

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.414 du 8 avril 2024

A.231.168/XIII-9020

En cause : **la ville de Châtelet**, 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 Martine ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2020, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 4 mai 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) TBE un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un logement supplémentaire dans un immeuble comprenant un commerce et un logement situé rue des Brasseurs n° 12 à Châtelet.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 24 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Justine Philippart, *loco* M^e Philippe Herman, 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-Baptiste Levaux, 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

1. Le 27 juin 2019, la SPRL TBE introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'« aménagement d'un nouveau logement d'un immeuble comprenant un commerce avec logement existant » situé rue des Brasseurs n° 12 à Châtelet.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise cet objet en ces termes :

« Transformations intérieures d'un immeuble qui conserve son affectation de commerce au rez-de-chaussée avec deux logements au lieu d'un seul à l'étage. Aucune modification des façades ».

Le projet se situe en zone d'habitat au plan de secteur, en aire de centre ancien au règlement communal d'urbanisme, devenu guide communal d'urbanisme (GCU), de Châtelet, ainsi qu'en zone de développement tertiaire en zone urbaine centrale au schéma de structure communal, devenu schéma de développement communal (SDC), de Châtelet.

2. Le 17 juillet 2019, la ville de Châtelet sollicite le dépôt de pièces manquantes.

Après un dépôt complémentaire effectué le 1^{er} août 2019, la demande est déclarée complète le 20 août 2019.

3. Du 6 au 16 septembre 2019, le projet fait l'objet d'une annonce en raison, d'une part, d'un écart au GCU s'agissant de la hauteur sous plafond et, d'autre part, d'un écart au SDC s'agissant de la proportion d'affectation de la superficie plancher à une activité tertiaire.

4. Le projet fait notamment l'objet d'un avis favorable de la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) donné le 10 septembre 2019 et d'un avis favorable conditionnel de la zone de secours Hainaut-Est émis le 14 septembre 2019.

5. Le 18 octobre 2019, le collège communal de Châtelet refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Ce refus est notamment motivé comme suit :

« La division des parties étagées du bâtiment en 2 logements ne peut être envisagée. Ces parties étagées doivent être composées d'un seul logement proposant un aménagement fonctionnel et des surfaces de pièces en relation avec leur fonction.

[...]

Le projet ne proposerait pas un aménagement qualitatif pour le bâtiment. Celui-ci vise uniquement une rentabilité immobilière au détriment d'un bon aménagement des lieux. Malgré une amélioration thermique, acoustique et la solution en termes de stationnement mentionnée par l'auteur du projet, il ne peut être proposé au Collège communal de statuer positivement sur les aménagements projetés ».

6. Le 21 novembre 2019, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus.

7. Le 6 janvier 2020, une audition est organisée devant la commission d'avis sur les recours (CAR).

À cette même date, la CAR émet un avis favorable qui est motivé comme suit :

« Les membres de la Commission estiment que, vu l'absence d'espaces extérieurs, l'installation d'une famille est peu probable et que la division du plateau en deux entités est envisageable. Les hauteurs sous plafond sont conformes à une exploitation des lieux, la luminosité est satisfaisante et la présence d'un débarras au rez-de-chaussée (espace polyvalent) mis à disposition des appartements est un atout qui améliore les conditions de vie des futurs occupants (vélos, poubelles...) ».

8. Le 29 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE) propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis d'urbanisme.

9. Une seconde enquête publique est organisée du 16 au 30 mars 2020, en raison de dérogations aux normes du guide régional d'urbanisme (GRU) relatives à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (PMR).

10. Le 4 mai 2020, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « de la notion de bon aménagement des lieux », des articles D.I.1 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 devoir de minutie et du principe de bonne administration, en tant qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, elle fait valoir que la prévention du risque d'incendie s'exerce à l'occasion de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et soutient qu'un permis d'urbanisme n'est pas suffisamment motivé lorsqu'il n'expose pas les raisons pour lesquelles le rapport du service régional d'incendie ne doit pas être suivi ou lorsqu'il n'impose pas la réalisation des conditions prescrites par ce service.

Elle soutient qu'en l'espèce, si l'avis de la zone de secours est visé dans la décision attaquée, le dispositif de celle-ci n'en impose pas le respect alors que sa motivation formelle n'expose pas les raisons pour lesquelles les prescriptions suggérées dans cet avis ne doivent pas être suivies.

En particulier, elle expose que si les plans de la demande contiennent certaines informations en matière de prévention des risques d'incendie, ils ne

permettent pas de déterminer si les éléments de structure de la toiture et de l'escalier commun présentent une résistance au feu de « R30 », ne mentionnent pas la présence d'une alarme incendie et ne prévoient ni la pose d'extincteurs, ni « le placement de détecteurs interconnectés dans la cage d'escalier, dans les sous-sol et le commerce de manière à pouvoir informer l'ensemble du bâtiment d'un début d'incendie », comme le suggérait l'avis de la zone de secours.

Elle en déduit que l'acte n'est pas adéquatement motivé quant à la sécurité incendie et ajoute que l'absence de motivation démontre que son auteur n'a pas examiné cette question en violation des dispositions visées au moyen.

En une seconde branche, elle rappelle que la décision de refus de son collège communal était motivée par le fait que les logements en cause n'offrent pas un cadre de vie agréable pour les occupants, spécialement en ce qui concerne la salle de bains du logement n° 2 dès lors qu'il faut traverser la douche, placée au milieu de la pièce, pour atteindre la deuxième partie de la salle de bains et la seule fenêtre de celle-ci.

À son estime, ni l'avis de la CAR, reproduit dans l'acte attaqué, ni la motivation propre de celui-ci ne font référence à la situation tout à fait particulière de cette salle d'eau et à son éventuelle conformité au bon aménagement des lieux. Elle en déduit que la motivation de ce permis ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur ne partage pas l'appréciation du collège communal à cet égard.

Elle ajoute qu'en autorisant la création d'un logement avec une telle salle d'eau, l'autorité délivrante commet une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la seconde branche, elle réplique que l'agencement de la salle de bains du logement n° 2 constitue une caractéristique atypique et anormale qui méritait que l'auteur de l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles il s'est écarté sur ce point de l'appréciation émise par l'autorité compétente en première instance.

C. Le dernier mémoire

S'agissant de la première branche, elle soutient que le placement de détecteurs interconnectés dans la cage d'escalier, les sous-sols et le commerce,

recommandé par le service d'incendie, n'est pas imposé par la réglementation existante.

S'agissant de la seconde branche, elle considère qu'il est inhabituel et même dangereux de placer un bac de douche au centre d'une salle d'eau.

IV.2. Examen

A. Sur la première branche

1. 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, au sens de l'article 1^{er}, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Ainsi, pour être adéquate, la motivation en la forme du permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur ne partage pas l'appréciation émise antérieurement. Le seul fait que l'autorité délivrante ne subordonne pas la délivrance du permis à toutes les conditions suggérées au cours de l'instruction de la demande ne suffit pas à établir un vice de motivation dès lors qu'il convient de tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce.

Pour le surplus, il est constant que la prévention du risque d'incendie a notamment lieu à l'occasion de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme au cours de laquelle un rapport des services d'incendie est demandé. Ce rapport permet à l'autorité en charge de la police de l'urbanisme de porter une appréciation concrète sur ce risque et d'imposer les mesures qu'elle juge adéquates comme conditions du permis d'urbanisme.

2. En l'espèce, la critique de la partie requérante se concentre sur quatre points de l'avis de la zone de secours, à savoir :

- la résistance au feu des éléments de structure de la toiture et de l'escalier ;
- la présence d'une alarme incendie ;
- la pose d'extincteurs ;
- « le placement de détecteurs interconnectés dans la cage d'escalier, dans les sous-sol et le commerce de manière à pouvoir informer l'ensemble du bâtiment d'un début d'incendie ».

Ces conditions figurent effectivement dans l'avis de la zone de secours et l'acte attaqué ne les impose pas explicitement.

3. En ce qui concerne la première condition critiquée, il ressort de l'annexe 2/1 de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquelles les bâtiments doivent satisfaire que, pour les bâtiments bas, les éléments structuraux du toit et les autres éléments structuraux ont à tout le moins une résistance au feu de R 30.

Les prescriptions de cet arrêté royal s'imposant au projet, la condition suggérée par le service d'incendie n'est qu'un rappel de la norme applicable. Partant, le grief n'est pas opérant.

4. En ce qui concerne la deuxième condition critiquée, il ressort de l'article 10.3 du règlement communal complémentaire de police en matière de sécurité incendie dans le cadre du permis d'urbanisme et/ou du permis de location, adopté par une délibération du conseil communal de Châtelet du 15 mars 2010, que « [s]i le service incendie le juge nécessaire, un système d'alerte-alarme peut être exigé ».

Dès lors que le placement d'un système d'alerte-alarme est, en vertu d'un règlement de la partie requérante, obligatoire dès que le service d'incendie l'estime nécessaire, le grief qui reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir inséré une condition en ce sens dans le permis délivré est inopérant dans la mesure où celle-ci ne constitue qu'un rappel d'une exigence qui découle du règlement de la partie requérante.

5. En ce qui concerne la troisième condition critiquée, il ressort de l'article 10.2 du règlement communal complémentaire de police précité que « l'immeuble doit être équipé d'extincteurs dont le type et le nombre sont déterminés par le service d'incendie ».

Dès lors que cette prescription impose la pose d'extincteurs, le grief n'est pas opérant.

6. En ce qui concerne la quatrième condition critiquée, le placement de détecteurs d'incendie dans le logement en cause s'impose en application de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements. Compte tenu de l'ampleur limitée de l'objet de la demande et des exigences issues des différentes réglementations existantes en termes de prévention de l'incendie, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas tenu de justifier les raisons pour lesquelles il n'imposait pas, en outre, le placement de détecteurs interconnectés dans la cage d'escalier, les sous-sol et le commerce, d'autant que celui-ci est étranger à la demande et fait l'objet d'une réglementation spécifique.

7. Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

8. Dès lors que l'acte attaqué est adopté à la suite d'un recours en réformation et que celui-ci n'est pas de nature juridictionnelle, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs qui fondent la décision qu'elle réforme pourvu que la motivation de sa décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

En outre, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie 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 statuer sur la demande de 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 devant être exclu.

9. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué intègre et se rallie à l'avis de la CAR – reproduit au point 7 de l'exposé des faits – laquelle considère notamment

que l'installation d'une famille dans cet immeuble est peu probable compte tenu de l'absence d'espaces extérieurs.

Il ajoute les motifs suivants :

« Considérant que les aménagements projetés constituent une meilleure valorisation des espaces intérieurs permettant l'ajout d'un second logement d'une chambre, ainsi qu'une meilleure habitabilité des pièces de jour et de nuit, et ce, tout en conservant une vocation commerciale au rez-de-chaussée ; que la division de l'immeuble en deux logements d'une chambre chacun répond favorablement à une demande croissante en termes sociaux et économiques ;

Considérant que les écarts sont acceptables eu égard au fait que l'immeuble est existant avec au départ ses contraintes structurelles obligeant de fait de s'écarter des articles PMR énoncés ci-dessus et du point 8.1 hauteur de pièce inférieure à 2m40 ; que la différence minimale (2m35 au lieu de 2m40) n'altère en rien la bonne habitabilité de la pièce concernée ; qu'il est souhaitable de conserver l'activité tertiaire au rez-de-chaussée, même s'il faut s'écarter du schéma dont les prescriptions ont une valeur indicative ».

Ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante considère que le projet, dans son ensemble, est conforme à sa conception du bon aménagement des lieux. Une telle motivation est suffisante et il ne s'imposait pas qu'elle réponde formellement au motif de la décision de première instance relatif à la salle d'eau.

10. Pour le surplus, la partie requérante tente de substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité compétente sur recours, ce qu'elle ne peut. Le fait que cette appréciation est également partagée par la CCATM, la CAR et la DJRC dément l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. Il s'ensuit que la seconde branche n'est pas fondée.

12. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 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 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay