

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.015 du 7 juillet 2020

A. 226.927/XIII-8533

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.

Partie intervenante :

VAGENHENDE Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Yves-Alexandre HUBERT, avocat,
rue du Palais 14
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 décembre 2018, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 4 octobre 2018 par lequel le Ministre ayant notamment l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie à Philippe Vagenhende et Marina Ferrian un permis d'urbanisme qui a pour objet « la démolition d'un garage vétuste situé en arrière-zone et la reconstruction d'un garage plus grand » sur un bien sis rue de la Petite Chenevière, 223, à Charleroi (Marcinelle).

II. Procédure

Par une requête introduite le 4 février 2019, Philippe VAGENHENDE a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 février 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 18 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2020 à 09.30 heures.

Cette audience a été remise *sine die* au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19.

Avec l'accord de toutes les parties, l'affaire a été traitée conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que modifié par un arrêté royal du 4 mai 2020.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a rédigé un avis conforme.

À la suite de la communication de cet avis aux parties, les débats ont été clos et l'affaire mise en délibéré le 7 mai 2020.

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 3 avril 2018, Philippe Vagenhende et Marina Ferrian introduisent auprès de l'administration communale de Charleroi une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « transformation d'un garage » relatif à un bien sis rue de la Petite Chenièvre, 223, à Marcinelle, et cadastré 11^{ème} division, section c, n° 307y et 307v.

2. Le 20 avril 2018, la ville de Charleroi établit un accusé de réception de dossier complet.

3. Du 27 avril au 15 mai 2018, une enquête publique est organisée.

4. Le 18 mai 2018, la commission royale des monuments, sites et fouilles émet un avis favorable sur le projet.

5. Par un rapport signé les 24 et 28 mai 2018, le service technique de l'urbanisme de la ville de Charleroi propose de refuser le permis sollicité et estime que son objet porte plutôt sur la « démolition d'un garage vétuste situé en arrière zone et la reconstruction d'un garage plus grand sur base de cet emplacement ».

6. Le 26 juin 2018, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis sollicité. Cette décision comporte notamment les motifs suivants :

« [...] »

Considérant qu'à l'arrière de l'habitation n° 223 et du garage en voirie, se trouve un garage en ruine, il est situé à environ 1,50 m le long de la limite parcellaire arrière et présente cinq côtés inégaux pour une superficie approximative de 33,87 m² ;

Considérant que le projet est de démolir ce garage vétuste et de le reconstruire en augmentant sa superficie au sol ;

Considérant que l'architecte précise qu'il s'agit de la transformation essentielle intérieure de garages, que cependant, au regard de la situation projetée, l'emprise au sol de la nouvelle construction sera différente, que seule la façade avant servira de base à la nouvelle construction, qu'en effet, le garage s'étendra jusqu'à la limite arrière de la parcelle et reviendra en angle droit pour rejoindre le mur construit en façade latérale du volume secondaire arrière, que la superficie projetée sera de 54,17 m² ;

Considérant que l'architecte précise également que l'accès au garage reconstruit se fera par le garage existant situé à rue, que cependant, l'élévation S-O de la future construction conservera une porte de garage, que cette élévation donne sur un passage latéral dont la profondeur va de 25,02 m à 30,88 m ;

Considérant que selon le reportage photographique, le garage à transformer est à l'état de ruine ; que pour rappel, la reconstruction du garage a fait l'objet, dans le passé, d'un refus de permis ; que la réhabilitation d'un garage implanté en arrière zone et longeant la zone de cours et jardins voisine n'est pas à encourager ;

Considérant qu'en égard à l'état de vétusté avancé de la construction, il y a lieu de la démolir ; qu'en outre, cela permettra d'assainir considérablement la zone de cours et jardin ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.17.3° du Code précité, le permis est délivré par le Collège sur l'avis préalable conforme du fonctionnaire délégué, que toutefois, le Collège communal peut refuser le permis sans solliciter cet avis ;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité, que le Collège communal a la capacité de refuser directement le permis sollicité ».

7. Par un courrier du 9 juillet 2018, réceptionné le lendemain, les demandeurs de permis introduisent un recours administratif dirigé contre cette décision de refus.

8. Le 10 août 2018, 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) communique une note reprenant sa première analyse du cadre légal.

9. Le 24 août 2018, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur la demande de permis.

10. Le 20 septembre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux communique au ministre une proposition motivée d'arrêté portant octroi du permis d'urbanisme mais uniquement en ce qu'il autorise la démolition du garage existant.

11. Le 4 octobre 2018, le Ministre ayant notamment l'Aménagement du territoire dans ses attributions décide d'accorder le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique 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'article D.I.1. du Code du développement territorial (CoDT), des principes généraux de bonne administration et de prise avec soin des décisions de l'administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante soutient que l’auteur de l’acte attaqué a pris sa décision sans avoir opéré un examen concret et attentif des données de l’espèce et sans avoir indiqué à suffisance les motifs qui l’ont conduit à réformer la décision de première instance, et plus particulièrement ceux qui justifient qu’il se soit départi de l’avis de direction juridique, des recours et du contentieux.

Elle rappelle les motifs de sa propre décision de refus mettant en avant la situation du garage en zone de cours et jardins. Elle reproduit la proposition motivée de décision de la direction juridique, des recours et du contentieux. Elle est d’avis que l’auteur de l’acte attaqué n’explique pas à suffisance pourquoi il s’écarte de la position de la DGO4.

Elle estime qu’il n’est pas possible de comprendre pourquoi l’auteur de l’acte attaqué a considéré que la reconstruction d’un garage dans cette zone arrière, longeant de surcroît la zone de cours et jardins voisine, correspond à un bon aménagement du territoire. Elle abonde dans le sens de la direction juridique, des recours et du contentieux qui a relevé que l’accès au futur garage se faisant par le garage existant, le projet aurait pour effet « de créer une circulation tangentielle à une limite de fond de la parcelle en zone de cours et jardins ». Elle ajoute que l’existence de nombreux volumes secondaires et le fait que l’habitation s’implante sur une parcelle triangulaire dont la plus grande face est située le long de la voirie réduit fortement la profondeur constructible, laissant par ailleurs peu de possibilité pour aménager un espace de cours et jardins de qualité. Elle considère que ces éléments permettent de comprendre pourquoi la direction juridique, des recours et du contentieux a estimé que cette implantation et cette configuration compromettaient les circonstances urbanistiques de la zone arrière et pourquoi elle ne correspondait pas à un bon aménagement des lieux.

En réplique, elle ajoute que l’attestation du voisin, évoquée dans le mémoire en réponse de la partie adverse, ne peut justifier la décision prise dès lors que les propriétaires du fonds voisin sont amenés à changer et que l’avis de l’un d’eux ne peut justifier l’atteinte portée de façon pérenne aux circonstances urbanistiques de la zone arrière. Elle soutient que la circonstance que l’auteur de l’acte attaqué a adopté une position identique à celle de la commission d’avis sur les recours ne permet pas de conclure *ipso facto* à l’absence d’erreur manifeste d’appréciation.

IV.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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.

En outre, il convient de rappeler que l'autorité de réformation ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours administratif. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne seraient pas pertinents.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'auteur de l'acte attaqué et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis 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.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« [...]

Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 20 septembre 2018, réceptionnée en date du 21 septembre 2018 ; que cette proposition d'octroi partiel du permis d'urbanisme repose sur les motifs suivants :

“ [...]

Considérant que l'avis de la Commission d'avis est notamment motivé comme suit :

‘ Compte tenu de ce qu'il ressort des éléments mis en exergue lors de l'audition que les actes et travaux qui concernent la véranda (en ce compris le mur latéral droit) ainsi que les extensions et les murs situés en partie

gauche du bien ont déjà fait l'objet d'un permis d'urbanisme, que la demande dont recours porte uniquement sur la démolition du garage vétuste existant et la reconstruction d'un garage répondant aux besoins actuels des demandeurs ;

Compte tenu de ce que la Commission estime que la démolition projetée est de nature à assainir les lieux et s'inscrit de manière cohérente dans la prolongation des actes et travaux déjà autorisés qui visent à améliorer les conditions de vie des demandeurs ;

Compte tenu de ce que la Commission estime que l'occupation projetée tire parti des contraintes des lieux ; que le maintien d'un 'boyau' en vue de la préservation d'un passage ne constitue pas un bon aménagement des lieux ; que ce type d'espace résiduaire ne participe pas à la création d'un tissu bâti cohérent ; qu'un passage est possible par le biais du garage ;

Compte tenu de ce que le projet ne modifie pas l'usage du lieu qui accueille déjà un édifice fonctionnel destiné au parcage de véhicule ; qu'au regard de la complexité du bâti et des caractéristiques de ce dernier, la Commission estime que le garage ne peut, à lui seul, compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales ;

Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux ne partage pas l'avis de la Commission pour les motifs suivants ;

Considérant qu'au regard des vues photographiques jointes au dossier par le demandeur, il est évident que vu l'état de vétusté et de délabrement du volume à 'transformer', il serait préférable de requalifier l'objet de la demande en 'démolition et reconstruction d'un garage à l'arrière d'un bâtiment existant' ;

Considérant le nombre de volumes secondaires à l'habitation existante, qui plus est s'implantant sur une parcelle de forme triangulaire dont la plus grande face est située le long de la voirie, d'où une profondeur constructible réduite ; que cela laisse par conséquent peu de possibilités pour l'aménagement d'une zone de cours et jardins procurant aux occupants un cadre de vie de qualité ;

Considérant que l'accès au garage inclus dans ce futur volume arrière nécessite de créer une circulation tangentielle à une limite de fond de la parcelle en zone de cours et jardins ; que cette implantation et cette configuration compromettent les circonstances urbanistiques de la zone arrière et ne peut correspondre à un bon aménagement des lieux ;

Considérant qu'une implantation en relation directe avec le front de voirie et une volumétrie plus traditionnelle avec une toiture à deux versants pourraient être envisagée.

Considérant donc que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu d'accorder le permis pour la démolition du garage vétuste et de refuser la reconstruction d'un garage plus grand à sa place.” ;

Considérant que, sur base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui est soumis, l'autorité compétente s'écarte de la position et des motifs développés par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux ; que sa décision repose sur les motifs développés ci-après ;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi approuvé par arrêté royal du 10 septembre 1979 et qui n'a cessé de produire ses effets pour le bien précité ;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre d'un règlement communal d'urbanisme devenu guide communal d'urbanisme, approuvé le 23 février 2001 et entré en vigueur le 19 mai 2001 ;

Considérant que le bien se situe dans une zone de protection d'un bien classé (certaines parties du charbonnage du Bois du Cazier à Marcinelle, à savoir : les façades et toitures des anciennes salles des pendus, des bains douches et de la lampisterie à l'exception de la partie contemporaine de verre et d'acier ; les façades - arrêté du 22 août 2011) ;

Considérant que le bien est situé en zone de protection du Bois du Cazier (arrêté du 1^{er} juillet 2002) ;

Considérant que le bien se situe dans un Régime d'assainissement collectif (RAC) de 2000 EH et plus, Zone d'épuration collective (ZEC) de 2000 EH et plus ;

Considérant que la demande vise la démolition d'un garage vétuste situé en arrière zone et reconstruction d'un garage plus grand sur base de cet emplacement;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article D.II.24 du Code qui 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 service publics et d’équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également 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 dès lors qu'il convient 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, à ce propos, que la démolition du garage projetée est de nature à assainir les lieux et s'inscrit de manière cohérente dans la prolongation des actes et travaux déjà autorisés qui visent à améliorer les conditions de vie des demandeurs ;

Considérant, par ailleurs, que l'occupation projetée tire parti des contraintes des lieux (division parcellaire) ; que le projet ne modifie pas l'usage du lieu qui accueille déjà à cet endroit un édifice fonctionnel destiné au parcage de véhicule ; qu'au regard de la complexité du bâti et des caractéristiques de ce dernier, comme l'indique la Commission dans son avis, le garage projeté ne peut, à lui seul, compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales ».

Par les motifs qui précèdent, l’auteur de l’acte attaqué reproduit les positions adoptées par la commission d’avis sur les recours et par la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4. Il expose ensuite qu’il s’écarte de la position de la direction juridique, des recours et du contentieux. Il précise la situation juridique de la parcelle visée par le projet litigieux. Il circonscrit l’objet de

la demande de permis, reprenant à son compte l'analyse de la direction juridique, des recours et du contentieux.

Si, dans les motifs de l'acte attaqué directement rédigés par ses soins, l'autorité ne spécifie pas les circonstances du cadre environnant, celles-ci sous-tendent clairement son raisonnement et ressortent à suffisance des autres motifs de la décision. L'auteur de l'acte attaqué indique les raisons pour lesquelles il estime que la démolition du garage vétuste est admissible. Ce motif spécifique n'est pas critiqué. Il fait ensuite valoir les raisons pour lesquelles il est d'avis que le projet de reconstruction d'un garage à cet endroit peut être autorisé. Cette motivation permet de comprendre les considérations qui ont guidé son appréciation. Il n'est pas soutenu que cette motivation reposerait sur une erreur de fait ou de droit. La circonstance que la partie requérante, suivie en cela par la direction juridique, des recours et du contentieux, a une conception différente du bon aménagement des lieux concernés n'emporte pas la démonstration de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

En mettant en exergue l'assainissement du bien, les contraintes parcellaires et l'absence de modification de l'usage des lieux, l'auteur de l'acte attaqué a exercé son pouvoir d'appréciation d'une manière telle que cette motivation permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles il a accordé le permis d'urbanisme attaqué, celui-ci ayant, du reste, un objet limité.

Par conséquent, 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.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le sept juillet deux mille vingt par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX