avis est reproduite dans l'acte attaqué.

9. Le 24 février 2016, le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences octroie sous conditions le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel contient notamment les motifs suivants :

" [...]

Considérant que cette Commission a émis, en date du 22 décembre un avis favorable sous certaines conditions (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 10 février 2016, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitat selon les dispositions du plan de secteur de Charleroi adopté par Arrêté royal du 10 septembre 1979 établissant le plan de secteur;
Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné 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 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 que la demande visant la création de logements est conforme aux dispositions de l'article 26; qu'il convient dès lors d'examiner la demande au regard des circonstances architecturales et urbanistiques du contexte, ainsi qu'au regard de la qualité des logements créés;

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

' Compte tenu de ce que l'audition visée à l'article 120 du Code s'est déroulée (...) en présence de l'auteur de projet, d'une représentante de la DGO4 et de la Commission; que la représentante de la DGO4 a présenté le cadre visé par l'article 452/12 du CWATUP et a participé aux débats;

Compte tenu de ce que sur la base du prescrit des articles 120 et 452/13 du CWATUP, la Commission émet son avis motivé en fonction du document susmentionné, des éléments mis en exergue lors de l'audition et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le bâtiment existant présente des dimensions et une configuration qui permettent d'accueillir cinq kots pour étudiants; que les aménagements projetés offrent un cadre de vie de qualité pour de la résidence ponctuelle telle que des kots; que la Commission estime par contre qu'il n'est pas acceptable d'y affecter de la résidence permanente (domicile d'un ménage);

Compte tenu de ce que le projet permet de valoriser un bâtiment existant et de préserver la fonction d'habitat dans une zone à tel point dégradée par la présence du ring (que celle-ci est) peu propice à l'accueil de famille;

Compte tenu de ce que l'annexe a été démolie par les propriétaires précédents; que l'auteur de projet relève à juste titre que cette démolition permet d'augmenter l'apport de lumière dans les pièces du bâtiment principal;

Compte tenu de ce que la Commission estime valorisation du patrimoine bâti nécessite une meilleure prise en considération de la valeur des éléments décoratifs participant à la valeur architecturale d'ensemble; que la Commission considère qu'il y a lieu de préserver la porte d'entrée; qu'en outre, il serait opportun sans nécessairement le rendre accessible, de recomposer les ferronneries du balcon; qu'enfin il y a lieu d'étudier les découpes des nouvelles menuiseries en fonction de la modénature des anciens châssis (divisions des vitrages, proportions et dessin des menuiseries);

Sous réserve du respect des conditions susmentionnées, la Commission émet un avis favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne se rallie que partiellement à cet avis;

Considérant en effet que les modifications apportées à cette habitation unifamiliale concernent d'une part son affectation en 5 kots et d'autre part, les modifications suivantes : la pose de 2 fenêtres de toit sur le versant avant de la toiture, la pose d'un garde corps dans l'embrasure de la baie de porte du 1^{er} étage façade avant, le remplacement des menuiseries extérieures en bois par du PVC de ton gris moyen ainsi que des modifications intérieures;

Considérant quant au changement d'affectation envisagé, que l'administration communale relève dans son refus de permis que : 'le demandeur n'indique pas la présence d'une institution scolaire fréquentée par des étudiants ayant besoin

d'un kot, à moins de 500 m, à pied ou bien la présence d'un arrêt de bus d'une ligne desservant aisément des institutions'; qu'à cet égard, l'architecte dans son recours précise l'emplacement des arrêts de bus/métro situés à 300 m du bien et les écoles sises à proximité; que l'argument justifiant le refus ne peut être retenu; qu'en effet, une bonne desserte en transport public peut justifier la création de logements estudiantins dans un rayon plus large; qu'en ce qui concerne la demande les arrêts des bus et métro situés rue de l'Écluse reliant la gare au nord de Charleroi et Gosselies [sic]; que l'affectation en logements d'étudiants se justifie dès lors;

Considérant quant aux modifications apportées sur la façade avant du bâtiment, que la façade comprend un balcon, lequel ne comporte aujourd'hui plus de garde-corps; que le projet vise la réalisation d'un garde-corps dans l'embrasure de la porte alors que la structure du balcon est existante et nécessite juste la réalisation d'un garde-corps en ferronnerie afin de respecter l'architecture originelle de la façade; qu'il importe de respecter cette spécificité;

Considérant que la demande vise également le remplacement des menuiseries extérieures en bois par des menuiseries en PVC de teinte grise; qu'il est regrettable de perdre la modénature des anciens châssis; que la rénovation de ceux-ci était tout à fait possible à tout le moins en façade avant permettant de respecter l'expression initiale;

Considérant qu'en tout état de cause, la porte d'entrée en bois caractérisée par une imposte en vitrail devra être maintenue;

Considérant qu'à la lecture des plans, on constate qu'indépendamment des modifications de cloisonnement, le projet comprend la suppression du plancher du dernier étage et son remplacement par un nouveau plancher situé 37 cm plus bas permettant d'augmenter la surface habitable de la chambre 5; qu'il découle de cette modification que le plancher prend place au niveau de l'imposte; que cette situation n'est pas à encourager; qu'elle déprécie en effet la qualité de la chambre 3, ainsi que l'expression de la façade à rue, le plancher étant visible depuis la baie vitrée;

Considérant enfin quant à la qualité des kots créés, que les logements ne comprennent qu'une seule douche pour 5 logements; que cela est insuffisant pour le confort des occupants; que de surcroît, l'occupant du kot 5 doit franchir 2 niveaux pour atteindre la douche ou le WC; qu'il importe d'offrir un cadre de vie permettant à ces étudiants de s'épanouir;

Considérant également que le kot 5 ne permet aucune vue vers l'extérieur, celui-ci étant uniquement éclairé par des fenêtres de toit à plus de 1 m 80 de haut;

Considérant que le projet et plus précisément par la création d'un 5^{ème} kot ne permet pas d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort que des commodités 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 '(l)a 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'; que le demandeur devrait revoir son projet en vue de supprimer le kot 5 et le remplacer par des sanitaires comprenant au minimum un WC, une douche et un lavabo;

Considérant qu'il importe dès lors d'assortir le permis de conditions;

Considérant pour le surplus que l'avis du Service Régional d'Incendie daté du 20 avril 2015 conclut qu'"après réalisation des aménagements décrits dans le présent avis, la sécurité au point de vue incendie et/ou panique sera satisfaisante SAUF pour les logements qui, situés sur l'arrière, ne disposent pas d'une seconde voie d'évacuation'; que contact pris avec le service, [celui-ci]

précise que la pose d'une échelle de secours escamotable sur la façade arrière permettrait de lever cette exception;
Considérant dès lors qu'au regard de l'ensemble de ces éléments»;

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 sous conditions;

DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme relatif à un bien sis Rue d'Assaut 4 à 6000 Charleroi cadastré Charleroi 1 section B n°239 d86 et ayant pour objet la division d'une habitation en cinq kots d'étudiants sollicité par Monsieur Olivier FOBELETS est octroyé pour 4 kots aux conditions suivantes :

- Au 1^{er} étage en façade avant un garde corps en ferronnerie (du même type que le voisin) sera réalisé et ceinturera le balcon en pierre existant;
- Le garde corps dans l'embrasure de la baie du 1^{er} étage sera supprimé;
- La division des châssis existant sera maintenue;
- L'ensemble de la porte d'entrée, en ce compris l'imposte sera maintenue restaurée; la pose d'une porte et d'une imposte en PVC est exclue;
- Le plancher du 5^{ème} kot sera maintenu; s'il devait être remplacé, son niveau inférieur serait inchangé et en aucune manière ne pourra descendre plus bas que la clé de l'imposte;
- Le kot 5 sera supprimé et remplacé par des sanitaires comprenant au minimum un WC, une douche et un lavabo;
- Placer une échelle escamotable sur la façade arrière permettant l'évacuation des chambres 2 et 4 en cas d'incendie.
- Respecter l'avis du Service régional d'Incendie émis en date du 20 avril 2015 (voir annexe 2) [...]"

