

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.712 du 4 février 2021

A. 228.578/XIII-8710

En cause : **la ville de Charleroi**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM et
Charles-Henri DE LA VALLEE POUSSIN, avocats,
place Flagey 7
1050 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

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 12 juillet 2019, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 13 mai 2019 du ministre de l'Aménagement du territoire, qui octroie à Frédéric D'Angello un permis d'urbanisme pour un bien sis à Charleroi (Jumet), rue César De Paepe 17, et ayant pour objet la régularisation de la création d'un logement sous combles.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 janvier 2021.

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

M^e Louis Navez, *loco* M^{es} Evrard De Schietere De Lophem et Charles-Henri de La Vallée Poussin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 22 octobre 2018, la ville de Charleroi délivre un récépissé d'une demande de permis d'urbanisme introduite par Frédéric D'Angello et ayant pour objet, d'une part, la régularisation d'un studio dans les combles d'un bien sis à Jumet, rue César De Paepe 17 et, d'autre part, la création d'une lucarne en façade arrière dans ledit studio.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

Le 8 novembre 2018, la ville de Charleroi délivre un accusé de réception de la demande de permis.

4. Le 12 novembre 2018, le service technique d'urbanisme de la ville de Charleroi dresse un rapport concluant au refus de permis. Il ressort de ce rapport qu'il s'agit de la quatrième demande de permis visant la régularisation du logement en cause. La ville de Charleroi a en effet pris des décisions de refus les 1^{er} septembre 2015 (refus partiel), 19 juillet 2016 et 29 mai 2018, cette dernière décision ayant été confirmée sur recours, suite à la décision d'irrecevabilité de celui-ci, prise par le Gouvernement wallon à une date que le dossier administratif ne permet pas déterminer.

Le 27 novembre 2018, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis sollicité.

5. Le 27 décembre 2018, Frédéric D'Angello introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon qui la réceptionne le lendemain.

Le 14 février 2019, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur la demande.

Le 1^{er} mars 2019, le ministre réceptionne une proposition de refus de permis de la direction juridique, des recours et du contentieux.

Le 13 mai 2019, il délivre le permis sollicité, sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié au collège communal de Charleroi, le 15 mai 2019.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

6. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.I.1, D.IV.53 et D.IV.57, 5°, du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 5 [*lire* : 3], 5°, du Code wallon du logement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du logement, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du devoir de minutie, de l'obligation de procéder à un examen complet des données de l'espèce, de l'erreur dans les motifs, l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir que la partie adverse a délivré l'acte attaqué sur avis contraire de ses organes consultatifs et après qu'elle-même a refusé le permis sollicité à quatre reprises, sans exposer, au terme d'une motivation exacte, pertinente, suffisante et adéquate, les raisons pour lesquelles elle s'écarte de ces avis et décisions, alors qu'une motivation formelle renforcée était exigée en l'espèce, puisqu'il s'agit d'un permis de régularisation.

7. Quant au motif de l'acte attaqué selon lequel « l'agencement de l'ameublement d'un logement ne relève pas de la police administrative de l'urbanisme », elle considère qu'il est entaché d'erreur ou, à tout le moins, d'une

erreur manifeste d'appréciation, dès lors que l'autorité s'est crue, à tort, dispensée d'examiner cet élément et d'expliquer la raison pour laquelle elle estimait qu'il n'empêchait pas la délivrance du permis sollicité, alors qu'il ressort de l'article D.II.2 du CoDT que la gestion qualitative du cadre de vie constitue un élément incontestable de la police de l'urbanisme. À son estime, ce motif de l'acte ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité s'est écartée des avis et décisions négatives rendus sur la demande.

8. Compte tenu de l'article D.IV.57 du CoDT, elle indique que l'autorité se devait de s'assurer que le projet respectait bien les prescriptions relatives à l'éclairage naturel du Code wallon du logement, spécialement dans un contexte où elle dispose d'une obligation de motivation formelle renforcée et compte tenu du fait que l'insuffisance de l'éclairage était un élément retenu à l'appui des avis négatifs et des décisions de refus antérieurs. À son estime, l'acte attaqué n'est pas suffisamment motivé sur ce point et révèle une méconnaissance du devoir de minutie. Elle observe que l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité ne peut être respecté en l'espèce, compte tenu de la taille et du nombre de fenêtres limités du logement, la surface totale des parties vitrées des baies vers l'extérieur n'atteignant de toute évidence pas 1/16.

9. À propos du motif de l'acte attaqué selon lequel « chaque logement dispose de l'accès au niveau en cave », elle soutient qu'il n'est pas pertinent et ne permet pas au destinataire de l'acte de comprendre pourquoi son auteur s'est écarté, sur ce point précis, des avis et décisions négatifs antérieurs qui relevaient que les espaces en sous-sol étaient limités et réservés aux poubelles, ce qui ne permettait pas d'aménager un septième logement de qualité dans l'immeuble, et qu'il révèle à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation.

10. Enfin, concernant la question du stationnement, elle critique la pertinence du motif de l'acte attaqué selon lequel le demandeur de permis est propriétaire du bien situé à l'arrière où des garages sont présents, dès lors que ces garages sont déjà occupés par les occupants de l'immeuble où ils se situent et qu'il n'est pas réaliste de penser que les occupants de l'immeuble concerné par la demande de permis pourraient en faire usage. Elle fait valoir qu'un tel motif ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué s'est écarté des avis et décisions négatifs qui relevaient l'absence d'emplacements de stationnement dans l'immeuble, ce qui ne concourrait pas à la création d'un septième logement de qualité, et qu'à tout le moins, il révèle une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

11. En réplique, elle maintient ses arguments, soulignant que ses critiques relèvent bien de la légalité de l'acte et non de la pure opportunité.

IV.2. Examen

12. L'article D.I.1., § 1^{er}, du CoDT dispose comme il suit :

« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

L'article D.II.2, § 2, alinéa 2, 2°, du même Code dispose que les objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, ont notamment pour but, « 3° la gestion qualitative du cadre de vie ».

L'article D.IV.53 du même Code dispose comme suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

L'article D.IV.57 du CoDT énumère les « motifs liés à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement » sur la base desquels un refus de permis « peut » être fondé :

« Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :

[...]

5° un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5°, du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et ce, sans préjudice de l'article 4, alinéa 2, du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité ».

L'article 3 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, désormais Code wallon de l'Habitation durable, dispose comme il suit :

« Le Gouvernement fixe les critères minimaux de salubrité des logements.

Ces critères concernent :

[...]
5° l'éclairage naturel ».

Enfin, l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement prévoit ce qui suit :

« Le critère minimal relatif à l'éclairage naturel est respecté si la surface totale des parties vitrées des baies vers l'extérieur de la pièce d'habitation atteint au moins 1/14 de la superficie au sol en cas de vitrage vertical et/ou 1/16 en cas de vitrage de toiture ».

13. 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 a ou 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.

Par ailleurs, il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre de conceptions urbanistiques divergentes. 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 de la 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.

14. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, l'autorité compétente ne partage pas la position et les motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des

recours et du contentieux; que l'autorité compétente fonde sa décision sur les motifs développés ci-après;

[...]

Considérant que, s'il s'agit d'une quatrième demande de permis visant la régularisation dudit logement, il importe d'examiner cette demande en tenant compte des modifications apportées par le demandeur et en écartant tout préjugé;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis du service suivant :

- Direction de l'aéroport de Charleroi de la DGO2; que son avis daté du 20 avril 2018 est favorable;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle définie par l'article D.II.24 du Code [...];

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage;

Considérant que l'immeuble concerné par la demande présente un gabarit du type rez + 2 + toiture; qu'il comporte actuellement 6 appartements répartis de la sorte :

- au rez-de-chaussée : 2 appartements à deux chambres traversants;
- aux premier et deuxième étages : 1 appartement à 1 chambre et un appartement à 2 chambres, traversants tous les 2;

Considérant que la septième unité de logement constitue un logement qui a été aménagé sous les combles et qui comprend : un espace séjour/cuisine, un hall, un W.C séparé et un espace chambre/salle-de-bains; que la présente demande de permis d'urbanisme vise uniquement ce logement sous les combles;

Considérant que le logement sollicité a été conçu dans un esprit "loft", ce qui explique l'absence de cloisonnement au niveau de certains espaces; que pareil agencement n'est pas proscrit; qu'afin d'apaiser les craintes en ce qui concerne la ventilation de la chambre - salle de bain, un système de ventilation mécanique peut être installé dans cet espace;

Considérant qu'à travers la présente demande, le demandeur propose la création d'une lucarne offrant un espace complémentaire où la hauteur sous plafond est portée à 2,20 m; que ce nouvel espace (estimé à +/- 10 m² par la DGO4) compense suffisamment l'espace perdu en raison du positionnement de l'escalier d'accès et de certains cloisonnements; que l'adjonction de cette lucarne optimise l'habitabilité du logement en termes de hauteur sous plafond; que le reportage photographique annexé au présent recours démontre que le logement offre déjà une habitabilité satisfaisante et a été aménagé et équipé avec soin; que l'adjonction de la lucarne renforcera l'habitabilité du logement proposé; que, par ailleurs, la lucarne permet d'offrir une vue droite depuis le séjour; que ce logement bénéficie d'un éclairage naturel suffisant, et ce via des ouvertures de différents types orientées Est ou Ouest; qu'ainsi, le logement sollicité bénéficie d'un éclairage naturel tant le matin que l'après-midi;

Considérant que l'agencement de l'ameublement d'un logement ne relève pas de la police administrative de l'urbanisme; que le logement proposé répond à l'ensemble des fonctions de base nécessaires à l'habitat;

Considérant que la lucarne est réalisée en ossature bois et sera revêtue d'un zinc prépatiné anthracite pour obtenir la même teinte que la toiture; que les châssis de la lucarne sont en PVC de ton blanc et s'aligneront sur ceux de l'étage inférieur; que ce traitement de la lucarne est suffisant pour s'intégrer de manière adéquate

au reste du bâtiment existant et, plus globalement, au sein du contexte bâti de l'endroit considéré;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que chaque logement dispose de l'accès au niveau en cave (poubelles, rangement);

Considérant qu'à travers sa demande de permis, le demandeur précise qu'il est propriétaire du bâtiment situé à l'arrière et que des garages sont présents en suffisance pour chacun des 7 logements; qu'en outre, le bien du demandeur offre également la possibilité de stationner deux véhicules en extérieur;

Considérant, par ailleurs, que la situation du bien favorise l'utilisation des transports en commun;

Considérant que la densification des centres est un objectif prôné par la Wallonie et participe à la lutte contre l'étalement urbain et à une gestion rationnelle du territoire; que les petits logements en milieu urbain répondent également à des besoins de la société actuelle; qu'il ressort du dossier présenté que le logement tel qu'adapté offre un cadre de vie qui peut être accepté;

Considérant, en tout état de cause, comme le relève de manière pertinente la Commission dans son avis, que "les plans présentent un accès à l'appartement sous combles à partir d'une porte placée au troisième étage; que l'auteur du projet explique que l'accès est en fait réalisé au palier commun du deuxième niveau; que cette situation ne correspond pas à la représentation graphique des plans présentés"; que cette erreur de dessin ressort des débats devant la Commission d'avis sur les recours; que les explications apportées par l'auteur du projet en audition permettent de compenser cette erreur de dessin aux plans ».

15. Il ne ressort ni de l'acte attaqué, ni du dossier administratif que le projet contesté serait régi par un des schémas de développement visés à l'article D.II.1, sous le livre II du CoDT relatif à la planification. La violation de l'article D.I.1, § 1^{er}, du même Code peut dès lors être invoquée à l'appui du moyen unique.

16. L'auteur de l'acte attaqué considère que le logement offre déjà une habitabilité satisfaisante et qu'il est équipé avec soin. Il relève que le demandeur propose en outre un espace supplémentaire d'une hauteur de 2,20 mètres sous plafond, qui offre une vue droite depuis le séjour. Il considère que ce nouvel espace renforce l'habitabilité du logement. Il estime par ailleurs que ce logement bénéficie d'un éclairage naturel suffisant tant le matin que l'après-midi et ce via des ouvertures de différents types orientées est ou ouest. Il relève qu'il dispose d'un accès en cave (poubelles et rangement) et que la capacité de stationnement (garages et emplacements de stationnement) est suffisante pour les sept logements de l'immeuble. Il estime que le logement répond à l'ensemble des fonctions de base nécessaires à l'habitat et que, tel qu'adapté, il offre « un cadre de vie qui peut être accepté ».

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a procédé à l'examen de l'admissibilité du projet au regard du bon aménagement des lieux, en ayant égard au principe de développement territorial relatif à la « gestion qualitative

du cadre de vie » explicité, pour les schémas de développement, au livre II du CoDT. Cette motivation permet de comprendre la raison pour laquelle la partie adverse s'est départie des avis négatifs et de l'appréciation de la requérante quant à la qualité du cadre de vie offert par ce logement.

17. D'une part, la requérante n'a pas intérêt à dénoncer le fait que l'autorité a estimé ne pas devoir examiner la question relative à l'agencement de l'ameublement, soit aux espaces de rangement, dès lors qu'il n'est pas établi que cette question poserait un problème concret d'aménagement du territoire ou d'urbanisme à examiner d'office et, d'autre part, la partie adverse n'était pas tenue de réfuter, point par point, les arguments développés dans les avis ou décisions négatifs antérieurs, notamment en ce qui concerne les espaces en sous-sol.

Par ailleurs, dès lors qu'il n'est pas établi que les garages existants sur la parcelle voisine sont déjà occupés, le motif y relatif de la décision attaquée ne paraît pas dénué de pertinence. En outre, il convient d'observer que la requérante ne conteste pas le motif de l'acte attaqué selon lequel le bien du demandeur offre la possibilité de stationner deux véhicules en extérieur, ni ne remet en cause le motif selon lequel sa situation favorise l'utilisation des transports en commun.

18. Il résulte de ce qui précède que, quant à la qualité du cadre de vie offert par le logement litigieux, la requérante ne démontre pas qu'une erreur de fait aurait été commise par la partie adverse. La démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation n'est pas non plus apportée à cet égard.

19. À propos du caractère suffisant de l'éclairage naturel, l'article D.IV.57 du CoDT règle l'articulation entre la police de l'urbanisme et celle du logement.

Pour rappel, aux termes de cette disposition, un permis peut être refusé ou bien assorti de conditions particulières lorsque les actes ou travaux se rapportent à un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5°, du Code wallon de l'Habitation durable et ce, sous réserve de l'article 4, alinéa 2, du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité.

Il ressort des travaux préparatoires que « le lien avec les critères de salubrité du logement a été établi, parce que certains permis refusés ou conditionnés parce qu'ils ne respectent pas les critères de salubrité ont été annulés par le Conseil d'Etat, car il défend l'indépendance des polices administratives. Ici, possibilité est donnée de refuser un permis lorsqu'il ne respecte pas les critères de salubrité. Aux points 3° et 5°, il est fait mention des dimensions, parce que ce sont les seuls critères

qui peuvent encore être vérifiables sur plan, seul lien qui puisse être relevé entre le contenu d'un permis d'urbanisme et les critères de salubrité. S'il s'agit de construire une maison ou un bâtiment neuf, l'exigence est plus importante que s'il s'agit de la transformation d'un bâtiment existant » (*Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2015-2016, 307, n° 338bis, p. 223).

20. En vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'un acte, telle celle d'un permis délivré en application d'une police d'aménagement du territoire, doit s'apprécier par rapport à celle-ci et non en fonction de considérations relevant d'une autre police spéciale.

Les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres. Ainsi, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut avoir sa propre conception de ce qui est admissible au regard du bon aménagement des lieux et refuser un projet qui respecterait les règles minimales établies en vertu du Code wallon de l'Habitation durable. Le mécanisme prévu par la disposition précitée consiste donc en une simple faculté dans le chef de l'autorité compétente en matière de développement territorial, de tenir compte des règlements en matière de logement dans l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et, partant, en une habilitation, sans toutefois y obliger l'autorité, à refuser, le cas échéant, un permis au motif qu'il méconnaîtrait les prescriptions du Code wallon de l'Habitation durable relatives au critère de salubrité en matière d'éclairage naturel.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse n'était pas tenue d'examiner la demande au regard de l'article 3, 5°, du Code wallon de l'Habitation durable et de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, de sorte que le moyen, en ce qu'il dénonce la violation de l'article D.IV.57 du CoDT et de ces prescriptions, n'est pas fondé.

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

V. Indemnité de procédure

21. 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 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 4 février 2021 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