

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.628 du 2 octobre 2014

A. 209.573/XIII-6687

En cause : 1. **BELLOMO** Daniel,
 2. **MONTELEONE** Anna,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Jean-Claude DERZELLE, avocat,
 rue A. Carnière 137
 6180 Courcelles,

contre :

1. **la Commune de Courcelles**,
2. **la Région wallonne**,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Xavier DRION, avocat,
 rue Hullos 103-105
 4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 juillet 2013 par Daniel BELLOMO et Anna MONTELEONE qui demandent l'annulation :

"pour autant que de besoin, [de] la décision de refus de permis d'urbanisme du 18 janvier 2013, prise par la commune de Courcelles" et de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 mai 2013 refusant le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur et Madame BELLOMO";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 des parties requérantes ainsi que la demande de poursuite de la procédure de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 2 juillet 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 septembre 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me K. AMRI, loco Me J.-Cl. DERZELLE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me G. WEISGERBER, loco Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Depuis le 10 octobre 2003, les parties requérantes sont propriétaires d'un immeuble sis à Souvret (Courcelles), rue Jules Mattez n° 16, qui figure en zone d'habitat au plan de secteur. Elles déclarent qu'à l'époque de cette acquisition, le bien litigieux "avait déjà fait l'objet d'une subdivision en studios telle qu'aujourd'hui".

2. A la suite d'une procédure en renouvellement d'un permis de location au cours de laquelle le service régional d'incendie avait remis un avis globalement défavorable le 3 novembre 2009, l'architecte des parties requérantes se met, au cours de l'année 2011, en relation avec l'administration communale de Courcelles en vue de la "préparation d'un dossier de demande de mise en conformité administrative, suite à l'occupation de studios n'ayant pas [fait] l'objet d'un permis d'urbanisme".

3. En sa séance du 18 janvier 2012, le collège communal donne un "avis défavorable révisable sur le projet".

4. Le 18 avril 2012, le collège communal émet à nouveau un avis défavorable.

5. Le 13 juin 2012, les parties requérantes introduisent une demande de permis d'urbanisme tendant à la "mise en conformité (compartimentage prévention incendie) et mise aux normes de salubrité (Code du logement) de logements collectifs".

6. En sa séance du 27 juin 2012, le collège communal de Courcelles refuse d'octroyer le permis sollicité.

7. Le 21 décembre 2012, les parties requérantes introduisent une nouvelle demande de permis d'urbanisme tendant au "réaménagement de 15 studios en 9 unités plus les parties communes (rez et combles : pièces de vie) et sanitaires à tous les étages" ainsi qu'à la "mise en conformité prévention et protection incendie".

8. En sa séance du 18 janvier 2013, le collège communal refuse à nouveau le permis. Il s'agit du premier acte attaqué.

9. Par un courrier du 26 février 2013 et réceptionné le lendemain, les demandeurs de permis forment, à l'encontre de cette décision, un recours devant le Gouvernement wallon.

10. Le 28 mars 2013, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le projet.

11. Par un courrier du 14 mai 2013 et réceptionné le lendemain, les demandeurs de permis adressent un rappel au Gouvernement wallon.

12. Le 28 mai 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse d'octroyer le permis sollicité. Il s'agit du second acte attaqué, lequel est rédigé en ces termes :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie tel que modifié par le décret du 30 avril 2009;
Considérant que Monsieur et Madame BELLOMO ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Courcelles, rue Mattez, 16 cadastré section B, n° 121B3, et ayant pour objet la mise en conformité de logements : réaménagement de 15 studios en 9 unités plus les parties communes (rez et combles : pièces de vie) et sanitaires à tous les étages; mise en conformité prévention et protection incendie;
Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;
Considérant qu'en date du 18 janvier 2013 le collège communal de Courcelles a refusé le permis d'urbanisme;
Considérant que la décision du collège communal de Courcelles a été envoyée aux demandeurs le 29 janvier 2013;
Considérant que Me DERZELLE, avocat agissant au nom des demandeurs a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 26 février 2013, réceptionné le 27 février 2013; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;
Considérant que l'article 120 du Code précité institue une commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;
Considérant que l'audition a eu lieu le 28 mars 2013;
Considérant que cette commission a émis un avis défavorable en date du 28 mars 2013 (voir annexe);

Considérant que le bien concerné 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 que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande porte sur la régularisation de logements collectifs; qu'une précédente demande portant sur 13 logements a fait l'objet d'un refus du collège communal en date du 27 juin 2012; que plusieurs avis de principes ont été donnés par l'autorité communale avec une constante qui visait la réduction du nombre de logements à 4 maximum;

Considérant que la présente demande porte sur la réduction de 15 à 9 logements et l'aménagement de parkings;

Considérant au préalable que la création de logements correspond à la destination de la zone d'habitat;

Considérant que la commission d'avis estime que : «[...] qu'il ressort de l'acte attaqué et de l'audition que le collège a délivré deux avis défavorables ainsi qu'un refus de permis d'urbanisme ayant pour objet : 'la mise en conformité de logements'; qu'il ressort de ces avis et refus que la demande implique une surdensification de logements sur la même parcelle; que la demande s'inscrit dans un tissu urbain dense composé d'habitations unifamiliales et plurifamiliales de faible capacité; que la commission rejoint le collège communal sur le constat de surdensification; compte tenu par ailleurs que la commission estime que la nécessité de réaliser un immeuble de logements collectifs dans ce contexte bâti, n'est pas démontrée;

La commission émet un avis défavorable.»;

Considérant que, selon la commune, les logements ont été créés après 1994, sans permis d'urbanisme; qu'ils sont donc en infraction; que la décision de l'autorité appelée à statuer sur une demande de permis de régularisation ne peut être infléchie par le poids des faits accomplis;

Considérant que le Code du logement relève d'une police administrative distincte; qu'il ne suffit par ailleurs pas qu'un logement soit salubre pour être automatiquement autorisé; qu'il convient, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de veiller à ce que la surdensification soit réalisée aux endroits adéquats;

Considérant que le bien concerné est situé à Souvret, entité de Courcelles; qu'il est loin de la gare et des services; qu'il ne convient pas de densifier à cet endroit;

Considérant de plus que les logements collectifs sont des logements qu'il n'y a pas lieu de multiplier; que ces logements, par la promiscuité qu'ils engendrent, par l'exiguïté qu'ils présentent, assurent un cadre de vie de piètre qualité pour leurs occupants;

Considérant, pour ces raisons, qu'il y a lieu de se rallier à la position prise par le collège communal; qu'un maximum de 4 petits logements individuels est acceptable dans le bâtiment;

Considérant que les plans proposés ne correspondent pas à une refonte totale des aménagements intérieurs de façon à améliorer de manière significative les logements mais se limitent à une redistribution de certains espaces privés (chambres) en espaces communautaires ou à une réunification de chambres; que les sanitaires proposés et leur agencement ne s'apparentent pas à un aménagement de qualité;

Considérant que la localisation des emplacements de parcage à l'arrière de l'immeuble ne peut être envisagée; que cet espace est habituellement destiné aux cours et jardins; que l'accès de véhicules ne peut être autorisé à cet endroit réservé aux activités de loisirs; qu'une telle implantation risque d'être source de nuisances pour les propriétés voisines;

Considérant que l'argument des demandeurs quant à la nécessité de proposer des logements à prix abordables pour les personnes qui ont des difficultés financières ne constitue pas un argument de nature à justifier l'offre de logements de mauvaise qualité;

Considérant au vu de ces éléments que le permis d'urbanisme ne peut être délivré pour le projet tel que présenté".

Ce refus a été notifié aux demandeurs de permis ainsi qu'à leur conseil le 30 mai 2013;

Considérant que la commune de Courcelles, première partie adverse, demande sa mise hors de cause au motif que l'arrêté ministériel du 28 mai 2013, second acte attaqué, se substitue à sa décision du 18 janvier 2013, premier acte attaqué;

Considérant que l'arrêté ministériel du 28 mai 2013 s'étant substitué à la décision du 18 janvier 2013 du collège communal de Courcelles, la requête est irrecevable en tant qu'elle porte sur le premier acte attaqué; que la commune de Courcelles doit être mise hors de cause;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation par des motifs exacts, pertinents, admissibles et non contradictoires entre eux, du principe du raisonnable ainsi que de l'examen sérieux du dossier;

Considérant qu'en une première branche, elles contestent la motivation de l'acte entrepris quant à "l'exigence inconditionnelle d'un maximum de quatre logements" et quant à l'exigence de disposer d'emplacements de parking adaptés; qu'elles font observer à cet égard que la division de leur bien, telle qu'elle est proposée dans la demande de permis, respecte la législation en vigueur, en ce compris les exigences minimales en termes d'espace; qu'à leur avis, imposer une réduction à quatre logements est déraisonnable et arbitraire; qu'elles font valoir que cette exigence méconnaîtrait en outre la réalité de la densification de l'habitat local, à laquelle participe notamment une société locale de gestion de logements sociaux; qu'elles estiment que le motif de l'acte attaqué consacré à la problématique des emplacements de parking est contradictoire, qu'en outre, les possibilités de stationnement dans les environs sont importantes (notamment grâce à la présence d'un terrain vague situé à proximité du bien litigieux) et que l'offre en transport en commun serait bien pourvue à cet endroit;

Considérant que, dans une deuxième branche, les parties requérantes estiment que le reproche relatif à l'incomplétude du dossier afférent à la demande de permis est inexact et "vain" : "d'une part, dans un souci de bonne administration, il revient à l'autorité d'attirer l'attention de l'impétrant sur les pièces éventuellement manquantes, mais, d'autre part, l'autorité a délivré un accusé de réception d'un dossier complet";

Considérant qu'en une troisième branche, elles reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de laisser entendre qu'elles ont violé la loi et sont de mauvaise foi alors que, d'une part, quinze logements existaient déjà au moment où elles ont acquis le bien et que, d'autre part, un permis de location avait été délivré et plusieurs numéros avaient été attribués aux différents logements que comporte leur immeuble;

Considérant, sur la première branche, que l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur les exigences du bon aménagement des lieux ainsi que sur la compatibilité entre une construction litigieuse et ces exigences; qu'à cet égard, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'administration; qu'il ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et si, sur la base de ces éléments, elle n'a pas commis d'erreur manifeste;

Considérant qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte entrepris expose les motifs qui l'ont amené à considérer, en opportunité, que seul un maximum de quatre logements individuels est acceptable pour le bien litigieux :

- il constate tout d'abord que les autorités publiques ayant été amenées à se prononcer sur l'opportunité de la demande de permis, à savoir le collège communal de Courcelles et la commission d'avis sur les recours, se sont prononcées en ce sens;
- il relève ensuite qu'il s'agit d'un permis de régularisation et en déduit que le poids du fait accompli ne peut influencer le sort à réserver à cette demande;
- il prend en compte la situation concrète du bien litigieux et, ayant observé que celui-ci se trouvait éloigné de la gare et des services, en déduit que l'endroit est peu propice à densification;
- il indique également que ce n'est pas parce qu'un logement est salubre au sens du Code du logement qu'il convient nécessairement de l'autoriser;
- enfin, il considère, de façon générale, que la multiplication de ce type de logements collectifs n'est pas à encourager en raison de la promiscuité qu'ils engendrent;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérants insistent sur ce que "l'exigence de réduire l'immeuble à quatre logements viole le principe du raisonnable, n'est ni pertinente ni admissible car la considération selon laquelle il faut éviter la densification de l'habitat est totalement contraire à la réalité et à la densification effective de l'habitat local"; qu'ils soulignent que la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) "A CHACUN SON LOGIS", société de gestion de logements sociaux agréée par la société wallonne de logements va construire dans la même rue, "à proximité de l'immeuble litigieux, un ensemble de quatre logements deux chambres, un immeuble plus élevé de neuf appartements (de une ou

deux chambres) un immeuble communautaire, une cour commune, un parking à front de la rue Mattez voire à front de l'espace public arrière, le tout sur une parcelle de terrain plus petite que celle des parties requérantes"; qu'ils soulignent que si les immeubles de la S.C.R.L. "A CHACUN SON LOGIS" seront conçus d'emblée en fonction de leur destination projetée, leur immeuble a été transformé aussi dans une même optique pour présenter les mêmes garanties et avantages; qu'ils y voient une forme de discrimination; qu'ils rappellent qu'en juin 2004, un permis de location pour un logement collectif de quatorze unités leur avait été délivré; qu'ils estiment que l'accord des autorités pour le projet de la S.C.R.L. "A CHACUN SON LOGIS" révèle une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation; que ce n'est que dans le dernier mémoire, pour réagir au rapport de l'auditeur constatant que les requérants ne démontrent pas une telle erreur, qu'ils invoquent alors celle-ci par référence au projet de la S.C.R.L. "A CHACUN SON LOGIS";

Considérant que l'acte attaqué énonce "que les logements collectifs sont des logements qu'il n'y a pas lieu de multiplier; que ces logements, par la promiscuité qu'ils engendrent, par l'exiguïté qu'ils présentent, assurent un cadre de vie de piètre qualité pour leur occupants";

Considérant que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité peut adopter une telle conception du bon aménagement des lieux; qu'à cet égard, la comparaison avec le projet d'une société de logements agréée n'est pas pertinente dès lors que c'est l'objet social même d'une telle société de construire et gérer des immeubles ayant une finalité sociale, les immeubles étant spécialement conçus et aménagés à cette fin, au contraire de particuliers; que, dès lors, la considération de l'acte attaqué selon laquelle "pour ces raisons il y a lieu de se rallier à la position prise par le collège communal qu'un maximum de quatre petits logements individuels est acceptable dans le bâtiment" n'est pas déraisonnable, pas plus que ne l'est le motif suivant de l'acte attaqué :

" Considérant que les plans proposés ne correspondent pas à une refonte totale des aménagements intérieurs de façon à améliorer de manière significative les logements mais se limitent à une redistribution de certains espaces privés (chambres) en espaces communautaires ou à une réunification de chambres; que les sanitaires proposés et leur agencement ne s'apparentent pas à un aménagement de qualité";

Considérant que, s'agissant de la problématique des emplacements de parking, outre le fait qu'elle présente un caractère très accessoire au regard du motif déterminant qui précède, il y a lieu de constater que le motif mis en exergue par les

parties requérantes dans leur requête ne fait pas partie de l'acte attaqué de sorte qu'il ne peut en aucun cas venir vicier ce dernier;

Considérant qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les deuxième et troisième branches critiquent des motifs contenus dans la décision du collège communal à laquelle s'est substitué l'arrêté ministériel attaqué, lequel ne contient pas ces motifs; qu'en ses deuxième et troisième branches, le moyen ne peut être retenu;

Considérant que les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation du principe du raisonnable, de légitime confiance et de la sécurité juridique en ce que l'auteur de l'acte entrepris "remet en question une situation acceptée depuis de nombreuses années alors que, par son comportement, l'autorité avait fait naître une croyance légitime dans [leur chef] que la configuration de l'immeuble ne pouvait plus être remise en question"; qu'elles soutiennent que l'autorité "a accepté la situation", créée avant l'achat de l'immeuble le 10 octobre 2003, dès lors que des numéros ont été octroyés aux logements, que différents permis de location ont été délivrés et que, enfin, le centre public d'action sociale (C.P.A.S.) de la commune s'adresse très régulièrement aux parties requérantes pour trouver un logement au bénéfice de personnes en situation précaire;

Considérant que les parties requérantes se méprennent quant à la portée des éléments qu'elles avancent pour étayer leur affirmation suivant laquelle l'autorité aurait fait naître une croyance légitime : ceux-ci ne relèvent pas, à proprement parler, de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

Considérant qu'à l'inverse de ce qu'elles soutiennent dans leurs mémoires, la délivrance d'un permis de location par l'autorité communale ne vaut pas "légitimation" de la configuration des lieux du point de vue de la police de l'urbanisme, telle qu'elle est actuellement organisée dans le CWATUPE; qu'au surplus, c'est le Ministre et non l'autorité communale qui est l'auteur de la décision de refus;

Considérant que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un troisième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de l'examen sérieux du dossier ainsi que du principe de prudence et de minutie; que les griefs qu'elles avancent sont en substance identiques à ceux allégués dans les deux premiers moyens qui précèdent; qu'elles insistent en particulier sur le fait qu'elles se sont

conformées "à toutes les recommandations et exigences des autorités" (service d'incendie et collège communal); qu'elles précisent, calcul à l'appui, qu'elles ne sont nullement des marchands de sommeil et que, contrairement à ce qu'affirme l'autorité, elles ne recherchent pas une rentabilité poussée à l'extrême;

Considérant que de l'examen des deux premiers moyens, il résulte qu'ils ne sont pas fondés; que pour le surplus, l'auteur de l'acte attaqué n'assimile nullement les parties requérantes à des marchands de sommeil; qu'au contraire, il répond adéquatement à l'argument pris de la nécessité de proposer des logements à prix abordables pour les personnes en proie à des difficultés financières;

Considérant que le moyen n'est dès lors pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La commune de Courcelles est mise hors de cause.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence de 175 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le deux octobre deux mille quatorze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.