CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.725 du 5 décembre 2013

A. 198.523/XIII-5746

En cause : **STASSEN** Franz,
ayant élu domicile chez
Me Marie BAZIER, avocat,
rue Jaumain 16
5330 Assesse,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2010 par Franz STASSEN, qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 15 octobre 2010, relatif à un bien sis à Châtelet, rue des Hayettes n° 189A, cadastré section B, n°^s 244d2 pie et 243m, lui refusant le permis d'urbanisme pour la régularisation du second logement existant et octroyant le permis pour la construction d'une pergola;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. OSWALD, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 novembre 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. CLEMENT de CLETY, loco Me M. BAZIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. HECQ, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. OSWALD, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Dans les années 1950-1960, le père du requérant construit une annexe au bâtiment principal, sis rue des Hayettes 189 à Châtelet, cadastré ou l'ayant été section B, n^os^ 244 d2 pie et 243m.

2. Le requérant déclare s'y être installé avec son épouse et ses deux enfants jusqu'en 1975. Un extrait de la composition de famille atteste de leur inscription aux registres de la population à l'adresse précitée jusqu'au 2 juin 1975.

3. En avril 2001, le bâtiment principal est loué par le père du requérant à Patricia CHIF, qui occupe toujours les lieux.

4. Le requérant déclare avoir racheté l'immeuble à son père en mars 2007.

5. Le 28 janvier 2009, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Châtelet en vue de la "mise en conformité d'un logement existant (construction d'un sas et établissement d'un réseau de ventilation simple pour le W.C.)" et la "construction d'une pergola extérieure".

6. Le 18 mars 2009, le requérant dit avoir sollicité, par un pli recommandé, du Bourgmestre de Châtelet que celui-ci lui accorde un "numéro de police", le 189A, pour l'annexe litigieuse.

7. Le 31 mars 2009, l'administration communale aurait demandé au requérant de compléter sa demande de permis d'urbanisme par différents documents.

8. Le 1er avril 2009, le requérant dit avoir reçu une lettre non datée du service Urbanisme et Environnement de la commune de Châtelet. Ce dernier lui indiquait que le numéro de police ne pourrait lui être attribué que lorsqu'un permis d'urbanisme, l'autorisant à créer un logement dans l'immeuble litigieux, lui aurait été délivré.

9. Le 20 mai 2009, le requérant se domicilie dans l'annexe litigieuse, au 189A de la rue des Hayettes.

10. Le 27 janvier 2010, le requérant dépose le complément d'informations sollicité par l'administration communale de Châtelet dans son courrier du 31 mars 2009.

11. Le 5 février 2010, l'administration communale réceptionne le dossier complet de la demande de permis d'urbanisme du requérant et requalifie l'objet initial de la demande en une demande de "régularisation pour la création d'un logement et construction d'une pergola".

12. Le 9 avril 2010, le collège communal de Châtelet autorise conditionnellement "la construction de la toiture en couverture de la terrasse existante" mais refuse d'octroyer au requérant le permis d'urbanisme "pour la création d'un logement supplémentaire".

13. Le 31 mai 2010, le requérant introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

14. Le 3 juin 2010, les services de la Région wallonne accusent réception du recours.

15. Le 15 juillet 2010, la Commission d'avis sur les recours émet un avis motivé en ces termes :

" […]

Compte tenu de ce qu'il ressort du cadre légal transmis par la DGO4 [lire : direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie] que le bâtiment se situe en zone d'habitat au plan de secteur; que la DGO4 précise que la pergola est assimilable à un volume secondaire et que ce dernier n'est pas conforme aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme

et ce d'autant moins que ce volume sera très visible (article 4.1.1. et 4.1.3.17 du règlement communal d'urbanisme);

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que le bâtiment en cause appartenait aux parents du demandeur; que ce dernier vit actuellement dans le petit logement dont la régularisation est demandée; que ce petit logement aurait toujours existé; que cependant c'est récemment qu'un numéro de police aurait été attribué;

Compte tenu de ce que si les extraits cadastraux ou tout autre moyen de preuve attestent que le second logement existait avant 1984, la situation de fait devrait être considérée comme régulière; que cette partie de la demande n'aurait pas d'objet; qu'il est à préciser que le reportage photographique joint au dossier administratif et largement commenté lors de l'audition, ne prouve pas l'existence de ce second logement;

Compte tenu par contre de ce que s'il devait s'avérer que le second logement est postérieur à l'entrée en vigueur de la législation qui requiert un permis pour la réalisation d'un logement supplémentaire dans un bâtiment, il y aurait effectivement lieu de s'interroger sur la pertinence de sa régularisation; qu'à ce propos la Commission estime qu'il n'est pas opportun de créer un logement de taille si réduite au niveau semi-enterré d'une habitation; que ce type de logement ne rencontre pas les objectifs généraux d'aménagement et d'urbanisme décrits à l'article 1 du CWATUPE; que le logement, de par sa situation, sa configuration, sa superficie, son accès, n'est pas de nature à offrir un cadre de vie de qualité de manière durable;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne l'auvent, l'article 4.1.3.2.3. du règlement communal d'urbanisme admet [sic] comme matériaux de toitures : «les divers matériaux translucides plats pour des constructions de type vérandas, serres ou verrières»; que ce type d'aménagement est traditionnel dans cette région; qu'il n'est pas durable;

La Commission émet un avis défavorable sur la régularisation du logement si cette dernière devait s'avérer nécessaire".

16. Le 15 septembre 2010, le requérant adresse une lettre de rappel réceptionnée le 16 avril 2010.

17. Le 15 octobre 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme pour la régularisation du second logement mais l'octroie pour la construction de la pergola.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" […]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de CHARLEROI adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme réputé approuvé le 31 mai 2003 est en vigueur sur l'ensemble du territoire communal où est situé le bien et contient tous les points visés à l'article 78, § 1er, du Code précité; que le bien est situé en aire de bâtisses semi-agglomérées audit règlement;

[…]

Considérant que la demande porte sur la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale et la construction d'une pergola;

Considérant que l'autorité communale a, dans le même document, refusé le second logement et autorisé la pergola;

Considérant que le recours est introduit à l'encontre du refus de permis d'urbanisme;

Considérant que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, toute liberté pour apprécier l'opportunité de prendre telle ou telle décision selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales; qu'il n'est pas lié par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer l'affaire dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi n'est dirigé que contre une partie de la décision;

Considérant que la décision communale est motivée comme suit :

« […] Considérant que le bien est repris en tant que maison unifamiliale au cadastre; que celui-ci est situé en zone d'habitat de faible à moyenne densité au schéma de structure; que cette zone n'est pas propice à la densification du logement; que le logement supplémentaire serait situé au niveau du sous-sol du volume secondaire arrière; que les volumes secondaires arrière ne sont absolument pas destinés à être transformés en logement(s) individuel(s); qu'il serait préférable de revenir à la destination initiale du bien; que la transformation du bâtiment en 2 logements va à l'encontre d'un bon aménagement des lieux;

Considérant que la terrasse serait couverte par une toiture réalisée en matériaux translucides type polycarbonate posant sur une structure légère en bois;

Considérant qu'un muret serait construit sur le pourtour de la terrasse avec des matériaux d'élévation adéquat;

Considérant que :

- la demande est conforme aux articles 264 et 265 du CWATUPE;
- la politique du fait accompli ne peut être favorisée;
- les pièces «sanitaire» ne présenteraient pas de ventilation naturelle ou forcée (aucune indication sur les croquis);
- les lieux ne se prêtent pas à la création d'un logement supplémentaire;
- la transformation du bâtiment en logements nuira aux conditions de calme, de sécurité et de salubrité du voisinage;
- il est regrettable de constater que la destination finale des travaux vise uniquement une rentabilité immobilière au détriment de toutes règles de bon aménagement;

Considérant que :

- le muret à construire autour de la terrasse devra avoir une hauteur minimum de 0,80 km [sic] et devra être réalisé en briques peintes de ton blanc afin de s'intégrer au cadre bâti;
- le bâtiment devra revenir à sa destination initiale (maison unifamiliale);

Pour ces motifs, propose au Collège communal de REFUSER le permis d'urbanisme pour la création d'un logement supplémentaire et d'AUTORISER la construction de la toiture en couverture de la terrasse existante [...]»;

Considérant que la Commission d'avis estime quant à elle que :

[…]

Considérant que le demandeur précise que le bien a été en partie (rez et étage) loué à partir de 2001; que le second logement a donc été créé à cette date bien qu'ayant fait l'objet, selon le demandeur, d'occupations antérieures limitées au cercle familial;

Considérant qu'en 2001 était applicable l'article 84, § 1er, 5°, du Code précité, libellé comme suit :

« Nul ne peut sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins (...)

5. transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien sans préjudice du 14° ; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural».

Considérant que l'obtention d'un permis d'urbanisme était nécessaire;

Considérant que, comme le constatent l'autorité communale et la commission d'avis, l'appartement ne correspond pas à un logement de qualité notamment par sa configuration et sa localisation (à l'arrière, semi-enterré); que si le demandeur, propriétaire de l'ensemble du bâtiment se satisfait de ce logement, octroyer l'autorisation sollicitée aboutirait à pérenniser la situation et à mettre, à terme, sur le marché locatif un logement qui n'offre pas la qualité de vie que l'on est en droit d'attendre aujourd'hui; que le logement ne peut donc être autorisé;

Considérant, pour le surplus (la pergola), que la décision communale peut être confirmée ";

Considérant que le requérant prend un moyen unique de "l'excès de pouvoir, de la violation des dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et plus particulièrement de l'article 84, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (et plus particulièrement ses articles 2 et 3), du principe de motivation adéquate et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'il affirme, reportage photographique à l'appui, que son père a construit l'annexe dans laquelle se situe le logement litigieux aux environs de 1955; qu'il soutient que la Commission d'avis sur les recours a cependant estimé à tort que le dossier photographique ne prouvait pas l'existence antérieure à 1984 de l'annexe litigieuse; qu'il estime que la motivation ne lui permet pas de comprendre les motifs qui ont mené la partie adverse à négliger ses arguments et l'avis de la Commission d'avis sur les recours quant à la date de la construction de l'annexe; que, selon lui, la

motivation est également contradictoire en ce que la partie adverse ne peut prétendre dans le même temps que, d'une part, le logement a été créé en 2001 et, d'autre part, que ce logement a fait l'objet "d'occupations antérieures limitées au cercle familial"; qu'il soutient que l'occupation d'une partie d'un bâtiment par des personnes de la même famille ou des personnes étrangères, ne peut être le critère permettant de déterminer la création d'un logement; qu'il fait valoir que cette distinction est d'ailleurs contraire à la définition de "logement" donnée par le Petit Robert; que, par ailleurs, il affirme que la partie adverse a "mal examiné le dossier" en considérant la demande de régularisation en tant que transformation d'une construction existante pour y aménager un second logement; qu'il soutient que la partie adverse aurait dû, tout d'abord, examiner la régularisation de l'extension et seulement ensuite «déterminer si la création d'un second logement s'est réalisée à la même époque ou postérieurement en vue d'une éventuelle régularisation»; qu'il fait valoir qu'en l'espèce, le dossier établit que l'extension a été construite en 1955, qu'il l'a utilisée comme logement pour son épouse et ses deux enfants, dès 1967 et que, alors, ni la construction, ni l'utilisation de cette annexe comme second logement ne nécessitaient de permis d'urbanisme; qu'il en déduit que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en examinant la demande de régularisation "sous le seul angle de l'aménagement d'un second logement" et en affirmant que ce dernier "aurait été créé en 2001 tout en reconnaissant une occupation familiale antérieure"; qu'il conteste également que le logement litigieux daterait de 2001; qu'il estime en outre que si tel était le cas, quod non, la motivation de la partie adverse est contestable puisque dans la version applicable en 2001, l'article 84, § 1er , 5°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) n'imposait un permis pour la création de logement que si la construction existante devait subir des transformations, à savoir, des travaux d'aménagements intérieurs ou extérieurs portant atteinte aux structures portantes ou impliquant une modification du volume construit ou de l'aspect architectural du bâtiment alors que la location du logement en 2001 n'a entraîné aucune transformation du bâtiment; qu'il soutient dès lors que, "jusqu'au 1er octobre 2002", aucun permis d'urbanisme n'était nécessaire pour créer un nouveau logement dans une construction, si cela n'impliquait pas de travaux de transformation; qu'enfin, il regrette que la partie adverse ait apprécié sa demande de régularisation quant aux exigences "du bon aménagement des lieux en vigueur actuellement et non au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis"; qu'au contraire, il estime, tout d'abord, que la partie adverse aurait dû se fonder sur les exigences du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés et partant, selon lui, durant les années soixante; qu'ensuite, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, il estime que, pour rester cohérente, la partie adverse devait "apprécier la régularisation en se fondant sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en

vigueur en 2001 et non en 2010"; qu'il conclut que la motivation de l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, adéquats et admissibles; que, subsidiairement, il requiert du Conseil d'Etat, dans l'hypothèse où ce dernier s'estimerait insuffisamment informé sur la date de la création du logement litigieux, d'ordonner une expertise contradictoire;

Considérant que la partie adverse répond que le logement a été créé depuis 2001, puisque loué à partir de cette date, selon les déclarations du requérant dans son recours administratif; qu'elle fait valoir qu'avant cette date, la famille occupait l'ensemble de l'immeuble et que le logement n'était pas séparé du corps principal de la bâtisse; que, par ailleurs, elle soutient que le logement à régulariser n'est "manifestement pas" un logement "de qualité"; qu'elle fait valoir que les autorités administratives ne peuvent tolérer ce type d'aménagement à cet endroit et que l'acte attaqué est d'ailleurs particulièrement motivé en ce sens; qu'elle souligne que toutes les autorités administratives ont émis la même conclusion à propos de cette demande de permis; qu'elle affirme que, quand bien même le requérant prétend qu'il ne faut pas de permis en raison de l'existence préalable de l'annexe litigieuse, cette hypothèse ne peut être suivie en ce que le logement n'existait pas avant 2001, de l'aveu même du requérant; qu'elle conclut que le fait de concevoir le bon aménagement des lieux en fonction des exigences de 2001 ou de 2010 n'a que peu d'intérêt "dès lors qu'il est établi qu'un tel logement n'est pas viable et acceptable eu égard au bon aménagement des lieux et aux normes de confort qu'on est en droit d'attendre au XXI^{ème} siècle";

Considérant qu'en réplique, le requérant réfute avoir tenu des propos selon lesquels l'extension litigieuse aurait été créée en 2001; qu'il souligne que le contrat de bail produit est relatif à l'immeuble principal et non à l'annexe litigieuse; qu'il insiste, également, sur le fait qu'il occupe l'extension litigieuse et non le bâtiment principal; qu'il fait valoir que l'annexe est "très nettement séparée" de l'immeuble principal et ne communique aucunement avec ce dernier et que, partant, l'argumentation de la partie adverse est contraire aux pièces qu'il avait déposées; qu'enfin, il soutient que, les actes et travaux d'aménagement de l'annexe litigieuse ayant été exécutés dans les années soixante, la partie adverse aurait dû apprécier la demande de régularisation en se fondant sur les exigences applicables au XX^{ème} siècle et non celles applicables au XXI^{ème} siècle; que, pour le surplus, le requérant réitère son argumentation développée en termes de requête;

Considérant que l'objet du recours porte sur la régularisation de la création d'un second logement dans une annexe d'une habitation au départ unifamiliale; qu'il y a lieu dès lors de s'interroger, comme le fait le requérant, quant

à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour ce second logement, d'une part, et le cas échéant, quant au bien-fondé du refus du permis, d'autre part;

Considérant, quant à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour un second logement dans un immeuble, que la réglementation a été fréquemment modifiée depuis 1962; que, s'agissant d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit en principe, quand le changement de réglementation urbanistique est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où les faits ont été accomplis; que, par conséquent, il y a lieu de déterminer la date de la création de ce logement pour savoir s'il y a lieu à régularisation et, dans l'affirmative, à quelle réglementation il faut se référer;

Considérant qu'à cet égard, la création d'un logement doit être appréciée in concreto; qu'en l'espèce, l'historique de l'occupation de l'immeuble litigieux s'établit comme suit :

- 1950-60 : construction de l'annexe litigieuse; les photos produites attestent de cette construction; le dernier mémoire du requérant indique qu'il s'agissait de disposer d'une troisième chambre;
- 1967-1975 : occupation de l'annexe par le requérant et sa famille;
- 1975-2001 : annexe inoccupée;
- 2001-2009 : location du bâtiment principal et annexe inoccupée;
- 2007 : achat de l'immeuble dans sa totalité par le requérant;
- 2009 - à ce jour : bâtiment principal loué et annexe occupée par le requérant;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas que le requérant et sa famille ont occupé l'annexe litigieuse à partir de son mariage en 1967; que l'extrait de composition de famille de 1967 à 1975 et les attestations déposées en annexe au dernier mémoire confirment cette occupation; que, comme l'observe le requérant dans ce dernier mémoire, le concept de logement a une acception large, allant du kot à l'appartement ou la maison d'habitation; qu'il n'est pas nécessaire que ce logement fasse l'objet d'un bail ou d'une vente; qu'il suffit que ce logement constitue une entité autonome du logement principal; que les plans déposés en annexe à la demande de permis montrent que tel est le cas, aucune communication n'existant au demeurant entre le logement principal et le logement litigieux, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse;

Considérant qu'en excluant de la notion de logement la première occupation par le requérant et en réduisant cette notion à la conclusion d'un bail, la partie adverse commet une erreur de droit; que le second logement ayant été régulièrement créé avant le 1er mars 1998, date d'entrée en vigueur de l'article 84,

§ 1er, 5°, du CWATUP, imposant un permis d'urbanisme pour la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots dans un immeuble, aucun permis d'urbanisme de régularisation n'est dès lors requis; que le moyen est fondé;

Considérant que l'arrêté ministériel attaqué autorise, par ailleurs, la construction d'une pergola, attenante au logement principal; que cette autorisation est indépendante du refus de régularisation du second logement; qu'il en résulte qu'une annulation partielle de l'arrêté attaqué peut être décidée,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 15 octobre 2010, relatif à un bien sis à Châtelet, rue des Hayettes n° 189A, cadastré section B, n°s 244d2 pie et 243m, en tant qu'il refuse le permis d'urbanisme pour la régularisation du second logement.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le cinq décembre deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

C. BERTIN. M. HANOTIAU.