

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 199.181 du 22 décembre 2009

A. 190.724/XV-909

En cause : **PELSMAEKERS** Léopold,

ayant élu domicile
rue Arthur Van Dormael 2
1630 Linkebeek,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez

Mes KESTEMONT & DE MUYNCK, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2008 par Léopold PELSMAEKERS qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 septembre 2008 refusant d'accueillir son recours introduit contre la décision du 2 octobre 2007 du Collège d'urbanisme refusant le permis d'urbanisme pour la transformation d'un immeuble situé rue des Plantes n/ 117 à Schaerbeek;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme MARTOU, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 novembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2009 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant en personne et son avocat, Me D. DUPUIS, ainsi que Me DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme MARTOU, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Le requérant est propriétaire de deux immeubles de rapport situés rue des Plantes, n/ 117 et 119 à Schaerbeek.

Le 1^{er} mars 2006, il a introduit, pour l'immeuble situé au numéro 117, une demande de permis d'urbanisme visant la «transformation au rez-de-chaussée de 2 logements avec cuisine et salle d'eau partagées, en 2 logements séparés».

Il ressort à cet égard du dossier produit au Conseil d'Etat que l'ensemble de l'immeuble concerné a fait l'objet le 3 août 2005 d'un constat d'infraction par le service de l'urbanisme de la commune de Schaerbeek et que le permis demandé par le requérant vise à régulariser, au rez-de-chaussée, des travaux déjà effectués.

2. Le 26 juin 2006, le fonctionnaire délégué émet sur la demande un avis défavorable, motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que le projet vise à créer deux logements en lieu et place d'un seul logement au rez-de-chaussée d'un immeuble de rapport;

Considérant que les cuisines de l'appartement arrière n'ont pas la superficie minimale pouvant garantir un confort minimal;

Considérant que ce projet ne prévoit dans aucun des deux logements projetés d'espace privatif destiné au rangement et au stockage;

Considérant que dans les deux appartements, les locaux où se trouve le wc sont en contact direct avec des pièces de séjour (cuisine ou pièce de séjour);

Considérant que l'accès à l'appartement arrière se fait par la cuisine et n'est donc manifestement pas prévu comme étant un logement distinct;

Considérant, au vu de ce qui précède, que l'aboutissement de ce projet n'aurait comme résultat que de créer des logements de piètre qualité ne respectant pas les normes minimales d'habitabilité.»

3. Le 24 juillet 2006, le Collège des bourgmestre et échevins de Schaerbeek refuse, en se fondant sur les mêmes motifs, le permis sollicité.

Ce refus de permis fait l'objet, le 22 août suivant, d'un recours du requérant auprès du Collège d'urbanisme.

4. Le 2 octobre 2007, le Collège d'urbanisme rejette le recours du requérant. Cette décision est ainsi motivée :

« Considérant que le projet vise à créer deux logements en lieu et place d'un seul logement au rez-de-chaussée d'un immeuble de rapport;

Considérant que l'accès à l'appartement arrière se fait, sans sas intermédiaire, par un local maintenu à l'usage de cuisine, ce qui tend à démontrer que le rez-de-chaussée n'a manifestement pas été conçu initialement pour accueillir deux logements;

Considérant que les salles de bain des deux appartements ainsi créés ont une superficie insuffisante pour accueillir tous les équipements sanitaires indispensables à une bonne habitabilité;

Qu'au surplus, ces locaux, dans lesquels se trouve également le wc, donnent directement sur la cuisine ou le séjour;

Considérant qu'aucun des deux logements projetés ne présente d'espace privatif destiné au rangement et au stockage;

Que les plans communiqués par le requérant mentionnent au sous-sol, du côté avant, un local appelé "petite salle à dîner", accessible uniquement par les communs et, du côté arrière, un local appelé "cave", qui, via un escalier, est en liaison directe avec le séjour de l'appartement arrière;

Considérant que la demande crée deux logements de piètre qualité ne respectant pas les normes minimales d'habitabilité.».

5. Le 31 octobre 2007, le requérant introduit auprès du Gouvernement régional un recours contre la décision négative du Collège d'urbanisme.

