

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.778 du 30 octobre 2023

A. 230.036/XIII-8878

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 Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

KALENGA Kaniki,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 20 janvier 2020, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du 15 novembre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Kaniki Kalenga un permis d'urbanisme ayant pour objet la création de deux logements et l'extension de l'annexe du bien sis rue des Hauchies 92 à Lodelinsart.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 juin 2020, Kaniki Kalenga 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, en réplique et en intervention 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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 octobre 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Xavier Drion, *loco* M^e Alessandro Marinelli, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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

3. Le 10 mai 2019, Kaniki Kalenga introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « transformation d'une maison en 2 appartements avec extension annexe étage [...] » sur un bien sis rue des Hauchies 92 à Lodelinsart, cadastré 4^{ème} division, section A, n° 378 R 18.

Au regard des actes et travaux sollicités, l'objet de la demande est requalifié comme visant la « transformation d'une maison unifamiliale en deux

logements : un logement une chambre au rez-de-chaussée et un logement une chambre (à créer) au 1^{er} étage ». Le projet consiste partiellement en une demande de régularisation, deux logements non autorisés ayant été préalablement réalisés.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi approuvé par arrêté royal du 10 septembre 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

Deux précédentes demandes de permis ayant pour objet la mise en peinture des élévations dans un ton gris clair et la régularisation de la division de l'immeuble en deux logements ont fait l'objet de décisions de refus les 14 novembre 2017 et 15 mai 2018.

4. Le 21 juin 2019, la ville de Charleroi informe Kaniki Kalenga que son dossier de demande de permis est complet.

5. Le 26 juin 2019, le service urbanisme de la ville de Charleroi émet un avis défavorable.

6. En sa séance du 16 juillet 2019, le collège communal de la ville de Charleroi refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 14 août 2019, Kaniki Kalenga introduit un recours administratif à l'encontre de la décision de refus du 16 juillet 2019 auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 6 septembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet une première analyse préalable.

9. Le 19 septembre 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis réputé favorable.

10. Le 6 novembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'arrêté d'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 15 novembre 2019, le ministre accorde le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le moyen unique est pris de la violation de l'article D.I.1 du Code du développement territorial (CoDT) et de la notion de bon aménagement des lieux, de l'article D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration en ce qu'il impose l'examen complet des circonstances de la cause, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir.

13. Dans une première branche, elle rappelle que, dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, il incombe à l'autorité délivrante de vérifier la conformité du projet au bon aménagement des lieux, lequel vise l'intégration et la compatibilité du projet avec le voisinage immédiat, et que cet examen doit faire l'objet d'une motivation adéquate.

Elle estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé quant au bon aménagement des lieux, en ce qu'il est muet sur les conséquences, pour les trois immeubles voisins, du rehaussement d'un étage de la deuxième annexe, susceptible de créer des vues sur les propriétés situées aux n^{os} 94 et 96, de créer un mur aveugle visible depuis l'immeuble situé au n^o 90, et d'engendrer une perte d'ensoleillement et de luminosité sur les propriétés voisines.

14. Dans une seconde branche, elle expose que la motivation de la décision sur recours en réformation doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité ne partage pas l'appréciation de la première autorité.

Elle considère qu'en l'espèce, le motif selon lequel « presque toutes les pièces disposent de suffisamment de lumière naturelle » ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles, contrairement à la première autorité, l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer que les logements créés étaient de qualité. Elle ajoute qu'un logement dont certaines pièces ne bénéficient pas de suffisamment de lumière naturelle n'est pas un logement de qualité.

B. Le mémoire en réplique

15. Sur la première branche, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est consacrée à la qualité des deux logements à régulariser, et non à

l'intégration et à la compatibilité du projet avec le voisinage immédiat, en particulier en ce qui concerne les travaux d'exhaussement de la seconde annexe. Elle souligne que l'avis de la CAR n'est pas davantage motivé sur ce point.

Elle avance que la fenêtre de la chambre projetée ouvre certes sur une cour appartenant à la demanderesse de permis mais offre également une vue sur la façade arrière de l'immeuble situé au n° 94 et une vue plongeante sur les fenêtres ouvertes au premier étage de l'immeuble situé au n° 96 ainsi que sur sa cour. Elle ajoute que si l'immeuble situé au n° 90 est bâti au niveau zéro à hauteur de la deuxième annexe à exhausser, l'arrière du bâtiment est éclairé par deux lanterneaux, de sorte que l'élévation de l'immeuble situé au n° 92 est susceptible d'avoir une influence sur la luminosité de ces dernières. Par ailleurs, ces circonstances n'enlèvent en rien la vue sur un mur aveugle de deux étages depuis le jardin de l'immeuble situé au n° 90.

Concernant l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse prise du défaut d'intérêt au grief pris de l'exhaussement d'un mur aveugle du côté de l'immeuble situé au n° 90, elle est d'avis qu'elle dispose bien d'un tel intérêt dès lors que les travaux ont lieu sur son territoire et sont susceptibles de créer une situation non conforme au bon aménagement.

Elle considère que l'ensemble de ces éléments devait faire l'objet d'un examen par l'autorité délivrante.

Elle fait valoir que le motif selon lequel l'impact de l'exhaussement serait minime compte-tenu de la configuration des lieux est un motif qui doit se retrouver dans l'acte litigieux, et non dans le mémoire en réponse, la motivation défailante d'un acte ne pouvant être complétée par des écrits de procédure.

16. Sur la seconde branche, elle reproche à la partie adverse de reproduire les motifs de l'acte attaqué sans exposer en quoi, après avoir constaté que « presque » toutes les pièces disposent de suffisamment de lumière naturelle, elle a pu estimer que les deux logements créés étaient de qualité.

C. Le dernier mémoire

17. Sur la première branche, elle précise qu'en situation de fait existante, l'immeuble litigieux se présente comme une maison « de rangée », avec un corps de logis rez+1+combles, une première annexe en façade arrière à toiture plate rez+1, une deuxième annexe à toiture plate sans étage et trois petites annexes (salle de bains, local de rangement et local poubelle). En situation projetée, la deuxième

annexe est en rez+1 avec toiture plate. Elle calcule que la profondeur totale des constructions est de 25,32 mètres, celle du corps de logis principal est de 9,5 mètres, celle des annexes est de 15,8 mètres. Elle spécifie que les annexes rez+1, à agrandir, ont une profondeur de 9,81 mètres au départ de la façade arrière du corps de logis principal et une hauteur de 7 mètres, tandis que la profondeur du corps de logis et des annexes rez+1 est de 19,43 mètres. Elle relève que les annexes sont donc plus profondes que le corps de logis principal et occupent une grande partie de la zone de cours et jardins.

Elle fait valoir qu'outre la question du volume des annexes et de l'invasion de la zone de cours et jardins, les travaux d'exhaussement posent à tout le moins trois problèmes en termes de compatibilité avec le voisinage immédiat, s'agissant de la création d'une vue nouvelle vers les immeubles situés aux n^{os} 94 et 96, de la création d'un mur aveugle du côté de l'immeuble situé au n^o 90 et des effets de cet exhaussement de 3 mètres sur l'ensoleillement et la perte de luminosité pour ces trois immeubles.

18. Sur la seconde branche, elle indique que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de distinguer les pièces qui, selon son auteur, disposent de suffisamment de lumière naturelle de celles qui n'en disposent pas.

IV.2. Examen

IV.2.1. Sur la première branche

19. 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 d'un grief afférent à la création d'un volume sur un bien préexistant.

La première branche du moyen unique est recevable.

20. L'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT dispose comme 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 ».

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis

d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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 doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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. Ainsi, notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie.

Pour autant, l'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et à la pertinence des éléments portés à la connaissance de l'autorité lors de l'instruction administrative.

21. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« [...]

Considérant que le refus de permis délivré par le collège communal est notamment motivé et libellé comme suit :

“ Considérant qu'il y a lieu de rappeler également que l'habitation présente une superficie de 186 m² bruts ; que dès lors, il s'agit d'une habitation unifamiliale ne se prêtant pas à une division multiple ;

Considérant que le cadre bâti et naturel proche de la demande est constitué de maisons unifamiliales en ordre fermé ou semi-fermé, de type R+1+combles, implantées sur l'alignement, à toitures à doubles versants parallèles à la voirie ;

Considérant que le demandeur a effectué des travaux et aménagements sans se soucier des règles en matière d'urbanisme ;

Considérant que pour conclure, l'habitation ne présente pas les caractéristiques permettant une division en logements multiples, de qualité ; que dès lors, le bien doit conserver son caractère unifamilial ; (...)

Considérant en conclusion que la demande actuelle diffère peu des précédentes, que le bâtiment ne possède pas la superficie suffisante pour être divisé en deux logements, qu'il doit garder sa vocation unifamiliale, comme déjà confirmé dans les derniers refus de permis du Collège communal (...)" ;

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 26 septembre 2019, l'avis suivant : réputé favorable ; que cet avis est notamment motivé comme suit :

“ (...) La demanderesse a expliqué avoir acquis le bâtiment déjà divisé en deux logements. Elle souhaite créer une extension à l'étage et régulariser la division. Elle occupe le logement du rez-de-chaussée. Les travaux envisagés modifient la chambre et la salle-de-bains sous les combles (hauteur insuffisante), en rangements pour le logement 2 et créent une chambre dans un volume secondaire supplémentaire.

Deux membres de la Commission estiment que cette proposition améliore l'habitabilité des logements et offre un cadre de vie plus qualitatif. Dans un contexte difficile, le projet exploite les espaces disponibles afin de créer des pièces fonctionnelles, dotées de rangements. Ces membres estiment que le projet n'est dès lors pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales. À ce titre, ils émettent un avis favorable à la présente demande.

Les deux autres membres estiment que les espaces extérieurs sont insuffisants. Ils partagent les motifs développés par le Collège communal et émettent un avis défavorable à la présente demande (...)” ;

Considérant que l'autorité de recours se rallie à l'avis des membres de la Commission qui estiment que les travaux envisagés améliorent l'habitabilité des logements et permettent d'offrir un cadre de vie plus qualitatif ;

Considérant que les logements ne sont certes pas très vastes mais que les conditions de vie proposées demeurent acceptables : presque toutes les pièces disposent de suffisamment de lumière naturelle, les WC sont séparés des espaces de vie par un petit sas, les logements proposent des espaces de rangement, le bâtiment dispose d'un local poubelles ; que la pièce de séjour présente des dimensions acceptables pour un logement 1 chambre qui n'est appelé à héberger que 1 ou 2 personnes ; que le logement du rez-de-chaussée pourra bénéficier d'un espace extérieur (cour) tandis que le logement de l'étage n'en dispose pas mais que ce n'est pas une obligation incontournable en milieu urbain ;

Considérant que le projet permet de proposer des logements une chambre dans un centre urbain ; qu'il est nécessaire que l'offre de logement soit diversifiée, *a fortiori* en ville, pour permettre à des ménages présentant différents types de composition de pouvoir se loger ».

Par la motivation qui précède, l'auteur de l'acte attaqué fait siens les motifs retenus par les deux membres de la CAR favorables au projet en tant qu'ils estiment que les travaux envisagés « améliorent l'habitabilité des logements et permettent d'offrir un cadre de vie plus qualitatif ». Il expose ensuite les particularités de chacun des deux logements autorisés pour conclure que le projet

permet la création de logements une chambre en milieu urbain, où il est nécessaire de présenter une offre de logement diversifiée.

Quant au contexte urbanistique local, les motifs de la décision du 16 juillet 2019 de première instance administrative reproduits dans l'acte attaqué confirment que son auteur en a bien eu connaissance. Concernant la compatibilité du projet avec le voisinage immédiat, l'auteur de l'acte attaqué fait valoir qu'une appréciation plus souple du bon aménagement des lieux doit être retenue en milieu urbain et il considère que la circonstance que le projet permet la création de logements de qualité implique qu'il n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales. Une motivation plus circonstanciée sur la conformité avec le cadre bâti du projet en tant qu'il emporte spécifiquement la rehausse d'un étage de la deuxième annexe n'était pas requise dès lors que la question de la compatibilité du projet avec le voisinage n'a jamais été remise en cause lors de l'instruction administrative préalable à l'acte attaqué, notamment dans la décision du 16 juillet 2019 précitée.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

IV.2.2. Sur la seconde branche

22. La critique selon laquelle la motivation de l'acte attaqué est inadéquate au motif que les pièces ne disposant pas de suffisamment de lumière naturelle ne sont pas identifiées est formulée pour la première fois dans le dernier mémoire de la partie requérante. Une telle critique ne relève pas de l'ordre public et aurait pu, et donc dû, être soulevée dès la requête. Elle est tardive et, partant, irrecevable.

23.1. Dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité saisie doit, en raison du caractère dévolutif de celui-ci, 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 cette décision, ni, partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Cependant, il faut que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position ou, le cas échéant, l'avis d'une instance d'avis qui lui est favorable n'ont pas été retenus par l'autorité compétente sur recours.

23.2. La décision du 16 juillet 2019, rendue en première instance administrative, conteste la qualité des logements litigieux, notamment par les motifs reproduits sous le point 21.

Sur cet aspect particulier, l'acte attaqué est essentiellement motivé de la manière suivante :

« Considérant que les logements ne sont certes pas très vastes mais que les conditions de vie proposées demeurent acceptables : presque toutes les pièces disposent de suffisamment de lumière naturelle, les WC sont séparés des espaces de vie par un petit sas, les logements proposent des espaces de rangement, le bâtiment dispose d'un local poubelles ; que la pièce de séjour présente des dimensions acceptables pour un logement 1 chambre qui n'est appelé à héberger que 1 ou 2 personnes ; que le logement du rez-de-chaussée pourra bénéficier d'un espace extérieur (cour) tandis que le logement de l'étage n'en dispose pas mais que ce n'est pas une obligation incontournable en milieu urbain ».

De tels motifs font apparaître à suffisance ce qui a conduit l'auteur de l'acte attaqué à considérer que les deux logements concernés proposent des conditions de vie acceptables, malgré la circonstance que toutes les pièces ne disposent pas de suffisamment de lumière naturelle. Le grief pris de l'inadéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué n'est pas fondé.

Par ailleurs, en faisant valoir qu'un logement dont certaines pièces ne bénéficient pas de suffisamment de lumière naturelle n'est *a priori* pas un logement de qualité, la partie requérante entend en réalité faire substituer son appréciation du bon aménagement des lieux, sans démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. Or, le Conseil d'État ne peut procéder à un tel arbitrage en opportunité.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

24. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

25. 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 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 30 octobre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président de chambre, f.f.
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay