CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.003 du 28 juillet 2015

A. 212.381/XIII-6986

En cause : **ODUN** Gülpadisah,
ayant élu domicile chez
Me Olivier PIRARD, avocat,
rue Tisman 13
4800 Aubel,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

la Ville de Verviers,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre HENRY et
Thierry WIMMER, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 mai 2014 par Gülpadisah ODUN qui demande l'annulation de la "décision prise le 18.03.2014 par le Ministre Philippe HENRY, Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité près le Gouvernement de la Région wallonne de refus d'un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Ensival, rue Moreau 31 cadastré section A, n° 44W12 ayant pour objet l'aménagement d'un appartement dans un immeuble existant";

Vu la requête introduite le 23 juillet 2014 par laquelle la ville de Verviers demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2014 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. RENDERS, auditeur adjoint 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 les derniers mémoires des parties requérante et intervenante;

Vu l'ordonnance du 26 mai 2015, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 22 juin 2015 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me O. PIRARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me G. BIHAIN, loco Mes P. HENRY et Th. WIMMER, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, auditeur adjoint;

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 de la cause se présentent comme suit :

1. Gülpadisah ODUN, partie requérante, est propriétaire d'un immeuble sis rue Moreau 31 à Verviers, cadastré 7ème division, section A, n° 44W12.

L'immeuble en question est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen.

2. Le 23 août 2010, la partie requérante introduit auprès de l'administration communale de la ville de Verviers une demande de permis d'urbanisme relatif au bien précité et ayant pour objet la transformation d'une annexe existante.

3. Le 30 août 2010, le service technique de la voirie de la ville de Verviers émet un avis favorable sur le projet.

4. Le 16 décembre 2011, le service technique de l'urbanisme de la ville de Verviers émet un avis favorable conditionnel, dont il ressort notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant que l'habitation est unifamiliale, et que toute création de logement distinct nécessitera l'octroi d'un permis d'urbanisme;

[...]".

5. Le 23 décembre 2011, le collège communal de la ville de Verviers octroie le permis d'urbanisme sollicité.

6. Dans un courrier du 8 janvier 2013, le bureau de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de la ville de Verviers constate que le bien de la partie requérante est composé de deux logements, qu'il est irrégulier au regard du plan de l'urbanisme et compte tenu du permis d'urbanisme du 23 décembre 2011 qui "stipule que la destination de l'immeuble doit rester unifamiliale". Il y est également indiqué que la partie requérante est mise en demeure de supprimer le logement excédentaire dans les deux mois à dater de la réception du courrier, à défaut de quoi un constat d'infraction sera établi par l'agent communal habilité.

7. Le 14 mai 2013, la zone de police de Vesdre établit un rapport aux termes duquel il est attesté que l'immeuble de la partie requérante est composé de trois ménages.

8. Par un courrier du 21 juin 2013, le bureau de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire met en demeure la partie requérante de supprimer les deux logements infractionnels dans un délai de deux mois à dater de la réception de ce courrier.

9. Le 23 août 2013, la partie requérante introduit auprès de l'administration communale de la ville de Verviers une nouvelle demande de permis d'urbanisme relatif au même bien ayant pour objet l'aménagement d'un appartement dans un immeuble existant.

Sont joints à cette demande les documents suivants :
- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

- des extraits du plan cadastral et un plan d'implantation de l'immeuble;
- un reportage photographique;
- un plan;
- une déclaration P.E.B. simplifiée.

10. Le 25 octobre 2013, le collège communal de la ville de Verviers décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité par les motifs suivants :

" Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de 1'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie;

Vu l'article L.1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu le Livre I^{er} du Code de l'Environnement - Dispositions communes et générales - Parties décrétale et réglementaire - Partie V - Evaluation des incidences sur 1'environnement;

Vu le règlement communal sur les bâtisses;

Considérant que Madame ODUN Gulpadisah, domiciliée rue Moreau 31 à 4800 Verviers, a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 4800 Verviers, rue Moreau, 31, cadastré 7ème division, section A, n° 44W12, et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement dans un bâtiment existant;

Considérant que la demande fait suite à un préconstat dressé en date du 13 avril 2013 pour le non-respect du permis d'urbanisme délivré le 23/12/2011 relatif à la transformation d'une annexe existante et pour la transformation, sans autorisation préalable, d'une construction en immeuble comportant 3 logements;

Considérant que la demande complète de permis a été déposée à 1'administration communale contre récépissé daté du 23/08/2013;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par A.R. du 23/01/1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien n'est pas situé dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement dûment approuvé;

Considérant que le bien n'est pas situé dans le périmètre d'un lotissement dûment autorisé;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur 1'environnement;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat de seconde couronne au schéma de structure communal adopté par le conseil communal en date du 06/09/2010 et entré en vigueur le 26/02/2011;

Considérant que la densité autorisée par le schéma de structure communal pour les immeubles situés dans la seconde couronne est de 15-30 logements/hectare, soit 0,81 logement pour le bien concerné;

Considérant que la typologie du quartier est essentiellement composée de maisons unifamiliale;

Vu en outre l'étroitesse de la parcelle conjuguée au gabarit des immeubles voisins;

Considérant enfin que le bâtiment ne dispose pas de stationnement sur site privé;

Considérant, que par conséquent, le bien devra rester une maison d'habitation unifamiliale

Vu l'avis défavorable du département technique de la gestion du territoire en date du 16/10/2013";

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 29 octobre 2013, aux termes duquel la partie requérante est invitée "à supprimer le logement excédentaire de manière à ce que l'immeuble redevienne une maison d'habitation unifamiliale" dans les trois mois à dater de la réception de ce courrier.

11. Le 18 novembre 2013, le conseil de la partie requérante introduit un recours contre la décision du 25 octobre 2013 auprès du Gouvernement wallon, qui le réceptionne le 19 novembre 2013.

12. Le 18 décembre 2013, la commission d'avis sur les recours émet, après avoir entendu la partie requérante et son conseil, un avis défavorable sur le projet, dont il ressort ce qui suit :

" [...]

Vu le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet et transmis par la direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie (DGO4) - en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 452/13 du CWATUPE, la commission émet son avis motivé en fonction du document précité et des circonstances urbanistiques et architecturales locales;

[...]

Compte tenu de ce que la DGO4 indique, dans le document précité, que le bien est situé dans une zone d'habitat au plan de secteur; que la demande est conforme audit plan;

Compte tenu de ce que la DGO4 mentionne dans ce même document, qu'un schéma de structure communal (le bien est situé en zone d'habitat de seconde couronne - densité 15-30 logements/hectares) ainsi qu'un règlement communal sur les bâtisses sont d'application à l'endroit concerné; que la demande n'est pas conforme par rapport à ce règlement en ce qui concerne les éléments suivants :

« Chapitre III - Hauteur des locaux
Art. 74. Hauteur salle de bain au rez inférieur à 2m75.

Chapitre IV - Eclairage et aération de locaux.
Art. 75. Certaines fenêtres ne présentent pas une surface totale au moins égale au sixième de la surface du plancher.
- 2 chambres étage 2

- cuisine étage 1
- salle à manger, (rez-de-chaussée)»;

Compte tenu de ce qu'il ressort de 1'audition que le nombre de logements à régulariser n'est pas clairement défini; que selon les représentants de la commune, il y aurait trois logements (un par étage) dans le bâtiment en cause;

Compte tenu de ce que les plans mettent en évidence le peu de confort offert par les logements litigieux; que ceux-ci ne présentent pas les standards de confort que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle (absence de rangements, etc.); que ce bien ne se prête pas à la division et qu'il convient d'en maintenir le caractère unifamilial;

Compte tenu, et au vu de ces éléments, de ce que l'article 1er du CWATUPE (gestion qualitative du cadre de vie) n'est pas rencontré; que le projet compromet les caractéristiques urbanistiques et architecturales locales;

La commission émet un avis défavorable";

13. Le 3 mars 2014, le conseil de la partie requérante adresse un rappel au Gouvernement, dont il est accusé réception par un courrier du 7 mars 2014.

14. Le 11 mars 2014, la DGO4 adresse au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité une note sur le recours du 18 novembre 2013 et un projet d'arrêté ministériel.

15. Par un arrêté du 18 mars 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité rejette le recours et refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

" 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 l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que Madame Gülpadisah ODUN a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Verviers (Ensival), rue Moreau, 31, cadastré section A, n° 44w12, et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement dans un immeuble existant;

Considérant qu'en date du 25 octobre 2013, le collège communal a refusé le permis d'urbanisme; que la décision a été envoyée à la demanderesse le 29 octobre 2013;

Considérant que Maître Olivier PIRARD agissant au nom de Madame Güldapisah ODUN a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 18 novembre 2013, réceptionné le 19 novembre 2013; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est dès lors recevable;

[...]

Considérant qu'un avis défavorable a été émis par la commission en date du 18 décembre 2013 (voir annexe);

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur 1'environnement;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par arrêté royal du 23 janvier 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat de la 2ème couronne (densité de 20 à 40 logements/hectare);

Considérant que le bien est repris dans le périmètre du règlement communal sur les bâtisses approuvé par arrêté ministériel du 05 octobre 1984;

Considérant que la demande vise l'aménagement d'un logement supplémentaire dans une habitation unifamiliale; que selon la police - zone Vesdre, l'habitation comporte 3 logements non autorisés (1 logement au rez-de-chaussée, 1 logement au 1er étage, et 1 logement au 2ème étage);

Considérant qu'il convient de regretter la politique du fait accompli;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été octroyé en date du 23 décembre 2011 pour la transformation d'une annexe existante; que selon la commune, les travaux réalisés ne sont pas conforme au permis d'urbanisme délivré;

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du règlement communal sur les bâtisses en ce qui concerne les points suivants :
- Chapitre III - Hauteur des locaux
  Art. 74.
  La hauteur salle de bain au rez-de-chaussée est inférieure à 2,75 m;
- Chapitre IV - Eclairage et aération de locaux
  Art. 75.
  Certaines fenêtres ne présentent pas une surface totale au moins égale au sixième de la surface du plancher :
  - Salle à manger (rez-de-chaussée)
  - cuisine étage 1
  - 2 chambres étage 2

Considérant que 1'article 113 du Code stipule que «Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :
1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale; [...]»;

Considérant que l'article 114 du Code précité précise que «Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à 1'article 4, alinéa 1er, 3°.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3,

3°, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1er.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant que les dérogations doivent revêtir un caractère exceptionnel;

Considérant que les mesures particulières de publicité n'ont pas été réalisées;

Considérant par ailleurs, que la commission stipule notamment dans son avis que «[...] Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que le nombre de logements à régulariser n'est pas clairement défini; que selon les représentants de la commune, il y aurait trois logements (un par étage) dans le bâtiment en cause;

Compte tenu de ce que les plans mettent en évidence le peu de confort offert par les logements litigieux; que ceux-ci ne présentent pas les standards de confort que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle (absence de rangements, etc.); que ce bien ne se prête pas à la division et qu'il convient d'en maintenir le caractère unifamilial;

Compte tenu, au vu de ces éléments, de ce que l'article 1er du CWATUPE (gestion qualitative du cadre de vie) n'est pas rencontré; que le projet compromet les caractéristiques urbanistiques et architecturales locales;

La commission émet un avis défavorable»; que cet avis est pertinent;

Considérant en effet, que le bâtiment, objet de la demande, constitue l'archétype d'une habitation unifamiliale citadine (rez + 2 dont 1 créé dans les combles + toiture) avec cour et jardin; que certaines pièces présentent des dimensions étriquées et mal éclairées (chambres au 2ème étage); que de plus, la salle de bain du rez donne directement dans une pièce de vie (cuisine) et celle du 1er étage dans le couloir; que ce type d'aménagement n'est pas souhaitable en termes de qualité de vie; que de plus, la présence de deux cuisines et de deux salles de bain pour trois logements va inévitablement engendrer la promiscuité et une perte d'intimité;

Considérant que les autorités ne peuvent cautionner pareils aménagements qui visent une rentabilité maximale avec une surdensification au détriment du bien-être des occupants;

Vu le rapport émis par la Police, zone Vesdre, en date du 14 mai 2013;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme";

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation de la "loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de l'insuffisance des motifs et de l'appréciation manifestement déraisonnable des circonstances de fait"; qu'elle soutient que les motifs ayant justifié la décision de refus du permis sollicité ne sont pas hiérarchisés entre eux; qu'elle fait valoir qu'elle n'a aucune connaissance du rapport de la zone de police de Vesdre du 14 mai 2013, ce qui ne lui permet pas de comprendre les raisons

sur lesquelles repose l'acte attaqué; qu'elle déduit de cette circonstance que l'acte attaqué n'est pas motivé à suffisance de droit; qu'elle réfute exiger les motifs des motifs de l'acte attaqué mais demande simplement l'explicitation de cet élément ayant fondé l'acte attaqué; qu'elle souligne que le Conseil d'Etat peut censurer un acte résultant d'une erreur de fait avérée ou d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle relève que les plans déposés à l'appui de la demande de permis d'urbanisme du 23 août 2010 prévoient la présence de deux cuisines et que le permis d'urbanisme du 23 décembre 2011 n'est pas assorti d'une condition imposant le maintien d'un immeuble unifamilial; qu'elle soutient que l'acte attaqué, s'il mentionne que les travaux entrepris dans l'immeuble ne sont pas conformes au permis du 23 décembre 2011, n'indique pas en quoi le permis en question n'aurait pas été respecté; qu'elle ajoute encore que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre la raison du refus de la demande de permis à l'aune du permis d'urbanisme délivré le 23 décembre 2011; qu'elle y voit une erreur manifeste d'appréciation ou une erreur de fait;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante se réfère à sa requête et ajoute que la partie adverse reconnaît, dans son mémoire en réponse, que l'acte attaqué n'expose pas en quoi les travaux ne sont pas conformes au permis d'urbanisme du 23 décembre 2011; qu'elle estime aussi que constitue une motivation a posteriori et inadmissible de l'acte attaqué la tentative de la partie adverse pour expliciter le considérant selon lequel "les autorités ne peuvent cautionner pareils aménagements qui visent une rentabilité maximale avec une surdensification au détriment du bien-être des occupants";

Considérant que, dans le dernier mémoire, suite au rapport de l'auditeur-rapporteur qui a estimé que la partie requérante n'avait pas d'intérêt à son moyen en ce qu'il critique la mention lacunaire de l'avis de la zone de police de Vesdre du 14 mai 2013, cette partie se réfère à l'arrêt n° 218.681 du 28 mars 2012 et considère que la décision attaquée n'établit aucune hiérarchie entre ses motifs de sorte que chacun de ceux-ci peuvent être critiqués; que, sur le fond, elle ajoute qu'elle n'a pu prendre connaissance de cet avis précité, de sorte que le motif de l'acte qui s'y réfère est illégal et suffit à vicier l'acte attaqué;

Considérant que, 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; que cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente 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; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise;

Considérant, par ailleurs, que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative; qu'il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du demandeur de permis;

Considérant qu'en l'espèce, l'objet du permis d'urbanisme du 23 décembre 2011 porte expressément sur une "habitation unifamiliale", soit destinée à "une seule famille"; que l'existence sur les plans de la demande de permis du 23 août 2010 de deux cuisines, l'une au rez-de-chaussée, l'autre au premier étage, n'est pas un élément susceptible d'infirmer la portée expressément circonscrite du permis d'urbanisme du 23 décembre 2011, ci-dessus rappelée; qu'au demeurant, la présence de deux cuisines dans une maison n'implique pas nécessairement l'existence de plusieurs logements, un propriétaire pouvant prévoir de telles commodités dans un immeuble unifamilial;

Considérant, en outre, que la partie requérante reste en défaut de démontrer que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les aménagements réalisés irrégulièrement dans l'immeuble litigieux visent une rentabilité maximale avec une surdensification au détriment du bien-être des occupants, ce d'autant que la partie adverse fait sien l'avis du 18 décembre 2013 de la commission d'avis sur les recours et pointe, sans être contredit par la partie requérante, l'existence, dans l'immeuble, de pièces aux dimensions étriquées et mal éclairées, de salles de bains donnant sur des pièces de vie ou le couloir ou, encore, l'absence d'au moins une cuisine et une salle de bains par logement.

Considérant, enfin, qu'il est fait référence au rapport du 14 mai 2013 de la zone de police de Vesdre uniquement en ce que celui-ci a constaté la présence de trois logements non autorisés dans l'immeuble litigieux; que ce fait, qui est par ailleurs expressément cité dans l'acte attaqué, est parfaitement connu de la partie requérante; qu'au vu de la motivation de la décision attaquée, celle-ci a pu parfaitement comprendre les motifs clairs et précis ayant justifié le refus de lui accorder le permis sollicité, nonobstant le fait que le rapport du 14 mai 2013 de la zone de police de Vesdre n'ait pas été joint à cette décision;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-huit juillet deux mille quinze par :

Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

C. BERTIN. A.-Fr. BOLLY.