Ce recours est rejeté par le Gouvernement le 25 septembre 2008. Il s'agit de l'acte attaqué, qui repose sur la motivation suivante:

« Considérant que la demande se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du 3 mai 2001;

Considérant que selon le cadre VII du formulaire de demande de permis d'urbanisme, la demande vise à régulariser la création d'un studio et de deux appartements une chambre, le maintien de deux logements deux chambres et la suppression de quatre logements collectifs, et ce sans modification de volume; Que l'immeuble visé comporterait ainsi cinq logements au lieu de six;

Que la note et les plans annexés à cette demande ne visent que la transformation du rez-de-chaussée en deux logements: un studio et un logement une chambre;

Que tout au long de la procédure, seule cette dernière demande de régularisation du rez-de-chaussée a été prise en compte;

Considérant que la demande fait suite au procès-verbal d'infraction dressé par la commune de Schaerbeek le 3 août 2005, qui constate la modification du nombre de logements : huit logements, dont deux en caves, au lieu de quatre licites; Que selon les explications de la commune de Schaerbeek, la répartition des logements se faisait comme suit : deux en cave, deux au rez-de-chaussée, un au 1^{er} étage, un au 2^{ème} étage et deux sous les combles;

Que, sur demande du Collège d'urbanisme, le requérant a produit les plans des étages de l'immeuble;

Que selon ces plans, le 1^{er} et le 2^{ème} étages sont constitués chacun d'un appartement 2 chambres;

Que les plans des combles présentent trois pièces dont une dispose de commodités sanitaires; Que ces pièces n'ont pas d'accès privatif et sont donc accessibles directement depuis la cage d'escaliers; Que l'on constate également la création d'une ouverture sur les combles du bâtiment voisin, également propriété du requérant, sans autre précision particulière;

Considérant qu'il se déduit de ce qui précède que le cinquième logement dont il est fait mention dans le formulaire de demande se situe sous les combles;

Que ce logement n'a aucunement la configuration d'un appartement une chambre comme décrit dans le formulaire de demande mais s'apparente plutôt à un logement collectif s'étendant sur l'immeuble litigieux et l'immeuble voisin;

Que la demande de régularisation des infractions constatées n'est pas claire et est incomplète;

Considérant qu'à cet égard, en vertu de l'effet dévolutif qui s'attache à sa saisine, l'autorité saisie d'une demande sur recours a à connaître de l'intégralité de celle-ci;

Qu'en raison de son absence au dossier, l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente a été demandé le 25 janvier 2008 auprès de ce dernier, conformément à l'article 124 du CoBAT et à l'arrêté du 10 juin 2004;

Considérant que cet avis a été rendu le 28 mai 2008 et est libellé comme suit :

"Le service d'incendie ne peut donner son avis concernant les plans reçus.

Il s'agit de transformations au rez-de-chaussée du n/ 117 et 119 qui sont en communication. La demande concerne le n/ 117 uniquement.

Dans les deux logements sont dessinés des escaliers montants ou descendants. Il manque les plans des étages.

Des plans tenant compte des remarques doivent être introduits pour permettre au service d'incendie de donner un avis sur ce dossier.";

Considérant qu'en limitant la demande de régularisation au rez-de-chaussée, le requérant ne permet pas à l'autorité de statuer en connaissance de cause;

Qu'en l'absence d'une information complète sur l'immeuble ayant fait l'objet d'un constat d'infraction, il est en effet impossible pour l'autorité de se prononcer sur la régularisation de la division du seul rez-de-chaussée, ne serait-ce qu'en terme de surdensification ou pas de l'immeuble;

Que cette constatation est en outre confirmée par le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente;

Considérant qu'indépendamment de ce manque d'information, concernant le rez-de-chaussée proprement dit, les plans d'origine indiquent la présence d'un seul logement;

Que contrairement aux dires du requérant, ce logement forme une seule unité de résidence, même s'il a pu être utilisé par ce dernier comme logement collectif; Que la demande porte donc bien sur la régularisation de la division du rez-de-chaussée en deux logements distincts;

Considérant qu'une demande de division d'un logement existant implique la modification de l'habitabilité de ce dernier; Que cette modification ne peut avoir pour conséquence de réduire les conditions d'habitabilité mais se doit au contraire de les améliorer;

Considérant en l'espèce, qu'outre la réduction importante des superficies des logements inhérents à la division, le fait de créer une salle de douche constituée d'un wc, d'une douche, d'un évier et d'un bidet dans les dimensions de ce qui est admissible pour contenir uniquement un wc ne constitue pas une amélioration des conditions minimales d'habitabilité;

Qu'en conséquence, la demande est contraire au bon aménagement des lieux tel qu'inspiré par le Règlement régional d'urbanisme;

Considérant qu'il ressort des considérations qui précèdent que le permis d'urbanisme ne peut être accordé.»;

Considérant qu'à l'appui de son recours le requérant soulève un moyen unique pris de la violation 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 imposant à l'autorité de statuer en prenant connaissance de l'ensemble des éléments de la cause, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant fait valoir que la motivation de la décision attaquée ne peut être suivie, lorsqu'elle soutient que le Gouvernement n'a pas été suffisamment informé de la disposition des lieux, aux étages, pour pouvoir statuer et lorsqu'elle reproche au requérant d'avoir limité sa demande de régularisation au seul rez-de-chaussée; que le requérant estime que le Gouvernement n'a pas tenu compte de l'ensemble des pièces constituant le dossier; qu'il souligne qu'il ressort de l'échange de correspondance avec la commune de Schaerbeek que le litige relatif au nombre de logements autorisé dans l'immeuble porte uniquement sur le rez-de-chaussée et qu'il était justifié que la demande de permis d'urbanisme ne porte que sur ce rez-de-chaussée; qu'il ajoute qu'il a fourni par un courrier recommandé du 4 juillet 2007 l'ensemble des plans des deux immeubles 117-119, dont notamment les plans du 3^e étage, avant et après travaux; qu'en ce qui concerne l'avis du service d'incendie, le requérant renvoie à l'attestation de dépôt de dossier du 1^{er} mars 2006 qui mentionne explicitement la présence d'un formulaire de demande d'avis de prévention incendie; qu'en ce qui concerne par ailleurs les motifs de l'acte attaqué tenant au réaménagement du rez-de-chaussée, le requérant souligne que les deux logements du rez-de-chaussée existaient avant le 9 février 1996 et étaient dès lors couverts par l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 (en vigueur jusqu'au 9 février 1996) qui dispensait de permis d'urbanisme les travaux de transformation intérieure pour autant que la stabilité de l'immeuble ne soit pas mise en danger et qu'il n'y ait pas de problème de construction ou de changement d'affectation; que le requérant ajoute que ce n'est que sous la pression de la commune, qui menaçait de placer les lieux sous scellés, qu'il a introduit une demande de permis de régularisation; que le requérant explique également que le rez-de-chaussée de son immeuble était occupé précédemment par un logement collectif, partagé par deux locataires, et que les travaux qu'il a réalisés avaient pour but de transformer celui-ci en deux logements individuels afin de sauvegarder l'intimité des locataires et d'augmenter leur confort; qu'à cet égard, il reproche à l'acte attaqué de ne pas préciser sur quelle base il se fonde pour estimer que cette division du rez-de-chaussée ne constitue pas une amélioration des conditions minimales d'habitabilité et serait contraire au bon aménagement des lieux tel qu'inspiré par le Règlement régional d'urbanisme; que le requérant souligne qu'il a veillé à réserver un important espace privatif, dans le sous-sol et sous les terrasses, destiné au

rangement et au stockage pour chacun des deux studios du rez-de-chaussée; qu'il soutient encore qu'aucun texte n'impose de surface minimum pour une salle de bain et que l'affirmation de l'acte attaqué sur la surface des salles de douche est purement subjective; qu'il souligne également que, contrairement à ce que soutient l'acte attaqué, les studios litigieux, d'une superficie de 28,48 m² à l'arrière et 34,05 m² à l'avant, respectent toutes les normes d'habitabilité en vigueur;

Considérant que dans son mémoire en réplique le requérant conteste la validité du procès-verbal d'infraction établi le 3 août 2005 par une attachée du service d'urbanisme de la commune de Schaerbeek et estime qu'il est entaché d'irrégularités, notamment parce que l'immeuble litigieux comporte sept logements et non huit; qu'il estime que ce procès-verbal ne peut servir de base à la décision litigieuse et souligne également que le parquet a classé sans suite les dossiers ouverts à la suite de ce procès-verbal; que le requérant expose qu'il ressort du dossier que la détermination du nombre de logements dans l'immeuble litigieux par les autorités administratives a été fluctuant voire arbitraire, ce qui a entraîné dans leur chef une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la motivation d'un acte administratif doit être jugée adéquate lorsqu'elle fait ressortir les raisons pour lesquelles l'autorité oppose un refus au demandeur et, comme en l'espèce, les raisons pour lesquelles le recours introduit devant le Gouvernement à l'encontre d'un refus de permis d'urbanisme, a été jugé non fondé; qu'à cet égard, s'agissant de se prononcer sur la compatibilité d'un projet de transformation d'un immeuble avec le «bon aménagement des lieux» ainsi que sur «l'amélioration des normes minimales d'habitabilité», l'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation, en sorte qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente, sauf à censurer une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse devait se prononcer non sur le différend opposant le requérant à la commune de Schaerbeek au sujet du nombre de logements régulièrement autorisés dans les immeubles des n° 117 et 119 de la rue des Plantes -différend illustré par de nombreuses correspondances figurant au dossier produit par le requérant-, mais uniquement sur la demande de permis de régularisation introduite par le requérant le 1^{er} mars 2006; qu'à cet égard, le dossier déposé par le requérant à l'appui de cette demande et auprès de la commune comportait les documents suivants :

- une page dactylographiée, intitulée «Transformation du rez-de-chaussée du 117 rue des Plantes», qui renseigne, sous le titre «But» : «Transformation au rez-de-chaussée de 2 logements avec cuisine et salle d'eau partagées, en 2 logements séparés»;
 - le formulaire de demande de permis d'urbanisme et le formulaire statistique, complétés par le demandeur et qui mentionnent tous deux qu'avant travaux l'immeuble comptait six logements et qu'il n'en comptera plus que cinq une fois ceux-ci effectués; le formulaire de demande de permis précise, au cadre VII, que les six logements initiaux se répartissent en deux appartements deux chambres et quatre logements collectifs, et que les cinq logements projetés sont un studio, deux appartements une chambre et deux appartements deux chambres; le même formulaire mentionne, au cadre VIII, les superficies affectées au logement tant au niveau du rez-de-chaussée qu'aux niveaux +1, +2 et +3;
 - les plans, composés d'un plan de localisation, d'un plan d'implantation (rue des Plantes - rue Dupont - rue de Brabant), d'un plan de la façade latérale sur cour (avant et après travaux), ainsi que d'un plan du rez-de-chaussée du n° 117 rue des Plantes (avant et après travaux);
- que le requérant a en outre produit, sur demande du Collège d'urbanisme, les plans des étages de l'immeuble;

Considérant qu'au vu de ces différents documents, il n'apparaît pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant, dans la motivation de la décision attaquée, que «la demande de régularisation des infractions constatées n'est pas claire et est incomplète» et qu'«en l'absence d'une information complète sur l'immeuble ayant fait l'objet d'un constat d'infractions, il est en effet impossible ... de se prononcer sur la régularisation de la division du seul rez-de-chaussée, ne serait-ce qu'en termes de surdensification ou pas de l'immeuble»; que ce que la partie adverse reproche ainsi au requérant, ce n'est pas de ne pas avoir produit les plans des trois étages, puisque la décision attaquée relève expressément que le demandeur les a produits par la suite à la demande du Collège d'urbanisme, mais c'est le manque de clarté et d'exhaustivité des renseignements qu'il a fournis à l'appui de sa demande de permis de régularisation et qui ne permettaient pas à la partie adverse d'apprécier la demande en parfaite connaissance de cause; qu'en effet, dès lors que le cadre VII du formulaire de demande de permis d'urbanisme mentionnait qu'il s'agissait de régulariser la création d'un studio et de deux appartements une chambre, de maintenir deux logements deux chambres et de supprimer quatre logements collectifs, et ce sans modification de volume, et que l'immeuble concerné comprendra ainsi cinq logements au lieu de six, la partie adverse a pu constater que la note et les plans annexés à la demande ne visaient que la seule transformation du rez-de-chaussée en

deux logements (ce qui ressort également du document rédigé par le requérant et accompagnant le formulaire-type de la demande de permis) et décider de ne prendre en compte que cette demande de régularisation du rez-de-chaussée; qu'elle a, à titre surabondant, constaté que les plans des étages de l'immeuble, produits par le requérant à la demande du Collège d'urbanisme, ne lui permettaient pas non plus de se prononcer en toute connaissance de cause sur la configuration des appartements, notamment en raison des ouvertures entre les n° 117 et 119 de la rue des Plantes;

Considérant, pour le reste, que la partie adverse a pu valablement constater que les travaux effectués au rez-de-chaussée du n° 117 rue des Plantes ont consisté à diviser un logement -qui ne formait en réalité qu'une seule unité de logement- en deux unités de résidence séparées, ce qui a eu pour effet de diminuer la superficie accessible aux occupants de chacun de ces deux nouveaux logements et a modifié les conditions d'habitabilité des lieux; qu'à ce point de vue, le requérant n'apporte dans ses écrits de procédure aucun élément probant à l'appui de son affirmation selon laquelle le rez-de-chaussée de l'immeuble était occupé précédemment par un logement collectif, partagé par deux locataires, et que les travaux qu'il a réalisés avaient pour but de transformer celui-ci en deux logements individuels afin de sauvegarder l'intimité des locataires et d'augmenter leur confort; que les arguments du requérant quant à la présence d'un couloir qui relie l'arrière au hall d'entrée de l'immeuble et quant à une différence de niveau entre la partie avant et l'arrière du rez-de-chaussée ne sont à cet égard pas convaincants, tandis que l'acte attaqué relève à juste titre que les plans d'origine produits par le requérant indiquent la présence d'un seul logement au rez-de-chaussée; qu'enfin, le requérant ne peut davantage être suivi lorsqu'il reproche à l'acte attaqué de ne pas préciser sur quelle base il se fonde pour estimer que la division du rez-de-chaussée ne constitue pas une amélioration des conditions minimales d'habitabilité, telles qu'imposées par le Règlement régional d'urbanisme, et lorsqu'il soutient qu'aucun texte n'impose de surface minimum pour une salle de bain et que les deux studios litigieux respectent toutes les normes d'habitabilité en vigueur; qu'en effet, si l'on se réfère aux normes actuelles d'habitabilité des logements prévues par le titre II du Règlement précité, il ressort de l'article 3 que des superficies minimales sont imposées pour les pièces dites habitables, tandis que l'article 8 interdit que la pièce où se situe un wc donne directement sur le salon, la salle à manger ou la cuisine, sauf dans les studios, cette dernière exception n'étant cependant pas applicable aux logements concernés puisque ceux-ci disposent de deux pièces d'habitation «différenciées» (alors qu'un studio, au sens de l'article 3, § 2, du titre II du Règlement régional d'urbanisme, est un logement «à locaux habitables non différenciés»); qu'en l'espèce, la partie adverse a relevé que les deux logements créés après travaux ont tous deux un wc qui

donne, l'un sur la cuisine, l'autre sur le séjour, où se trouve également la cuisine; qu'elle a également relevé que certaines pièces ne respectent pas les superficies minimales prévues par le Règlement régional d'urbanisme, ainsi que l'exiguïté de la salle de douche, en comparant notamment avec les dimensions minimales pour les toilettes imposées par l'article 8 du Règlement; que la partie adverse a ainsi pu conclure, sur la base de ces constats et dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que les travaux effectués n'amélioreraient pas les conditions d'habitabilité du rez-de-chaussée et que cet aménagement était contraire au bon aménagement des lieux tel qu'inspiré par le Règlement régional d'urbanisme;

Considérant qu'il ressort de ces développements que l'acte attaqué contient une motivation suffisante et adéquate, en sorte que le moyen unique n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-deux décembre deux mille neuf par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K.T. GAYIBOR

M. LEROY