

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.174 du 19 mars 2024

A. 230.538/XIII-8945

En cause : **la ville de Charleroi**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-Sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

L.H.,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre-Paul RENSON, avocat,
rue de Bruxelles 118
6210 Les Bons Villers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 20 mars 2020, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 21 janvier 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à L.H. un permis d'urbanisme, sous conditions, ayant pour objet la création de deux chambres pour étudiants avec entrée particulière, dans un bien sis rue de la Broucheterre, 20 à Charleroi.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 1^{er} juillet 2020, L.H. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 une lettre valant dernier mémoire, la partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2023.

Par un avis du 30 octobre 2023, l'affaire a été remise à l'audience du 11 janvier 2024.

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

M^e Gautier Melchior, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-Jacques Ghosez, *loco* M^e Pierre-Paul Renson, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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 11 avril 2019, la partie intervenante introduit contre récépissé, auprès du fonctionnaire délégué, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la création de deux chambres pour étudiants avec création d'une entrée

particulière, pour un bien sis à Charleroi, rue de la Brouchettere, 20, cadastré 2^{ème} division, section A, parcelle n° 41 N.

Le bien est situé en zone de services publics et équipements communautaires au plan secteur de Charleroi, approuvé par arrêté royal du 10 septembre 1979. Il est également situé dans un périmètre de servitude aéronautique.

Le 3 mai 2019, le fonctionnaire délégué accuse réception de la demande.

4. Une enquête publique est organisée du 20 mai au 4 juin 2019. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Plusieurs avis sont émis sur la demande, dont les avis défavorables du service Urbanisme et du collège communal de la ville de Charleroi.

5. Le 9 septembre 2019, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis sollicité.

6. Le 16 octobre 2019, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 12 novembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 26 novembre 2019. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 23 décembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser d'octroyer le permis demandé.

8. Le 21 janvier 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et délivre le permis d'urbanisme, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Second moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un moyen, le second de la requête, de la violation des articles D.II.26, § 1^{er}, D.IV.13 et D.IV.53, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, en tant « qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause », et du devoir de minutie.

10. Rappelant que le bien est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur et que la demande y déroge, elle fait grief à la motivation de l'acte attaqué de ne confronter le projet litigieux à aucune des trois conditions d'admissibilité de la dérogation prévues à l'article D.IV.13 du CoDT. Elle estime que cette absence de motivation adéquate démontre que la partie adverse n'a pas procédé à un examen complet des circonstances de la cause, en violation du principe général de bonne administration et du devoir de minutie.

11. En réplique, elle insiste sur le fait que la motivation de l'acte attaqué consiste en une formule creuse et ne permet pas de comprendre pourquoi la dérogation est accordée.

IV.2. Thèse de la partie adverse

12. La partie adverse répond, jurisprudence à l'appui, que le Conseil d'État admet qu'une motivation relative à une dérogation soit succincte « pour autant qu'elle n'est pas vague et passe-partout et permet de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du projet », que le ministre statuant en réformation peut avoir une conception du bon aménagement des lieux différente de celle de l'autorité compétente en première instance, que la motivation de la décision doit être proportionnelle à l'importance de l'acte attaqué et que le ministre n'a pas l'obligation de répondre à chacun des arguments présentés.

Elle estime qu'en l'espèce, l'autorité délivrante motive l'acte attaqué de manière adéquate en indiquant qu'une dérogation au plan de secteur est possible et en rappelant cette possibilité expressément par la référence de l'article D.IV.13 du CoDT.

13. Dans son dernier mémoire, elle maintient que la motivation de l'acte attaqué relative à la dérogation n'est pas inexistante. Elle indique que les raisons pour lesquelles celle-ci est octroyée compte tenu des spécificités du projet ressortent de la motivation de l'acte attaqué, qui permet également de comprendre que le projet ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur et contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

IV.3. Examen

14. 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. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été 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.

15. L'article D.II.26, § 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

« La zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général.

Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la réalisation d'un projet. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général ».

L'article D.IV.13 du même code prévoit ce qui suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;
3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les travaux préparatoires de cette disposition comportent le passage suivant :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

16. S'il ressort de l'extrait précité une volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

Ainsi, concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout.

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

« Considérant que le bien est situé en zone de services publics et équipements communautaires au plan de secteur de Charleroi, approuvé par arrêté royal du 10 septembre 1979 ;

Considérant que le bien est situé dans un périmètre de servitude aéronautique ;

[...]

Considérant que la demande déroge à la destination de la zone définie au plan de secteur et précisée par l'article D.II.26 du Code; qu'en effet, il s'agit d'un projet privé en zone de services publics et d'équipements communautaires ;

[...]

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que la demande déroge à la destination de la zone telle qu'elle résulte au plan de secteur; que le principe

d'une dérogation peut être envisagé, en application de l'article D.IV.6 du Code et dans le respect de l'article D.IV.13 du Code ;

Considérant que les surfaces réservées aux chambres sont certes réduites; que toutefois cette faible surface est compensée par l'offre d'un espace commun de +/- 25 m² permettant la détente, les repas et accueillant un espace sanitaire; qu'en outre, l'espace commun est muni d'une grande baie permettant une large vue vers l'extérieur; que le léger décrochement de corniche nécessaire à la réalisation de la baie ne perturbe en rien les lignes de composition générales de l'édifice; qu'il convient toutefois de supprimer le balcon et de placer un garde-corps au droit de la baie ».

18. Malgré l'indication de la disposition du CoDT sur la base de laquelle l'autorité délivrante a entendu accorder une dérogation au plan de secteur, à savoir l'article D.IV.13 du code, les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de vérifier que la partie adverse a procédé à une analyse concrète du respect des conditions prescrites par cet article.

Si les motifs relatifs au « léger décrochement de corniche nécessaire à la réalisation de la baie [qui] ne perturbe en rien les lignes de composition générales de l'édifice », à la suppression du balcon et au placement d'un garde-corps au droit de la baie permettent éventuellement d'induire qu'à l'estime de la partie adverse, le projet dérogatoire ne porte pas atteinte ou contribue à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, de tels motifs ne sont pas de nature à démontrer que le projet litigieux est justifié à l'endroit retenu compte tenu de ses spécificités, pas plus qu'ils n'exposent en quoi la dérogation ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, la seule affirmation que le principe d'une dérogation peut être envisagé, en application du CoDT, étant insuffisante à cet égard. Si la motivation relative à une dérogation peut être succincte, encore faut-il qu'une telle motivation existe, *quod non* en l'espèce.

19. Le second moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier moyen.

V. Indemnité de procédure

20. 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 21 janvier 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à L.H. un permis d'urbanisme, sous conditions, ayant pour objet la création de deux chambres pour étudiants avec entrée particulière, pour un bien sis rue de la Broucheterre, 20 à Charleroi.

Article 2.

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

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux