

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.426 du 25 septembre 2023

A. 230.801/XIII-8967

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

contre :

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

Partie intervenante :

FAGA Filippo,
ayant élu domicile chez
M^e Fabian LAUVAUX, avocat,
rue de la Science 46
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 mai 2020, la ville de Châtelet demande l'annulation de l'arrêté du 31 mars 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Filippo Faga un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation située rue Culot Reine n° 75 à Châtelet.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 juillet 2020, Filippo Faga a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 15 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 septembre 2023.

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

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-Louis Leuckx *loco* M^e Fabian Lauvaux, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 litige est relatif à des travaux de transformation et d'agrandissement, ainsi qu'à la création d'un second logement dans une maison d'habitation située rue Culot Reine n° 75 à Châtelet et cadastrée 3^{ème} division, section B, n^{os} 204B12, 204S et 205Y2.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

2. Le 5 février 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Châtelet octroie à Filippo Faga et son épouse un permis de bâtir pour la transformation d'une habitation.

Le permis n'est pas complètement mis en œuvre.

3. En 2019, Filippo Faga introduit auprès de l'administration communale de Châtelet une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « transformation d'une habitation ».

Le cadre 6 « Options d'aménagement et parti architectural » du formulaire de demande explicite comme suit les travaux envisagés :

« Le permis d'urbanisme consiste en la transformation d'une habitation.

Un permis avait été obtenu en 1999 pour la transformation de l'habitation, mais à la suite du décès de l'épouse de Monsieur Faga, les travaux n'ont pas été terminés.

Actuellement, Monsieur Faga et sa fille veulent habiter au même endroit et la maison doit donc être transformée.

La fille de Monsieur Faga et son compagnon occuperont la maison actuelle et une extension en toiture plate sera construite pour héberger Monsieur Faga avec un minimum d'intimité par rapport à la vie du couple.

L'objectif n'est pas de créer deux logements distincts mais d'accueillir au sein d'une même habitation deux entités. Une connexion existe entre les deux entités, entre le garage et la cuisine.

La toiture à 4 pans sera remplacée par une toiture à 2 versants.

La partie reconstruite sur le garage sera réalisée en toiture plate, ce qui permettra de garder une gradation entre volume principal et volume secondaire. Le fait de travailler en toiture plate permet également de créer des baies au niveau de la façade avant, ce qui n'est pas possible avec une toiture à versants ».

4. Le 8 juillet 2019, un « récépissé de dépôt d'un complément à une demande de permis d'urbanisme » est établi.

5. Le 25 juillet 2019, le collège communal délivre un accusé de réception constatant le caractère complet du dossier de demande.

6. Une enquête publique est réalisée du 9 au 30 août 2019. Elle ne suscite aucune réclamation.

7. Le 22 août 2019, le Service public de Wallonie Agriculture Ressources naturelles Environnement (SPW Environnement), département de l'Environnement et de l'Eau, direction des Risques industriels, géologiques et

miniers, cellule Mines, émet un avis favorable moyennant le respect des conditions suivantes :

« 1. Les circuits d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées et pluviales, y compris celles des surfaces imperméabilisées (terrasses, parking, aire de chargement ou de stockage, ...) sont conçus de manière à être et à rester étanches en cas de mouvement de terrain. Il en est de même pour les réservoirs de tous types enfouis ou hors sol (citernes, fosses septiques, bassins, mares, étangs d'ornement, tonneaux de récupération d'eau de pluie, ...). Le trop-plein de ces réservoirs est raccordé aux évacuations d'eaux usées ou de pluie (selon le type de réservoir) ou dirigé à plus de 10 m de toute construction ou voirie avec un système d'épandage diffus.

2. En cas de découverte fortuite d'ouvrages miniers anciens, le détenteur du permis avertit sans délai l'administration (la DRIGM) de sa découverte ».

8. Le 6 septembre 2019, l'agence wallonne du Patrimoine (AWaP) émet un avis favorable.

9. Le 23 octobre 2019, le collège communal transmet au fonctionnaire délégué sa délibération du 18 octobre 2019 émettant un avis préalable défavorable, lequel s'écarte de l'avis favorable de son service d'urbanisme.

Par ce même courrier, il sollicite également l'avis du fonctionnaire délégué.

10. Le 6 décembre 2019, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notamment motivée comme suit :

« [...] Il y a lieu de traiter la demande en prenant en compte la création d'un logement supplémentaire dans le bâtiment ;

Le logement à créer présenterait une surface totale de +/- 57 m² ainsi que des caractéristiques (surface des pièces, éclairage naturel et hauteurs sous-plafonds) respectant les critères minimaux de salubrité repris dans l'AGW du 30 août 2007. Il serait accessible par une entrée privative située en façade avant du volume secondaire, un hall d'entrée et des escaliers.

Ce logement serait composé d'une cuisine de 7,18 m², d'une salle à manger de 14,77 m², d'un salon de 15,69 m², d'une salle de bains de 5,13 m² et d'une chambre de 13,77 m². Ces pièces présentent des dimensions réduites mais suffisantes et cohérentes compte tenu de l'unique chambre et des besoins d'une personne seule. Leur répartition est fonctionnelle et l'absence de pièce privative destinée au rangement pourrait être comblée par l'utilisation d'une partie du grenier de l'habitation principale.

Le logement trouverait sa place dans la composition du bâtiment.

[...]

La demande ne vise pas une rentabilité immobilière. Le Service Urbanisme estime que dans le cas d'espèce, celui-ci permettrait l'épanouissement de la famille. Dans ce cadre spécifique, les aménagements proposés pour la conception du logement visant un regroupement familial et la distribution des espaces

seraient propices au développement d'un cadre de vie agréable pour son occupant.

Néanmoins, le Collège communal a émis, en séance du 18/10/2019, objet n° 107, un avis préalable défavorable sur la demande car il a considéré que la situation familiale justifie la création du logement, une fois celle-ci disparue, le logement pourra être mis sur le marché locatif pour lequel il ne correspond pas au vu de la surface dudit logement ».

11. Le 27 décembre 2019, le demandeur de permis introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon qui est réceptionné le 30 décembre 2019.

12. Le 6 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW Territoire accuse bonne réception du recours et invite le recourant à se présenter à l'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) fixée au 28 janvier 2020.

13. Le 16 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet sa première analyse. Elle propose de requalifier la demande en une « transformation d'une habitation existante en vue d'y aménager un second logement ».

14. Le 28 janvier 2020, la CAR émet un avis défavorable.

15. Par un courrier du 2 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'octroi du permis.

16. Le 31 mars 2020, le ministre délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de la notion de bon aménagement des lieux, de l'article 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 ce qu'il implique l'examen complet des circonstances de la cause.

En une première branche, elle déduit de la motivation de l'acte attaqué que son auteur « admet [...] que l'objectif du projet, soit le “regroupement familial”, pourrait être modifié et que le second logement ainsi créé pourrait être loué à des tiers ». Elle considère que, « dans cette configuration, le “partage des espaces extérieurs” qui rend “strictement” acceptable le fait que le logement ne dispose pas d'un espace extérieur privatif n'est pas une évidence et qu'il est tout aussi imaginable que les espaces extérieurs ne soient pas partagés ». Elle reproche à l'autorité de ne pas avoir motivé sa décision « quant au partage de l'espace extérieur privatif dans l'hypothèse, admise, de la location à des tiers ».

En une deuxième branche, elle relève que, s'agissant de la qualité du logement, l'autorité motive sa décision par la circonstance que celui-ci « offre un espace de vie spacieux et confortable ». Elle considère que cette motivation creuse ne répond pas aux critiques de la CAR sur le lien direct de la salle de bain avec l'espace de vie et la cuisine et sur la création de la chambre dans le volume de l'autre logement.

En une troisième branche, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de viser seulement l'avis favorable conditionnel de la cellule Mines sans toutefois imposer les conditions que celle-ci suggérerait d'émettre.

IV.2. Examen

Selon une jurisprudence constante, 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.

L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Pour être adéquate, la motivation en la forme du permis 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, que la consultation de l'instance soit obligatoire ou facultative. 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 l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés.

Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

A. Sur la première branche

L'acte attaqué contient les considérants suivants :

« Considérant qu'à la suite de l'analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur la transformation d'une habitation existante en vue d'y aménager un second logement ;

[...]

Considérant enfin que le second logement créé occupera l'étage du volume secondaire latéral et se composera d'une cuisine de +/- 7 m², d'une salle de bain de +/- 5 m², d'un espace salon/salle-à-manger de +/- 30 m² et d'une chambre de +/- 14 m² ; que ce logement dispose d'un garage débouchant sur un hall privatif comportant un escalier d'accès ; que le bien n'est pas soumis à l'application du guide régional relatif à l'accessibilité des locaux aux personnes à mobilité réduite de par l'existence de deux entrées privatives ; que ce logement offre un espace de vie spacieux et confortable ; que le fait qu'il ne dispose pas d'un espace extérieur privatif est strictement acceptable dans le cas d'espèce en ce que l'objectif du projet précisé au cadre 6 de l'annexe 4 vise un regroupement familial et qu'il est donc imaginable que les espaces extérieurs existants soient partagés ;

Considérant que l'aménagement du logement tel qu'il est projeté contribue à une utilisation rationnelle de l'espace disponible et que la direction juridique, des

recours et du contentieux estime que sa potentielle mise en circuit locatif ne justifie pas un refus de permis d'urbanisme en ce que la configuration de ce logement et sa situation à proximité directe du centre de Châtelet ne compromettent pas les objectifs du schéma de développement communal et rencontrent les objectifs de densification des centres mis en avant par le SDER ».

Il ressort de ces motifs que leur auteur a correctement appréhendé l'objet de la demande. Cette motivation est suffisante et adéquate puisqu'elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé que le projet était acceptable dans les circonstances de fait qui lui ont été présentées, à savoir, un « regroupement familial », même si aucun espace extérieur privatif n'est spécifiquement prévu pour le second logement.

Ainsi, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas saisi d'un autre projet où les circonstances de fait seraient différentes que celles qui lui ont été présentées et dans lesquelles le logement serait loué à un tiers. À cet égard, il ne peut être fait de procès d'intention à l'égard du bénéficiaire du permis d'urbanisme.

En réalité, le considérant de l'acte attaqué suivant lequel, à propos du second logement, « sa potentielle mise en circuit locatif ne justifie pas un refus de permis d'urbanisme en ce que la configuration de ce logement et sa situation à proximité directe du centre de Châtelet ne compromettent pas les objectifs du schéma de développement communal et rencontrent les objectifs de densification des centres mis en avant par le SDER » est surabondant puisqu'il vise un autre cas de figure que celui faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme.

En toute hypothèse, ce motif constitue une motivation suffisante et adéquate. L'autorité a pu considérer, en opportunité et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il n'était pas indispensable que le second logement dispose d'un espace extérieur privatif, étant donné sa proximité avec le centre de Châtelet et sa configuration.

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

B. Sur la deuxième branche

La CAR a rendu un avis défavorable sur la base du considérant suivant :

« Vu l'indépendance des unités d'habitation et le manque de relations entre elles, les membres de la Commission estiment que la demande doit être requalifiée en transformation d'une habitation et création d'un second logement. Sur cette base, ils analysent la qualité de chaque logement et estiment que l'organisation d'une salle de bain en lien direct avec l'espace de vie et cuisine ne correspond pas aux exigences de confort actuel et que la division en coupe, créant une chambre dans le volume de l'autre logement, ne résout pas les transmissions phoniques et thermiques ».

Il ressort de cette disposition que la CAR émet deux critiques quant à l'opportunité du projet. À l'estime de celle-ci, d'une part, l'organisation d'une salle de bains en lien direct avec l'espace de vie et la cuisine ne correspond pas aux exigences de confort actuel. D'autre part, la division en coupe, créant une chambre dans le volume de l'autre logement, ne résout pas les transmissions phoniques et thermiques.

Pour rappel, l'objet de la demande de permis est la transformation et l'agrandissement d'une habitation existante impliquant la création d'un second logement dans une situation particulière de « regroupement familial ». Dans ces circonstances spécifiques, l'autorité a pu régulièrement estimer que le projet était acceptable en considérant en opportunité que la salle de bains peut être adjacente à la cuisine et l'espace de vie et que, par ailleurs, la situation de la chambre du second logement dans le volume du premier logement est également envisageable, malgré les transmissions phoniques et thermiques éventuelles.

Lu dans sa globalité, l'acte attaqué repose sur une motivation suffisante et adéquate qui permet de trouver une réponse aux critiques de la CAR. Tel est le cas notamment des considérants de l'acte attaqué suivant lesquels « ce logement offre un espace de vie spacieux et confortable » et « contribue à une utilisation rationnelle de l'espace disponible ».

En soutenant le contraire, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à l'autorité compétente sur recours, ce qui ne se peut. En exigeant une motivation plus ample, elle sollicite de l'autorité qu'elle fournisse les motifs de ses motifs.

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

C. Sur la troisième branche

L'avis de la cellule Mines est favorable moyennant le respect des deux conditions suivantes :

- « 1. Les circuits d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées et pluviales, y compris celles des surfaces imperméabilisées (terrasses, parking, aire de chargement ou de stockage, ...) sont conçus de manière à être et à rester étanches en cas de mouvement de terrain. Il en est de même pour les réservoirs de tous types enfouis ou hors sol (citernes, fosses septiques, bassins, mares, étangs d'ornement, tonneaux de récupération d'eau de pluie, ...). Le trop-plein de ces réservoirs est raccordé aux évacuations d'eaux usées ou de pluie (selon le type de réservoir) ou dirigé à plus de 10 m de toute construction ou voirie avec un système d'épandage diffus.

2. En cas de découverte fortuite d'ouvrages miniers anciens, le détenteur du permis avertit sans délai l'administration (la DRIGM) de sa découverte ».

Dès le moment où une instance a été sollicitée et qu'elle a émis un avis, il fait partie du dossier administratif et l'autorité de recours est tenue de le prendre en considération, quand bien même cet avis a été formulé dans la procédure administrative de premier degré.

L'avis de la cellule Mines étant favorable conditionnel, l'auteur de l'acte attaqué ne devait se positionner par rapport aux conditions suggérées par ce service que dans la mesure celles-ci appelaient une réponse spécifique de sa part.

S'agissant de la première condition suggérée dans cet avis, il ressort des plan de la demande qu'un « raccord vers la citerne existante » est prévu, de même qu'un « raccord vers l'égout existant ». Compte tenu de ces éléments et du fait que le projet consiste principalement en la transformation d'une habitation sur un endroit déjà bâti, les circuits d'adduction et d'évacuation des eaux seront étanches, tandis qu'aucun réservoir supplémentaire n'est prévu. Partant, cette condition suggérée par la cellule Mines n'appelait pas de réponse particulière de la part de l'auteur de l'acte attaqué.

Il en va de même s'agissant de la seconde condition dès lors que, comme déjà mentionné, il s'agit de reconstruire sur un espace déjà bâti.

En conséquence, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas violé son devoir de motivation en ne reprenant pas ces deux conditions à son compte et en ne s'en expliquant pas à ce sujet.

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

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

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 20euros, 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 le 25 septembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux