

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.475 du 30 avril 2020

A. 221.266/XIII-7911

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 Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 janvier 2017, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 10 novembre 2016 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire qui accorde un permis d'urbanisme à Hicham Belhaloumi pour la création d'une lucarne en toiture arrière et l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans les combles de deux immeubles sis rue Joseph Wauters, n^{os} 74-76, à Couillet.

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 une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2020.

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

M^e Lucile Cartiaux, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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 17 février 2016, Hicham Belhaloumi introduit auprès de l'administration communale de Charleroi, une demande de permis d'urbanisme pour l'aménagement d'un logement d'une chambre dans les combles de deux immeubles mitoyens comportant déjà six appartements et la création d'une lucarne en toiture arrière, sis rue Joseph Wauters , n^{os} 74-76, à Couillet.

Il est accusé réception du dossier complet le 1^{er} mars 2016.

Au plan de secteur de Charleroi, le bien est inscrit en zone d'habitat. Il est également situé en zone réservée aux constructions principales contiguës au plan communal d'aménagement (P.C.A.), approuvé par arrêté royal du 15 mai 1951.

2. Une enquête publique se tient du 9 au 23 mars 2016 et l'avis mentionne que le projet déroge aux prescriptions littérales du plan communal d'aménagement (P.C.A.) pour les raisons suivantes :

- les matériaux d'élévation pour la lucarne (Article 1, c. Matériaux);
- les matériaux de toitures envisagés par les prescriptions, à savoir une tuile en terre cuite non vernissée ou ardoise naturelle, ne permettent pas de toiture plate (lucarne en bois).

Aucune réclamation n'est déposée.

3. Le 19 avril 2016, la zone de secours Hainaut-est donne un avis favorable conditionnel.

4. Le 31 mai 2016, le collège communal refuse le permis pour les motifs suivants :

« Considérant que la demande vise plus précisément l'aménagement de deux studios dans les combles de deux immeubles comportant six appartements autorisés et création de deux lucarnes en toiture arrière;

Considérant que l'enquête n'a suscité aucune réclamation;

Considérant que les combles concernés ont une superficie habitable brute hors construction de la lucarne de 25,00 m² par logement, qu'avec la création de la lucarne, l'espace habitable passe à 36,00 m² studio;

Considérant que le bâtiment fait partie d'un ensemble de building de même proportion et même aspect architectural, qu'il se situe à une extrémité de cet ensemble;

Considérant que la modification du volume des toitures arrières est en totale rupture avec cet ensemble; que de plus, les travaux projetés ne sont pas conformes aux prescriptions du plan communal d'aménagement qui préconise comme matériaux de toiture une tuile de terre cuite non vernissée ou ardoise naturelle, que la structure de la lucarne projetée est en bois;

Considérant que le plan ne mentionne pas de local destiné aux déchets en attente de collecte, que le nombre de caves individuelles correspond aux six logements autorisés;

Considérant que la surexploitation de l'immeuble ne peut être garante d'un cadre de vie optimal pour ses occupants; que les places des stationnements sont limitées à cet endroit et qu'aucune solution n'est proposée pour répondre à cette problématique;

Considérant qu'une attestation de conformité urbanistique a été délivrée le 14/02/2013 pour la division du bien en 6 logements possédant deux entrées séparées (2 appartements d'une chambre et 4 appartements de deux chambres);

Considérant que la présente demande vise la transformation d'un bâtiment et la création d'un logement supplémentaire;

Considérant que cette demande vise plus précisément l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans les combles de deux immeubles comportant six appartements autorisés et création d'une lucarne en toiture arrière;

Considérant que les combles concernés ont une superficie habitable brute hors construction de la lucarne de 50,00 m², qu'avec la création de la lucarne, l'espace habitable (calculé sous 2,30 m pour les pièces de jour et sous 2,10 m pour les pièces de nuit) passera à 63,75 m²;

Considérant que la composition de l'appartement à créer sera la suivante : pièce principale de séjour salon, salle à manger et cuisine ouverte de 26,74 m² (calculés sous 2,30 m), une chambre de 9,26 m² (calculés sous 2,10 m), une salle de bains

de 3,00 m² (calculés sous 2,10 m), un local buanderie et réserve de 3,40 m² (calculés sous 2,10 m);

Considérant que le projet de création d'un logement supplémentaire dans les combles va de pair avec la création de la lucarne qui permettra une augmentation du volume habitable;

Considérant que le bâtiment fait partie d'un ensemble de building de même proportion et même aspect architectural, qu'il se situe à une extrémité de cet ensemble;

Considérant que la création de cette lucarne est en rupture avec cet ensemble; que de plus, les travaux projetés ne sont pas conformes aux prescriptions du plan communal d'aménagement qui préconisent comme matériaux de toiture une tuile de terre cuite non vernissée ou ardoise naturelle, que la structure de la lucarne projetée est en bois;

Considérant qu'il convient de ne pas dénaturer la typologie architecturale de l'immeuble lorsqu'il présente une valeur d'ensemble;

[...]

Considérant en conclusion que le bâtiment comporte déjà six logements, qu'une augmentation du volume habitable pour créer un logement supplémentaire n'est pas justifiée;

Considérant que la surexploitation de l'immeuble ne peut être garante d'un cadre de vie optimal pour ses occupants; que les places de stationnement sont limitées à cet endroit et qu'aucune solution n'est proposée pour répondre à cette problématique; ».

La décision du collège est notifiée à l'intéressé le 13 juin 2016.

5. Le 11 juillet 2016, le demandeur de permis introduit un recours en réformation devant le Gouvernement wallon.

6. Le 18 août 2016, la commission d'avis sur les recours, après une audition, émet un avis favorable dans les termes suivants :

« Compte tenu en outre de ce que la Commission estime que le bâtiment existant présente une conception et une configuration qui permettent d'accueillir une unité de logement supplémentaire qui bénéficie d'espace de vie de qualité; que le projet est de nature à rencontrer les objectifs actuels visant à la diversification de l'offre en matière de logements au sein des noyaux urbains, à proximité des services et commerces;

Compte tenu de ce que la création d'un volume en décrochement au niveau de la toiture permet d'offrir un espace de vie de qualité aux futurs occupants; qu'au regard des circonstances urbanistiques et architecturales locales, le volume projeté en toiture ne peut, à lui seul, perturber le contexte; que dès lors que les combles ont une nouvelle affectation, il n'y a pas lieu de s'opposer à une expression architecturale tendant à exprimer la nouvelle fonction; ».

7. Le 23 septembre 2016, 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 au ministre de refuser le permis sollicité pour les motifs suivants :

« Considérant en effet, que la demande se situe dans un ensemble de plusieurs immeubles à appartements présentant des caractéristiques architecturales identiques avec des toitures à 2 versants;

Considérant que la lucarne prévue à l'arrière de l'immeuble pour apporter un flux de luminosité s'inscrit en totale rupture par rapport aux autres immeubles; que le reportage aérien montre très clairement que ce type d'aménagement imposant (lucarne plate) est absent dans le contexte bâti environnant; que de plus, la hauteur sous plafond est assez limitée au-dessus de 2,10 m et que la fenêtre de toiture pour la chambre est de 1,70 m; que par ailleurs, l'aménagement des combles (anciens greniers) n'est pas susceptible de répondre aux critères d'habitabilité tels que décrits à l'article 1^{er} du Code; que le logement ne contribue pas à l'épanouissement et à l'émancipation des futurs occupants;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne peut avaliser pareil aménagement qui vise une rentabilité maximale du bien au mépris de la qualité du cadre de vie offert à ses occupants; ».

8. Le 10 novembre 2016, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire accorde le permis sollicité et, après avoir reproduit les différents avis précités, motive sa décision comme suit :

« Considérant que l'autorité de recours ne partage pas la position et les motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux et le Collège communal; qu'elle se rallie plutôt à la position et aux motifs développés par la Commission d'avis sur les recours; que sa décision repose sur les motifs suivants:

Considérant que le bâtiment existant présente une conception et une configuration qui permettent d'accueillir, dans les anciens greniers, une unité de logement supplémentaire;

Considérant que dès lors que les combles ont une nouvelle affectation, il n'y a pas lieu de s'opposer à une expression architecturale tendant à exprimer cette nouvelle fonction;

Compte tenu de ce que la création d'un volume en décrochement au niveau de la toiture permet d'offrir un espace de vie de qualité aux futurs occupants; qu'en ce sens, il permet la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant, par ailleurs, qu'au regard des circonstances urbanistiques et architecturales locales, le volume projeté en toiture ne peut, à lui seul, perturber le contexte;

Considérant, enfin, que le projet est de nature à rencontrer les objectifs actuels visant à la diversification de l'offre en matière de logements au sein des noyaux urbains, à proximité des services et commerces;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme; ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours en constatant que la requête est datée du 20 janvier 2017 alors que la décision attaquée a été prise le 10 novembre 2016.

IV.2. Examen

La partie requérante fournit les pièces prouvant que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier du 17 novembre 2016, reçu le 21 novembre 2016, en sorte que le 20 janvier 2017, jour de l'envoi de la requête, correspond au *dies ad quem*.

Le recours est recevable *ratione temporis*.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation et le mémoire en réplique

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}, 113 et 114 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), des prescriptions littérales reprises sous le point I, C, du plan communal d'aménagement n° 52011-0013-01, des principes généraux de bonne administration, de prise avec soin des décisions de l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à la motivation de la décision attaquée de ne pas prendre en compte l'existence des dérogations aux prescriptions littérales du P.C.A. qu'implique le projet autorisé.

Elle soutient également que la motivation formelle est inadéquate en ce qu'elle ne prend pas en considération les objections émises tant par le collège communal que par la DGO4. Elle vise tout d'abord le fait que le projet implique une rupture dans la continuité architecturale des immeubles présents et produit un reportage photographique à l'appui de sa thèse. Elle estime que le motif de l'acte selon lequel « le volume projeté en toiture ne peut, à lui seul, perturber le contexte » ne lui permet pas de comprendre pourquoi son appréciation est rejetée par l'autorité

de recours, laquelle ne définit même pas les « circonstances urbanistiques et architecturales » qu'elle considère comme n'étant pas perturbées. Elle rappelle qu'à cet égard, elle avait souligné que l'immeuble faisant l'objet de la demande se situe « dans un ensemble de plusieurs immeubles à appartements présentant des caractéristiques architecturales identiques avec des toitures à 2 versants ».

Elle fait également valoir que la motivation ne permet pas non plus de constater que la partie adverse a eu égard à l'objection fondamentale du collège communal et de la DGO4 selon laquelle le projet en cause ne permet pas d'assurer aux occupants du bien la qualité du cadre de vie requise. Elle estime que le motif de l'acte attaqué selon lequel « le projet est de nature à rencontrer les objectifs actuels visant à la diversification de l'offre en matière de logements au sein des noyaux urbains, à proximité des services et des commerces » est stéréotypé et insuffisant.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle la localisation de l'immeuble en zone résidentielle et les motifs de l'acte attaqué, et soutient que ceux-ci attestent d'un examen concret de la demande et des raisons d'octroyer les dérogations au plan communal d'aménagement. Elle considère également avoir motivé concrètement les raisons pour lesquelles elle s'est ralliée à la position de la commission d'avis sur les recours et rappelle qu'il est admis que l'autorité saisie d'un recours en réformation ne partage pas l'opinion de l'autorité inférieure, pourvu qu'elle s'en explique.

V.2. Examen

Le bien se trouve dans le périmètre du plan communal d'aménagement n° 52011-0013-01, alors applicable. Pour la zone de constructions principales contiguës dans laquelle sont situés les immeubles concernés par le projet, les prescriptions écrites de ce plan prévoient les matériaux suivants :

« C. Matériaux:

- 1°. Les briques jaunes et rouges, les enduits rugueux de toutes espèces, les pierres naturelles ou reconstituées sont les seuls matériaux à utiliser pour les façades.
- 2°. Les toitures seront en tuiles de terre cuite non vernissée, ou en ardoises naturelles.
- 3°. Les souches de cheminées seront faites dans le même matériau que la façade à rue.
- 4°. Dans la zone commerciale, jusqu'à hauteur du couvrant rez-de-chaussée, tous les matériaux pierreux ou vitrifiés sont autorisés pour les façades. ».

Le projet comporte notamment la création d'une lucarne dans la toiture, qui sera réalisée en bois. La prescription du P.C.A. précitée relative aux matériaux autorisés pour les toitures s'applique, à tout le moins pour la couverture de la

lucarne, laquelle se présente en prolongement horizontal de la toiture. Par conséquent, le projet est bien dérogoire à celle-ci.

Les motifs de la décision attaquée sont relatifs au principe même de la création de la lucarne à l'endroit où elle est projetée. En revanche, l'autorité de recours n'a pas eu égard à la dérogation qu'elle impliquait et n'a pas justifié son octroi en application des articles 113 et 114 du CWATUP, alors applicables. Sur ce grief, le moyen unique est fondé.

Par ailleurs, alors que tant le collège communal en première instance que la DGO4 dans sa proposition de refus ont mis en avant que le projet impliquait à leur estime une rupture dans la continuité architecturale des immeubles présents, aucun ne présentant semblable lucarne, l'auteur de l'acte attaqué s'est référé à l'avis de la commission d'avis sur les recours pour considérer qu'au « regard des circonstances urbanistiques et architecturales locales, le volume projeté en toiture ne peut, à lui seul, perturber le contexte ».

Une telle motivation est suffisante pour comprendre l'appréciation portée par l'auteur de l'acte qui a considéré que la seule présence de la lucarne n'implique pas une rupture dans le bâti environnant. La partie requérante ne prétend pas que ce faisant, l'autorité de recours a commis une erreur manifeste d'appréciation. Sur ce grief, le moyen unique n'est pas fondé.

Quant à l'objection formulée tant par le collège communal que la DGO4 à propos de la qualité de vie des occupants du logement créé, l'autorité de recours y a répondu en indiquant que « la création d'un volume en décrochement au niveau de la toiture permet d'offrir un cadre de vie de qualité aux futurs occupants » et que « le projet est de nature à rencontrer les objectifs actuels visant à la diversification de l'offre en matière de logements au sein des noyaux urbains, à proximité des services et des commerces ».

De tels motifs ne permettent pas de comprendre la raison pour laquelle l'autorité de recours décide de passer outre l'objection soulevée particulièrement par la DGO4 qui avait souligné dans son avis la faible hauteur sous plafond pour conclure que l'aménagement proposé « n'est pas susceptible de répondre aux critères d'habitabilité tels que décrit à l'article 1^{er} du Code ». Sur ce grief, le moyen unique est fondé.

En conclusion, le moyen unique est partiellement fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

Est annulé l'arrêté du 10 novembre 2016 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire qui accorde un permis d'urbanisme à Hicham Belhaloumi pour la création d'une lucarne en toiture arrière et l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans les combles de deux immeubles sis rue Joseph Wauters, n^{os} 74-76, à Couillet.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 30 avril 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux