

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.810 du 23 janvier 2020

A. 222.243/XIII-8010

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 Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 mai 2017, la ville de Charleroi demande l'annulation de la décision du Ministre chargé de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 17 mars 2017 octroyant, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par Julienne MICHOT, relatif à un bien sis à Marcinelle, rue de la Villette 11, cadastré Marcinelle 1, section A, n° 268s et ayant pour objet «la création de la division d'un immeuble comprenant 5 logements non autorisés en 1 appartement (2 chambres) et 2 studios».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 18 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2019 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Camille ROZADA, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte HENDRICKX, *loco* M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 5 juillet 2016, Julienne MICHOT introduit une demande de permis d'urbanisme datée du 29 juin 2016 auprès de l'administration communale de la ville de Charleroi, relatif à un bien sis rue de la Vilette, 11 à Marcinelle et ayant pour objet la "régularisation administrative pour la division d'une habitation en trois logements".

Le 15 juillet 2016, un accusé de réception de dossier complet est établi par la requérante.

Par un courrier du 7 juillet 2016, celle-ci sollicite l'avis de ses services voirie communale et mobilité dans les 30 jours.

Le 1^{er} août 2016, la zone de secours Hainaut-Est émet un avis favorable.

Le 21 septembre 2016, le service urbanisme de la ville rend un avis défavorable.

Le 18 octobre 2016, le collège communal de la ville de Charleroi rejette la demande de permis, notamment sur la base des motifs suivants :

« Considérant que malgré l'effort envisagé par le propriétaire pour ramener le nombre de logements de 5 à 3, l'étroitesse et la structure du bâtiment ne permettent pas la division en plusieurs logements;

Considérant qu'afin d'éviter le surpeuplement du quartier, il y a lieu de conserver et de promouvoir le caractère unifamilial de l'habitat; en effet beaucoup d'autres biens ont fait l'objet de subdivisions dans le quartier, que cette option n'est pas à encourager;

Considérant qu'il y a lieu de remettre en cause le stationnement au niveau du domaine public ».

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier du 25 octobre 2016.

4. Par un courrier du 22 novembre 2016, réceptionné le 29 novembre 2016, Julienne MICHOT introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision de refus précitée.

Le 5 janvier 2017, la commission d'avis sur les recours (CAR) se réunit et émet ensuite un avis favorable sur la demande, dont il ressort notamment ce qui suit :

« Compte tenu de ce que le projet est de nature à supprimer une situation existante présentant des logements de piètre qualité par la création de trois logements adaptés aux critères de confort actuels en matière de logement; que les logements bénéficient d'espaces de rangement complémentaires et de locaux techniques; que ceux-ci sont équipés de blocs sanitaires séparés des pièces de vie par un sas; que les pièces de vie offrent des espaces suffisants que pour accueillir le mobilier nécessaire à la constitution d'un logement permanent ».

Le 8 février 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) propose l'octroi du permis d'urbanisme au ministre compétent.

Le 17 mars 2017, le ministre accorde le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

5. La 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, de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et des principes généraux de bonne administration et de prise avec soin des décisions de l'administration.

Elle fait grief à la partie adverse de réformer la décision de refus prise en première instance sans avoir opéré un examen concret et attentif des données de l'espèce et sans avoir formulé dans sa décision les motifs de fait et de droit qui la justifient.

6. Elle rappelle que sa décision de refus de permis se fondait sur des constats objectifs, telles l'étroitesse et la structure du bâtiment ne permettant pas la division en plusieurs logements, l'importance de la conservation et la promotion du caractère unifamilial de l'habitat pour éviter le surpeuplement et la problématique du stationnement au niveau du domaine public. Elle estime démontrer ainsi avoir examiné la demande de permis avec beaucoup d'attention. Elle spécifie les motifs du refus notifié en 2015, à la suite de la précédente demande de permis, lesquels étaient repris dans sa décision de refus du 18 octobre 2016 et précise que, ce faisant, elle entendait souligner que les éléments négatifs qui avaient conduit au précédent refus de permis en 2015 n'avaient pas été corrigés par la diminution du nombre de logements envisagés.

7. Elle critique le constat de l'auteur de l'acte attaqué selon lequel la demanderesse de permis a considérablement réduit le nombre de logements. Elle fait valoir que la réduction du nombre de logement par rapport à la demande précédente est sans effet sur l'étroitesse et la structure de bâtiment qui ne permettent pas la division en trois logements et qu'elle ne suffit pas à elle seule, à répondre à ses objections. Elle soutient qu'il ne peut valablement pas être retenu, contrairement à ce que prétend l'acte attaqué, que la demande ne va pas affecter l'option communale «d'éviter le surpeuplement». Elle considère que la circonstance que la «cellule mobilité», consultée, n'a pas remis d'avis ne dément pas, comme le sous-entend l'auteur de l'acte attaqué, son affirmation selon laquelle «il y a lieu de remettre en cause le stationnement au niveau du domaine public». Elle conteste enfin l'affirmation péremptoire selon laquelle les fonctions sanitaires sont suffisamment différenciées des fonctions de vie grâce à « un sas », alors que son examen de la

demande en première instance n'avait pas permis d'établir, de manière irréfutable, qu'elles étaient bien distinctes de la cuisine.

8. En réplique, la requérante conteste que l'absence de retranscription, dans l'acte attaqué, de l'entrevue entre la responsable du service de l'urbanisme et l'architecte du projet puisse remettre en cause la minutie de l'examen auquel elle a procédé en l'espèce. Elle fait valoir qu'en tout cas, cet échange ne peut être interprété comme valant accord futur sur un permis relatif à la division de l'immeuble en trois logements et que, si des objections ont pu être faites à propos d'une division en cinq logements, l'on ne peut déduire d'une division en un plus petit nombre, que celle-ci aurait automatiquement emporté son adhésion.

À propos de la directive de décembre 2015 portant sur l'analyse des demandes de permis visant la division d'immeuble en plusieurs logements, elle concède ne pas l'avoir mentionnée explicitement mais affirme qu'elle préside à chacune de ses décisions en matière de division de logements et que, bien que dépourvue de valeur réglementaire, elle constitue l'un des textes de référence.

9. En ce qui concerne les fonctions sanitaires, elle rappelle avoir souligné qu'elles donnaient sur les pièces de vie, conteste que la présence d'un sas soit de nature à infirmer cette description précise, et soutient que seuls les plans relatifs au deuxième étage laissent clairement entrevoir une porte. Elle en déduit qu'il ne peut valablement être conclu à la présence d'un cadre de vie de qualité et d'un habitat digne, comme le fait la partie adverse, et que la directive précitée de 2015 ne peut être considérée comme respectée sur ce point. Elle stigmatise, à cet égard, l'absence d'aération et de lumière naturelles tant dans les sas que dans les sanitaires.

Elle réaffirme que la division de l'immeuble induit inéluctablement une hausse de la population et, partant, un risque de surpeuplement, fait valoir que la présence d'une gare, mise en évidence par la partie adverse, n'a pas d'effet sur l'augmentation du nombre d'habitants nécessairement engendrée par la division d'un immeuble et considère que cette gare ne peut d'ailleurs en garantir l'absence d'impact sur le stationnement.

Enfin, concernant l'étroitesse et la structure du bâtiment, elle relève qu'il dispose d'une largeur réduite de 5,94 mètres entre axes mitoyens et que la pièce de séjour du rez-de-chaussée a une largeur de 3,11 mètres en partie avant et de 3,51 mètres aux premier et deuxième étages, de sorte que les possibilités d'équiper les cuisines sont réduites au strict minimum, en-deçà du confort que les habitants sont

en droit d'attendre. Elle s'interroge sur la place qui pourra être dévolue à un boiler au rez-de-chaussée, au regard de telles dimensions.

IV.2. Examen

10. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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.

Par ailleurs, dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité, ni partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

Enfin, il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre des conceptions urbanistiques divergentes de l'administration et de l'auteur du recours administratif. Il ne peut que contrôler si l'administration statuant sur le recours s'est fondée sur des éléments pertinents, en droit comme en fait, et n'a pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits et demande dont elle était saisie. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une autre mesure était admissible, voire meilleure.

11. En l'espèce, l'acte attaqué délivrant le permis d'urbanisme litigieux expose notamment ce qui suit :

« [...] »

Considérant que [la CAR] a émis, en date du 10 janvier 2017 un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 [...] a transmis à l'autorité de recours, en date du 08 février 2017, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“ [...]

Considérant que la demande visant la création de logements est conforme aux dispositions de l'article 26 [du CWATUP]; 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 cette demande vise à créer 2 studios et 1 appartement deux chambre[s] en duplex; que les logements disposent d'espaces de rangement, que les fonctions sanitaires sont bien différenciées des fonctions de vie (sas entre les sanitaires et les pièces de vie); que le gabarit de l'immeuble est propice à sa division; que le demandeur a réduit considérablement le nombre de logements;

Considérant que les logements permettent d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants, tant au niveau du confort, que de l'agencement et de l'éclairage que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle et, partant, est conforme à l'article 1^{er} du CWATUP 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';

Considérant que le 7 septembre 2015 et le 7 juillet 2016 le service communal 'Cellule mobilité' a été consulté; qu'il n'a pas remis d'avis; que cette situation ne permet pas de donner une quelconque importance à l'affirmation du collègue selon laquelle il 'y a lieu de remettre en cause le stationnement au niveau du domaine public'; que la DGO4 [...] ne trouve pas dans le dossier administratif ce qui justifie une telle affirmation à l'endroit considéré;

Considérant que, vu les circonstances urbanistiques locales, la DGO4 [...] ne peut soutenir que la demande va affecter l'option communale 'd'éviter le surpeuplement du quartier';

Considérant que la commission d'avis sur recours est favorable au projet; que le demandeur peut prendre connaissance de cet avis par la lecture du document figurant en annexe à la présente décision;

Considérant que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier en ce qu'il corrobore l'examen de l'autorité compétente”;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 [...], et par la Commission d'avis sur les recours;

[...] ».

12. L'acte attaqué et l'avis favorable précité de la CAR qui, en substance, considère que le projet est de nature à remédier à une situation présentant «des logements de piètre qualité», répondent à suffisance au motif de refus de la requérante selon lequel l'étroitesse et la structure du bâtiment ne permettent pas la division en trois logements. En effet, il y est exposé que «le gabarit de l'immeuble est propice à sa division; que le demandeur a réduit considérablement le nombre de logements» ou encore que les logements en question «offrent des espaces suffisants que pour accueillir le mobilier nécessaire à la constitution d'un logement permanent ». Contrairement à ce qu'allègue la requérante, la position de l'auteur de l'acte attaqué sur ce point ne se limite pas à la constatation que «le demandeur a réduit considérablement le nombre de logements».

La requérante ne démontre pas qu'une erreur de fait aurait été commise, pas plus que n'est apportée la démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

13. Il est expressément fait état dans l'acte attaqué du motif retenu en première instance, relatif au risque de surpeuplement, auquel il est répondu que «vu les circonstances urbanistiques locales, la DGO4 [...] ne peut soutenir que la demande va affecter l'option communale "d'éviter le surpeuplement du quartier"».

Une telle motivation est suffisante au regard du caractère général du motif de refus initial. Elle n'est pas contredite en fait par le dossier administratif ou le dossier de la requérante. Et une telle appréciation n'est pas dénuée de toute raison.

14. Il n'apparaît pas de l'acte attaqué que son auteur tirerait une conclusion particulière du fait que le service mobilité de la requérante n'ait pas remis son avis dans le délai requis. Le rejet de l'argument selon lequel le stationnement au niveau du domaine public doit être remis en cause est motivé par le fait que l'absence d'avis de la «Cellule mobilité» ne permet pas «de donner une quelconque importance à l'affirmation du collège selon laquelle il "y a lieu de remettre en cause le stationnement au niveau du domaine public"» et que la DGO4 «ne trouve pas dans le dossier administratif ce qui justifie une telle affirmation à l'endroit considéré».

Une telle motivation est suffisante au regard du caractère général du motif de refus initial et est confirmée par le dossier administratif et le dossier de la partie requérante.

15. Concernant les fonctions sanitaires, l'acte attaqué indique que «les fonctions sanitaires sont bien différenciées des fonctions de vie (sas entre les sanitaires et les pièces de vie)». Quant à l'avis favorable précité de la CAR, il expose que «les logements [...] sont équipés de blocs sanitaires séparés des pièces de vie par un sas».

Les plans de la demande confirment l'existence d'un sas entre les espaces sanitaires et les pièces de vie dans les trois logements concernés. Les constatations suivantes peuvent être faites :

- le studio du rez-de-chaussée présente deux pièces distinctes pour l'espace douche et l'espace W.C., lesquels donnent bien sur un sas. Trois portes sont prévues, deux pour les espaces douche et W.C. et une pour l'accès au séjour/cuisine;
- le studio du premier étage présente un local douche/WC auquel on peut avoir accès via un sas. Deux portes sont figurées, l'une entre l'espace de séjour et le sas, l'autre entre le sas et le local douche/WC;
- les appartements des deuxième et troisième étages présentent également un local douche/WC précédé d'un sas avant l'espace de salle-à-manger. Une seule porte est prévue entre le sas et l'espace douche/WC.

Ainsi, les motifs de l'acte attaqué et de l'avis favorable de la CAR auquel l'auteur de l'acte attaqué se rallie, ne comportent aucune erreur de fait. Il n'est pas démontré que la partie adverse ait posé une appréciation manifestement déraisonnable en considérant que les logements précités étaient admissibles au vu des aménagements prévus en ce qui concerne les locaux sanitaires.

Le moyen unique n'est fondé en aucun de ses aspects.

V. Indemnité de procédure

16. 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 vingt-trois janvier deux mille vingt par :

Colette DEBROUX,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX