

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 261.124 du 22 octobre 2024

A. 238.549/XIII-9940

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 Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée EURO-AUTOS,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 février 2023, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 22 décembre 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Euros-Autos un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'un immeuble de commerce avec cinq logements ainsi que l'aménagement d'une zone de parking et d'un jardin commun sur un bien sis rue des Sablières n° 57 à Châtelet.

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 avril 2023 par la voie électronique, la SRL Euro-Autos a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 avril 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Benjamin Marchal, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Amandine Huart, *loco* M^e Alessandro Marinelli, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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 bien concerné par cette affaire est situé rue des Sablières n° 57 à Châtelet. Cet immeuble est principalement affecté au commerce d'automobiles d'occasion. Il comporte plusieurs volumes d'un ou de deux niveaux, outre la présence de combles.

Au plan de secteur, ce bien est affecté, partiellement, en zone d'habitat et, pour le surplus, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

2. Le 26 octobre 2018, le collège communal de la ville de Chatelet refuse de faire droit à une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « [t]ransformation d'un commerce en deux logements ». Bien qu'elle soit favorable au projet, l'autorité communale estime que la procédure est irrégulière : elle considère en effet que l'ensemble des travaux, y compris l'aménagement du parking situé à l'arrière du bâtiment existant, devait être pris en compte, de sorte qu'une dérogation était nécessaire pour la réalisation du projet, de même que l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

3. Le 23 août 2019, le collège communal délivre pour le même bien un permis d'urbanisme ayant pour objet de « [t]ransformer un bâtiment destiné initialement à un commerce en un bâtiment destiné au commerce et à 2 logements ».

4. Le 4 janvier 2021, l'autorité communale accuse réception d'un dossier complet relatif à une demande de permis d'urbanisme introduite par la SRL Euros-Autos dont l'objet est libellé comme suit :

« Transformation d'un immeuble de commerce avec 5 logements.
Commerce existant dont annexe arrière transformée en logement type conciergerie au rez.
Etages, grenier et vides transformés en 4 logements, soit 2 à étage 1 et 2 étage 2.
Accès latéral gauche avec rangement et locaux communs tels local vélos ».

5. Parmi les instances consultées au cours de l'instruction de la demande, la zone de secours de Hainaut-Est émet, 14 janvier 2021, un avis favorable conditionnel.

6. Le 19 février 2021, le collège communal décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité. Il indique notamment que le nombre d'appartements est « discutable » puisque la fonction d'habitation serait supérieure à celle dédiée au commerce, alors que l'ensemble des volumes ne revêt pas un caractère résidentiel. Il ajoute que « [l']accessibilité des logements par le passage latéral, destiné principalement à l'accès à la zone arrière du bâtiment (parking), reste une contrainte en termes d'aménagement et d'évacuation » et que, comme souligné dans le rapport de la zone de secours, ce passage, fermé par une barrière, pourrait être un obstacle en cas d'intervention.

7. Le 19 mars 2021, la demanderesse de permis introduit devant le Gouvernement wallon un recours contre cette décision, lequel est réceptionné le 22 mars 2021.

8 Le 15 avril 2021, la direction juridique des recours et du contentieux (DJRC) transmet sa première analyse du recours.

9. Le 5 mai 2021, la demanderesse de permis dépose une note d'observations.

À cette même date, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après audition, un avis favorable conditionnel. La condition porte sur la réalisation de l'aménagement du jardin partagé proposé par la demanderesse de permis dans son recours.

10. Le 26 mai 2021, la DJRC propose au ministre de l'Aménagement du territoire de délivrer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

11. Par un arrêté du 28 juin 2021, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité sous conditions, notamment, d'aménager le jardin partagé.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le n° 234.394/XIII-9.383.

L'arrêt n° 261.122 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.122) prononcé ce jour qu'il n'y a plus lieu de statuer sur cette requête en annulation dans la mesure où le recours a perdu son objet.

12. À la suite de ce recours, la DJRC propose au ministre, dans une note du 21 décembre 2021, de retirer cet arrêté et d'octroyer, sous conditions, un nouveau permis. Cette note proposer d'ajouter la condition suivante :

« Respecter l'avis de conditionnel rendu par la Zone de Secours Hainaut-Est le 14/01/2021 (avis 0109/2021/AV – voir annexe 2) ».

13. Le 10 janvier 2022, le ministre retire son arrêté du 28 juin 2021 et délivre le permis d'urbanisme sollicité sous conditions, notamment, de respecter l'avis précité de la zone de secours.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le n° 235.842/XIII-9581.

L'arrêt n° 261.123 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.123) prononcé ce jour annule l'arrêté ministériel du 10 janvier 2022 en tant qu'il délivre le permis d'urbanisme sollicité.

14. Le 22 février 2022, la SRL Euros-Autos introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme dont l'objet est libellé comme suit :

« Transformer un immeuble de commerce avec 5 logements et aménager une zone de parking et de jardin commun ».

15. À la demande de l'autorité communale, la demanderesse de permis complète son dossier.

Un accusé de réception du dossier complet est dressé le 11 mai 2022.

16. Du 18 mai au 1^{er} juin 2022, une enquête publique est organisée au motif que « [l]a zone ZACC ne contient aucune affectation déterminée : la partie arrière de la parcelle serait/est aménagée en partie en zone de stationnement (parking) revêtue d'un matériau asphaltique et en partie en jardin partagé ».

17. Parmi les instances consultées au cours de l'instruction de la demande, la zone de secours Hainaut-Est émet, 29 juin 2022, un avis favorable conditionnel.

18. Le 26 août 2022, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il considère notamment que le projet vise à densifier davantage un immeuble présentant un caractère architectural non adapté à la création de cinq logements et ajoute ce qui suit :

« Le parking situé à l'arrière du bâtiment concerné par les transformations existe depuis de très nombreuses années. Une aire minéralisée apparaît déjà sur l'orthophotoplan de 1994-2000. En tout état de cause et contrairement à la précédente demande, cette aire n'est plus étrangère à l'objet de la demande de permis d'urbanisme étant donné qu'une partie de cette zone serait dédiée à un jardin commun. Au regard de l'orthophotoplan de 1994-2000, il peut être clairement constaté que la zone a subi plusieurs interventions au niveau de son revêtement. Le dernier en date consiste au placement d'un revêtement hydrocarboné sur toute la surface et ce sans le permis d'urbanisme requis. Ce revêtement aux propriétés imperméables n'est pas approprié à la zone arrière de la parcelle et n'est pas régularisable en l'état. Un nouvel aménagement de cette zone doit être envisagé et ce par l'emploi de matériaux perméables (type dalles engazonnées, autres) afin d'être en relation avec le cadre bâti et de limiter les risques de ruissellement en cas de forte pluie ».

19. Le 30 septembre 2022, la demanderesse de permis introduit devant le Gouvernement wallon un recours contre cette décision, lequel est réceptionné le 3 octobre 2022.

20. Le 27 octobre 2022, la DJRC transmet sa première analyse du recours.

21. Le 17 novembre 2022, la CAR émet, après audition, un avis favorable.

22. Le 8 décembre 2022, la DJRC propose au ministre de délivrer le permis d'urbanisme sous conditions, notamment, de respecter l'avis de la zone de secours du 29 juin 2022.

23. Par un arrêté du 22 décembre 2022, le ministre délivre le permis d'urbanisme sollicité et reprend dans les conditions qu'il édicte celle évoquée ci-avant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.II.42, D.IV.53 et D.VII.1^{er}bis, alinéa 2, 1^o, 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 et du principe de bonne administration, « en ce qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause », et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle critique le motif de l'acte attaqué qui estime que le parking situé à l'arrière de l'immeuble peut bénéficier de la présomption de conformité édictée à l'article D.VII.1^{er}bis du CoDT pour les travaux réalisés avant le 1^{er} mars 1998.

Selon elle, il ressort des orthophotoplans que le revêtement actuel a été réalisé entre 2015 et 2016. Elle fait valoir que la pose d'un nouveau revêtement était soumise à permis d'urbanisme conformément à l'article 84, § 1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

Elle ajoute qu'à supposer que les travaux aient été réalisés avant le 1^{er} mars 1998, ils ne sont pas conformes à la destination de la zone au plan de secteur, à savoir une ZACC qui n'a pas été mise en œuvre, de sorte que l'autorité aurait dû, conformément à l'article D.VII.1^{er}bis du CoDT, s'assurer qu'ils pouvaient

bénéficier d'un système dérogatoire sur la base de la réglementation applicable lors de l'accomplissement des actes et travaux ou ultérieurement.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond en relevant différents éléments de plusieurs avis ou décisions afférents aux multiples demandes de permis d'urbanisme concernant ce bien.

Elle fait valoir que la partie de la propriété affectée en ZACC concernée par le projet ne porte que sur le jardin commun à destination des locataires ; il s'agit plus précisément de remplacer l'asphalte sur une petite zone (35 m sur 22 m) par de la terre arable pour la création d'un jardin et d'une aire de jeux pour enfants.

Selon elle, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas erronément considéré que l'imperméabilisation de cette zone existe depuis 1994, de sorte qu'elle bénéficie de l'application de l'article D.VII.1^{er}*bis* du CoDT. Elle ajoute qu'il a, au surplus, considéré que l'aménagement du jardin ne nécessite pas de permis et que celui de l'aire de parcage bénéficie d'une amnistie. La requérante ne critiquant pas l'aménagement du jardin, elle n'aperçoit pas en quoi consiste son intérêt au moyen.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que la demande porte notamment sur l'aménagement de la partie arrière du bien qui comporte la création d'une aire de circulation pour les garages des locataires et qui constitue le chemin d'accès au jardin.

Elle renvoie au plan 2/4 joint à la demande de permis et constate que ces aménagements sont situés sur le parking asphalté figurant en ZACC au plan de secteur. Elle soutient que cet aménagement nécessite un permis, conformément aux articles R.IV.1-1.J.3 et R.IV.1-1.F4 du CoDT car il n'est pas réalisé en matériaux perméables.

Elle maintient que la question de la conformité du parking existant est pertinente et qu'elle a intérêt à ce moyen.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse déduit de la décision de refus prise, le 26 août 2022, par l'autorité communale qu'une « aire minéralisée, par voie de conséquence, imperméable, à usage de parking, a été réalisée avant le 1^{er} mars 1998 ».

Elle ne conteste pas que la réalisation d'une aire minéralisée à usage de parking est soumise à permis d'urbanisme mais estime que « la circonstance qu'ultérieurement, le revêtement a été remplacé après le 1^{er} mars 1998 n'emporte pas la conséquence que le régime d'amnistie ne puisse être appliqué ».

Évoquant l'alinéa 2 de l'article D.VII.1^{er}bis du CoDT, elle soutient que le parking se situe dans une ZACC non mise en œuvre, de sorte que la réalisation de celui-ci ne pouvait avoir lieu qu'en dérogation au plan de secteur. Elle reconnaît que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas exposé, conformément à cette disposition, quel était le système dérogatoire qui aurait pu être appliqué pour autoriser le parking et se réfère dès lors à la sagesse du Conseil d'État sur le point de savoir si la motivation du permis litigieux est suffisante sur ce point.

IV.2. Examen

1. Il est de principe qu'une commune a intérêt au moyen pris d'une atteinte portée au bon aménagement du territoire communal. Tel est le cas du moyen pris en l'espèce dès lors que le projet concerne notamment l'aménagement d'une parcelle qui est ZACC pour y conserver en arrière-zone des voies d'accès à des garages et une zone de stationnement.

2. L'article D.VII.1^{er}bis du CoDT est libellé comme suit :

« Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Cette présomption ne s'applique pas :

1° aux actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent, sauf s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure entrée en vigueur avant le 1^{er} mars 1998;

2° aux actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994;

3° aux actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

4° aux actes et travaux réalisés sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine;

5° aux actes et travaux pouvant faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative;

6° aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée

constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur du présent Code ».

3. L'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

- « Considérant que selon les informations en notre possession, aucune procédure infractionnelle clôturée et/ou en cours n'existe concernant le bien objet de la demande ;
Considérant qu'à la suite de l'analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur la transformation d'un immeuble destiné à un commerce et 5 logements, l'aménagement d'une zone de parking et la création d'un jardin ;
Considérant que ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4 alinéa 1^{er}, 1^o, 5^o et 6^o du Code ;
Considérant, quant à l'aménagement d'une aire de parcage en ZACC, que l'imperméabilisation de cette partie du bien existe depuis 1994, selon la décision du collège communal ('[l]e parking situé à l'arrière du bâtiment concerné par les transformations existe depuis de très nombreuses années, une aire minéralisée apparaît déjà sur l'orthophotoplan de 1994-2000') ; que cette situation bénéficie de l'application de l'article D.VII.1^{er bis} du Code, selon lequel '[l]es actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 sont irréfutablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.' » ;

[...]

Considérant que le bien est soumis :

- au plan de secteur de Charleroi approuvé par arrêté royal du 10/09/1979, entré en vigueur le 06/03/1980, que le bien est situé en zone d'habitat, et en zone d'aménagement communal concerté ; une partie de l'objet de la demande visant l'aménagement d'une zone de parking et de jardin commun se situe en zone d'aménagement communal concerté ZACC ; que seule la partie de la demande '[t]ransformation d'un immeuble de commerce avec 5 logements' est implantée en zone d'habitat ;

[...]

Considérant que les actes et travaux réalisés dans la partie du bien située en ZACC ne nécessitent pas de permis d'urbanisme ; que l'aménagement d'un jardin ne nécessite pas de permis ; que l'aménagement d'une aire de parcage bénéficie du régime de l'amnistie, ainsi qu'il est précisé ci-dessus (article D.VII.1^{er bis} du Code) ».

4. Il ressort de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué considère, d'une part, que l'objet de la demande de permis porte notamment sur l'aménagement d'une zone de parking dans une ZACC non mise en œuvre et que, d'autre part, cet aménagement bénéficie « du régime de l'amnistie » prévu à l'article D.VII.1^{er bis} du CoDT.

Il n'est pas contesté que l'aménagement de ce parking et sa voie d'accès sont dérogatoires au zonage du plan de secteur.

Partant, compte tenu des termes de l'article D.VII.1^{er}*bis*, alinéa 2, 1°, du CoDT, la présomption instaurée au premier alinéa de cette disposition ne joue que si cet aménagement peut bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure entrée en vigueur avant le 1^{er} mars 1998.

Comme le reconnaît la partie adverse dans son dernier mémoire, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas indiqué le système dérogatoire qui aurait pu être appliqué en l'espèce.

Partant, le seul constat que le parking a été aménagé avant le 1^{er} mars 1998 ne suffit pas à établir que les conditions édictées par l'article D.VII.1^{er}*bis*, alinéa 2, 1°, du CoDT sont rencontrées.

Il s'ensuit que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante.

5. À tout le moins dans cette mesure, le moyen unique est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

Est annulé l'arrêté du 22 décembre 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SRL Euros-Autos un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'un immeuble de commerce avec cinq logements ainsi que l'aménagement d'une zone de parking et d'un jardin commun sur un bien sis rue des Sablières n° 57 à Châtelet.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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 22 octobre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay