

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.583 du 15 octobre 2015

A. 210.217/XIII-6748

En cause : **VERHOOGEN** Alain,
ayant élu domicile chez
Me Bernard FRANCIS, avocat,
Vieux Chemin du Poète 11
1301 Bierges,

contre :

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 17 septembre 2013 par Alain VERHOOGEN qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2013 refusant le permis d'urbanisme sollicité par le requérant ayant pour objet la régularisation de 6 logements dans un immeuble sis à Charleroi, rue du Grand Central, 38 (cadastré 01 B 240 T 71)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEVAUX, 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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 juin 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me I. EVERARTS, loco Me B. FRANCIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant indique que, depuis le 3 mai 2006, il est copropriétaire d'une maison sise à Charleroi, rue du Grand Central, 58, sur un terrain cadastré section B, n° 240t71.

L'immeuble est divisé en sept unités de logement. Six de ces logements ont fait l'objet de permis de location avant la passation de l'acte authentique d'achat, auquel ils sont joints. Ces permis ont été délivrés entre le 4 octobre 2005 et le 21 mars 2006.

L'immeuble est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

2. Par un courrier du 7 juillet 2010, la ville de Charleroi indique au requérant que les logements créés dans l'immeuble litigieux l'ont été à une époque où un permis d'urbanisme était requis. Ce courrier indique que le requérant dispose de trois mois pour introduire une demande de régularisation.

3. Le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme le 20 janvier 2011, pour la régularisation de sept logements. Dans un "rapport du projet" annexé à la demande, le requérant indique notamment ce qui suit :

" Le bâtiment acquis dans son état le 03 mai 2006 reste à usage d'habitation multifamiliale. Des permis de location avaient été délivrés à différentes dates allant du 04-10-2005 pour les 2 logements du 1^{er} étage, celui du 2^{ème} arrière et du 3^{ème} arrière; du 31-01-2006 pour le 2^{ème} avant; du 21-03-2006 pour le 3^{ème} avant, le tout délivré à l'ancien propriétaire Monsieur JORIS Alain.

Il s'agit donc ici de régulariser la situation de ce bâtiment tel qu'elle apparaît".

4. Le 25 mars 2011, la division du logement de la ville de Charleroi rend un avis en ces termes :

" A la lecture des plans, il appert que :

- le logement 1 (rez-de-chaussée) a une superficie habitable supérieure à 28 m² sous réserve du respect des coefficients d'éclairage naturel et d'aération des pièces spécialement au niveau de la cuisine.
- les studios 2-3-4-5-6 disposent d'une superficie habitable inférieure à 15 m². Ils sont donc inhabitables.
- Le studio 7 a une superficie habitable de 19,94 m² sous réserve d'un éclairage naturel suffisant".

5. Le 3 mai 2011, la cellule mobilité de la ville de Charleroi rend son avis selon lequel "après l'analyse du dossier du point de vue mobilité je vous informe qu'il n'existe aucun stationnement privé pour ces logements".

L'avis du fonctionnaire délégué n'est pas sollicité.

6. Le collège communal de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité par une délibération du 27 mars 2012. Cette décision est notamment motivée par les considérations suivantes :

" [...]

Considérant qu'il y a lieu de constater une surexploitation de l'immeuble au niveau du nombre de logements; que la densification en terme de logement ne peut se faire au mépris de la qualité de vie des occupants;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de revoir le programme en prévoyant uniquement un logement par niveau; que cette nouvelle configuration intérieure permettrait de retrouver une subdivision acceptable au sein de l'immeuble; que cette solution permettra de garantir un logement confortable et fonctionnel pour l'ensemble des occupants;

Considérant de ce fait, que la réalisation d'un tel aménagement ne peut être que source de difficultés avec le voisinage immédiat par la sociologie différente des habitants et source de dévalorisation d'un quartier en lieu et place d'une rénovation bien comprise et bien réalisée dans un souci de correction et de qualité;

Considérant de plus que le service du logement nous a stipulé dans son courrier du 25/03/11 que les studios 2-3-4-5-6 sont INHABITABLES car ils disposent d'une superficie habitable inférieure à 15 m²;

Considérant que l'aménagement d'autant de logement sans prévoir la création de zone de stationnement sur fonds privés aura pour effet de reporter une charge de charroi supplémentaire sur le seul domaine public déjà fortement sujet à des problèmes de mobilité;

Considérant par ailleurs, que la demande de régularisation va à l'encontre et met en péril la réhabilitation du centre ville de Charleroi prévu par le projet «Phénix» actuellement en cours de réalisation; que ce dernier a pour objectif d'améliorer et de revaloriser le tissu urbain du centre ville [...]"

7. Le requérant introduit un recours administratif contre cette décision par courrier du 8 mai 2012.

8. Le 14 juin 2012, la commission d'avis sur les recours émet son avis défavorable essentiellement motivé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce que la Commission estime que le nombre de logements défini dans le projet dont recours engendre une surdensification des lieux en termes de logements individuels.

Compte tenu, en outre, de ce que la Commission estime que le projet ne respecte pas les critères minimaux de confort que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle (superficies habitables, éclairage de la zone de séjour du logement du rez-de-chaussée,...) et partant, est contraire à l'article 1^{er} du CWATUPE en vertu duquel «la Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques et énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager»;

Compte tenu, enfin, de ce que ce projet, par la présence de baies de fenêtres et d'orifices de ventilation dans le mur mitoyen, ne respecte pas les dispositions du Code civil".

9. Parallèlement, le 28 mai 2013, le bourgmestre de la ville de Charleroi décide de fermer les deux logements situés en façade arrière (n° 58/021 et 58/031) dans l'immeuble litigieux en raison, essentiellement, de ce que "les conditions de sécurité ne sont pas assurées au point de vue incendie et/ou panique et que la sécurité incendie des occupants est gravement compromise en cas de sinistre".

Cette décision fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat enrôlé sous la référence A. 209.547/VI-20.020, lequel a donné lieu à un arrêt de rejet n° 231.510 du 10 janvier 2015.

10. Par courrier recommandé du 19 juin 2013, le requérant adresse un rappel au ministre.

11. Le 17 juillet 2013, le ministre refuse à son tour le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie à l'article 26 précité du Code;

Considérant dès lors, qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au contexte bâti, ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements envisagés;

Considérant que la Commission stipule notamment dans son avis que [...]; que cet avis est pertinent;

Considérant que l'immeuble, objet du présent recours, présente une façade très étroite (3,72 m), et un gabarit rez + 2 + toiture; que pareil volume n'est absolument pas adapté [au] programme souhaité;

Considérant au regard des plans et du reportage photographique que les 6 logements des étages sont très étriqués et ne présentent pas un aménagement cohérent et fonctionnel (accès direct entre la pièce de vie et WC); que les studios 6 et 7 sont situés dans les combles et sont mal éclairés; que le séjour du studio 1 semble n'être éclairé que par des briques de verre (?); que le cadre de vie résultant de ces aménagements est de piètre qualité et peu digne de notre époque (promiscuité, confinement, etc);

Considérant que les autorités ne peuvent cautionner un tel projet qui vise une rentabilité maximale du bien par une surdensification des lieux, et ce, au détriment du bien-être de ses occupants; que pareils aménagements s'écartent des objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code notamment en ce qui concerne les manquements conséquents en terme de gestion qualitative du cadre de vie;

Considérant que les permis de location relèvent d'une autre police administrative;

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

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé le 18 juillet 2013. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'incompétence de l'auteur de l'acte"; qu'il fait valoir que précédemment à l'achat du bien litigieux le 3 mai 2006, des permis de location avaient été délivrés pour les six logements composant l'immeuble; qu'il note que le décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement soumet la délivrance du permis de location au "respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme" et que cette modification était en vigueur au moment de la délivrance des permis de location pour son immeuble; qu'il en déduit que la délivrance des permis de location atteste de la régularité urbanistique du bien; qu'il estime, par conséquent, que la demande de permis a été introduite par erreur et que le ministre n'avait pas la compétence de refuser ou d'accorder le permis demandé;

Considérant que le requérant réplique que son immeuble était composé de sept logements mais que seuls six logements étaient affectés à la location au moment de la délivrance du permis de location, alors que l'ancien propriétaire de

l'immeuble vivait, depuis 1993, dans l'appartement situé au rez-de-chaussée et donnait en location les six autres logements; qu'il expose que, par ailleurs, le septième logement ne nécessite pas de permis de location puisqu'il dispose d'une superficie de 32 m² et est donc parfaitement légal; qu'il soutient, en outre, que le fait que les permis de location étaient périmés au moment de l'adoption de l'acte attaqué est irrelevant; qu'il importe, en effet, selon lui, de constater simplement que ces permis attestent, qu'au moment de leur délivrance, les logements étaient conformes à la législation urbanistique; qu'il est enfin d'avis qu'il existe un lien étroit entre les polices de l'urbanisme et du logement en raison de la modification du Code du logement par le décret du 20 juillet 2005 et que le motif de l'acte selon lequel "la délivrance des permis de location ne dispense pas le propriétaire de se conformer aux prescriptions en matière d'urbanisme et d'incendie" est contraire au prescrit dudit décret;

Considérant que, dans le dernier mémoire, il affirme à nouveau, après avoir cité l'article 10, § 2, du Code du logement, que le législateur a clairement exprimé sa volonté que "la délivrance d'un permis de location doit être subordonnée au respect, par le logement pour lequel un tel permis est sollicité, des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme"; qu'il en déduit que la délivrance de ces permis atteste nécessairement de la régularité urbanistique du bien litigieux;

Considérant que le requérant n'établit pas le moment auquel la division de l'immeuble litigieux en sept unités de logement a été effectuée; qu'à défaut d'autres éléments, la date de délivrance du dernier des six permis de location, obtenus entre le 4 octobre 2005 et le 21 mars 2006, peut être retenue; qu'à cette époque, l'article 84, § 1^{er}, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) imposait bien l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme pour "créer un nouveau logement dans une construction existante"; que le requérant, à aucun moment, ne produit un tel permis ou ne soutient qu'il en disposerait;

Considérant qu'aucune disposition tant du Code du logement que du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) n'assimile un permis de location à un permis d'urbanisme; que le fait de disposer de permis de location ne dispense pas le propriétaire d'un bien de disposer d'un permis d'urbanisme pour la division de ce bien en plusieurs logements; qu'il s'agit de deux polices administratives distinctes;

Considérant qu'il découle de ce qui précède qu'en statuant sur la demande de permis d'urbanisme qui lui était soumise, la partie adverse n'a pas méconnu sa compétence; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen, à titre subsidiaire, "de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, de l'erreur dans les motifs et de la violation du principe général de droit selon lequel toute décision administrative doit être précédée d'un examen sérieux du dossier"; qu'il estime que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse ne prend pas en considération l'existence des six permis de location; qu'il fait à nouveau valoir que la délivrance des permis de location atteste de la conformité urbanistique des logements et que le motif selon lequel "les permis de location relèvent d'une autre police administrative" n'est pas suffisant pour permettre de refuser de prendre en considération ces permis; qu'il considère qu'une telle attitude démontre une absence d'étude sérieuse du dossier dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué et une erreur dans les motifs;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant ajoute que la délivrance des six permis de location ne pouvait être écartée des débats; que, selon lui, le logement du rez-de-chaussée est parfaitement légal et que la légalité des six autres logements est attestée par les six permis de location; qu'il en déduit que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû expliciter les raisons pour lesquelles il a entendu refuser le permis sollicité;

Considérant que, dans le dernier mémoire, il affirme à nouveau que la partie adverse ne pouvait ignorer le contenu et la portée juridique des permis de location délivrés, attestant de la conformité des logements aux dispositions urbanistiques applicables; qu'il se réfère à l'arrêt n° 226.926 du 27 mars 2014 pour considérer que la motivation de l'acte attaqué aurait dû indiquer les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte a considéré que les 6 logements n'étaient pas conformes aux dispositions urbanistiques applicables alors même que le contraire avait été constaté par la délivrance des différents permis de location;

Considérant que la partie adverse, statuant sur recours comme autorité administrative, n'a pas l'obligation de répondre à chacun des arguments soulevés à l'appui de ce recours; qu'il suffit que sa décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que le demandeur de permis y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de son recours;

Considérant qu'en l'espèce, reprenant les motifs de l'avis défavorable émis par la commission d'avis sur les recours, la partie adverse indique à suffisance les raisons pour lesquelles elle refuse le permis de régularisation visant à diviser l'immeuble en sept logements distincts, pointant essentiellement la piètre qualité du cadre de vie qui résulte des aménagements de cet immeuble;

Considérant, par ailleurs, qu'en ce qui concerne les permis de location qui avaient été délivrés, l'acte attaqué mentionne qu'ils relèvent d'une autre police administrative; que l'autorité a ainsi clairement indiqué qu'elle n'était pas liée par l'octroi de ces permis; qu'aucune disposition tant du Code du logement que du CWATUPE ne lie le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de statuer sur les aspects urbanistiques du bien au regard de la délivrance de ces permis de location; que, par ailleurs, au moment où la partie adverse a statué, ces permis de location étaient périmés; qu'exiger plus de l'autorité revient à lui demander d'exposer les motifs de ses motifs, alors que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne lui impose pas une telle obligation; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs admissibles en fait et en droit, de la violation du principe général de droit selon lequel toute décision administrative doit être précédée d'un examen sérieux du dossier, de la violation des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'il expose que le permis sollicité est un permis de régularisation ce qui implique que l'autorité doit apprécier la demande au regard des dispositions et au regard du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux litigieux ont été réalisés, c'est à-dire, "à tout le moins en 2006"; qu'il soutient que la partie adverse a porté une appréciation en fonction de la législation et du bon aménagement des lieux applicables au moment où elle a statué, soit en 2013; qu'il soutient ensuite que la commission d'avis sur les recours estime "à mauvais droit" que le projet ne respecte pas les critères de confort que l'on est en droit d'attendre "à l'heure actuelle"; qu'il constate que le libellé de l'article 1^{er} du CWATUPE a été modifié depuis 2006, par les décrets du 15 février 2007, du 19 avril 2007 et du 20 septembre 2007; qu'enfin, il considère que la partie adverse devait à tout le moins expliciter en quoi le bon aménagement des lieux à prendre en considération "à notre époque" correspondait également à celui qui aurait été pris en considération en 2006;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, il affirme à nouveau que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû expliquer pour quelles raisons il estime que le bon aménagement des lieux à prendre en considération en 2013 correspondrait au bon

aménagement des lieux en 2006; qu'il précise encore ne pas contester que le moment de réalisation des aménagements n'a pas été déterminé, mise à part la preuve qu'ils existaient incontestablement en 2006 mais considère toutefois que la détermination exacte de la date de création des différents logements n'est d'aucune utilité au dossier, dès lors que leur conformité urbanistique était constatée par les différents permis de location;

Considérant qu'un refus de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis; qu'il appartient cependant au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux ont été accomplis; qu'en l'espèce, cette date n'est pas établie avec certitude;

Considérant, par ailleurs, que le motif selon lequel "il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au contexte bâti, ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements envisagés" ne permet pas de conclure, comme le soutient le requérant, que l'autorité a entendu faire application de la conception du bon aménagement des lieux en 2013 plutôt qu'en 2006; que les deux autres motifs de l'acte, critiqués par le requérant, ne permettent pas plus d'établir une appréciation spécifique à l'année 2013 plutôt que celle qui aurait prévalu en 2006; qu'enfin, le requérant reste en défaut d'indiquer les éléments lui permettant de conclure que l'appréciation du bon aménagement des lieux, quant à la qualité du cadre de vie et la dignité des logements, aurait été différente à cette dernière date; que les modifications intervenues à l'article 1^{er} du CWATUPE entre ces dates portent sur les besoins de mobilité, les besoins énergétiques et la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments; que rien ne permet de conclure que ces modifications décrétales imposent une conception différente du bon aménagement des lieux sur les points en l'espèce; que le troisième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	VOGEL,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

M. PAQUES.