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique des articles 1^{er} et 81, § 1^{er}, 3°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En premier lieu, elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'explique pas en quoi une superficie totale de seulement 164 m² bruts, exemple type d'une maison unifamiliale modeste, peut offrir un cadre de vie de qualité à ses occupants. Elle dénonce le caractère manifestement étroit et non fonctionnel des logements et estime qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait considéré que des logements aussi étriqués puissent présenter une superficie suffisante pour assurer un confort de vie minimal à ses habitants.

En deuxième lieu, elle soutient que la simple circonstance que des arrêts de bus et de métros sont situés à 300 mètres de l'immeuble ne peut suffire pour conclure à l'absolue nécessité de créer des kots étudiants dans une habitation de type unifamilial située dans une partie de la ville dépourvue de toute institution scolaire.

En troisième lieu, elle constate que l'auteur de l'acte attaqué n'évoque pas la démolition préalable du volume secondaire situé à l'arrière de l'immeuble, nécessitant pourtant une demande de permis en régularisation, alors qu'elle avait mis en évidence cette lacune dans sa décision de refus initiale. Elle conclut que l'autorité de recours a violé les dispositions visées au moyen et a commis une erreur manifeste d'appréciation en octroyant un permis d'urbanisme sans exiger de la part de son bénéficiaire qu'il introduise au préalable une demande de régularisation pour la démolition du volume secondaire situé à l'arrière du bâtiment.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, elle se réfère à sa requête en annulation.

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 de 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 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'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la partie requérante quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité ressortent à suffisance de la motivation de celui-ci. L'auteur de l'acte attaqué a bien pris en considération le souhait de la partie requérante de maintenir une habitation unifamiliale à cet endroit. Toutefois, elle y a expressément et valablement répondu en exposant pourquoi il n'était pas indiqué de prévoir un logement permanent pour une famille à cet endroit de la ville, très proche du ring, et pourquoi la création de kots lui paraissait opportune à cet emplacement, compte tenu notamment de la bonne desserte en transports en commun et de la présence d'écoles à proximité. Cette appréciation est motivée par des éléments concrets et ceux-ci sont corroborés par les pièces du dossier administratif, en particulier par les informations figurant dans le recours administratif introduit par le demandeur de permis.

L'appréciation portée par l'auteur de l'acte attaqué ne repose sur aucune erreur de fait et elle n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation. Elle est d'ailleurs corroborée par l'opinion de la commission d'avis sur les recours, laquelle estime, d'une part, que le bâtiment existant présente des dimensions et une configuration qui permettent d'accueillir des kots pour étudiants et, d'autre part, que les aménagements projetés offrent un cadre de vie de qualité pour ce type de logement, ce qui permet en outre de préserver la fonction d'habitat dans une zone qui *de facto* n'est plus adaptée aux ménages.

Par ailleurs, au-delà de la motivation formelle de l'acte attaqué, celui-ci est assorti de conditions visant à un meilleur confort des étudiants. Ainsi, l'un des kots initialement prévu doit être remplacé par une salle de bains, ce qui atteste que l'autorité a concrètement eu égard à l'habitabilité du projet.

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, quant à la démolition d'un volume secondaire à l'arrière de l'immeuble, il y a lieu de constater que ces actes et travaux ne font pas partie en tant que tels de la demande de permis. Du reste, l'autorité a, par le biais de l'avis de la commission d'avis sur les recours qu'elle a fait sien, indiqué que "l'auteur du projet relève à juste titre que cette démolition permet d'augmenter l'apport de lumière dans les pièces du bâtiment principal".

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucun de ses griefs.

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 sept 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