

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.734 du 28 octobre 2015

A. 211.559/XIII-6891

En cause : 1. **FERRARO** Carmelo,
 2. **DI LEONARDO** Mathilde,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Me Nathalie DELHAISE, avocat,
 Dieweg 274
 1180 Bruxelles,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
 rue de Nieuwenhove 14 A
 1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} février 2014 par Carmelo FERRARO et Mathilde DI LEONARDO qui demandent l'annulation de "la décision [du 2 décembre 2013] de refus de permis d'urbanisme prise par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne qui leur refuse le permis d'urbanisme sollicité en vue de la régularisation de l'aménagement de 5 logements dans leur immeuble sis rue du Mambourg 46 à 6000 Charleroi";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 21 août 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 12 octobre 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. DELHAISE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me X. DRION, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, 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. Le 3 février 2012, les parties requérantes déposent une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Charleroi relative à la régularisation de la division en 5 logements de l'immeuble sis rue du Mambourg, 46.

La demande comporte notamment :

- un reportage photographique;
- des plans;
- une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;
- un rapport urbanistique;
- une déclaration P.E.B. simplifiée.

Le bien est inscrit au plan de secteur en zone d'habitat.

2. Par un courrier non daté, le collège communal de la ville de Charleroi accuse réception de dossier complet. Il y est précisé les instances dont il est demandé l'avis, les délais de procédure et les raisons justifiant que la demande ne soit pas soumise à une étude d'incidences sur l'environnement.

3. Par un courrier du 13 juin 2012, le service régional d'incendie explicite les réalisations nécessaires dans l'immeuble litigieux pour que "la sécurité au point de vue incendie et/ou panique [soit] satisfaisante".

4. Le 7 mai 2013, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 28 mai 2013.

5. Par un courrier du 26 juin 2013, réceptionné le 28 juin 2013, le conseil des parties requérantes introduit un recours contre la décision précitée du 7 mai 2013 auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 19 juillet 2013, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur la demande de permis, motivé de la manière suivante :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE);

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 (M.B. du 17 juillet 2009) portant nomination des membres de la commission d'avis sur les recours introduits auprès du Gouvernement;

Vu l'article 2, § 1^{er}, 10° du décret du 06 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative;

Compte tenu de ce que la demande de permis d'urbanisme dont recours a pour objet la régularisation de la division d'un immeuble en 5 logements;

Vu le refus de permis d'urbanisme délivré par le collège communal de la ville de Charleroi;

Vu le recours introduit par Maître Nathalie DELHAISE, agissant pour les demandeurs, et la motivation y développée;

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 énergie (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 conformément au prescrit de l'article 120 du CWATUPE, une audition s'est déroulée ce jour en présence de l'avocate des demandeurs et de la commission; que la DGO4, non représentée lors de ladite audition, n'a pas présenté le document visé à l'article 452/12 comme le requiert l'article 120 du CWATUPE;

Compte tenu de ce qu'il ressort du cadre légal transmis par la DGO4 que le bâtiment en cause se situe en zone d'habitat au plan de secteur;

Compte tenu de ce que lors de l'audition, l'avocate des demandeurs a soulevé l'existence de 5 logements depuis 1972 de sorte, selon elle, que ces logements, ayant été créés avant l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création de plusieurs logements dans une seule et même habitation, sont réguliers; que la preuve de ces éléments doit faire l'objet d'une analyse méticuleuse;

Compte tenu de ce qu'il ressort de cette analyse que l'obtention d'un permis est nécessaire, la commission estime qu'il n'y a pas lieu de le délivrer; qu'en effet, les arguments avancés par la ville de Charleroi sont totalement fondés;

La commission émet un avis défavorable".

7. Le 24 juillet 2013, le collège communal de la ville de Charleroi décide de retirer le permis de location accordé pour l'immeuble litigieux. Cette décision est attaquée par un recours en annulation au Conseil d'Etat (A. 210.412/XIII-6775), ayant donné lieu à un arrêt n° 229.794 du 13 janvier 2015 décrétant le désistement d'instance du requérant (conformément à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

8. Par un courrier du 12 août 2013, la ville de Charleroi informe la DGO4 que le fonctionnaire délégué estime que les travaux ne sont pas régularisables et postule comme mesure de réparation les travaux d'aménagement suivants :

- " - Un logement par niveau;
- Aucune pièce d'habitation commune;
- Suppression du logement au sous-sol;
- Rénovation de la façade".

9. Par un courrier du 20 novembre 2013, la DGO4 propose au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de refuser le permis d'urbanisme.

10. Le 2 décembre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié par des courriers datés du 3 décembre 2013 adressé par plis recommandés du 4 décembre 2013, aux parties requérantes, à leur conseil, ainsi qu'à la ville de Charleroi;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de "l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatifs à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste de fait et de droit";

Considérant, qu'en une première branche, les parties requérantes, après avoir reproduit la décision attaquée, critiquent la conclusion de la partie adverse selon laquelle elles n'apportent pas la preuve du nombre de logements existant avant l'entrée en vigueur en date du 20 août 1994 des nouveaux articles 192 et 194 du

Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) promulgués par le décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6° et complétant l'article 194 du CWATUP, qui imposent dorénavant l'obtention d'un permis d'urbanisme pour la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de studios, de flats ou de kots; qu'elles précisent ensuite les raisons pour lesquelles elles estiment qu'il apparaît clairement du listing de domiciliations délivré par la ville de Charleroi qu'elles produisent que l'immeuble litigieux accueillait cinq logements depuis 1972, ce qui implique qu'elles n'étaient pas tenues, selon elles, d'obtenir un permis d'urbanisme de régularisation pour la création de quatre logements; qu'elles s'autorisent également d'un courrier de la ville de Charleroi dont il ressort qu'il n'est pas requis de permis pour les logements créés avant le 20 août 1994; que, surabondamment, elles invoquent le courrier du 8 juillet 2010 de la ville de Charleroi dont il ressort que l'obligation d'obtention d'un permis préalable en cas de création de plusieurs logements dans un seul et même immeuble ne prenait cours qu'à partir du 1^{er} octobre 2002; qu'elles relèvent que le listing provenant du service population de la ville de Charleroi pour les numéros 53 à 60 permet de démontrer que 7 personnes étaient logées dans l'immeuble litigieux avant la date du 1^{er} octobre 2002; qu'elles soulignent qu'il n'est pas dit en quoi le détail de ces différents recensements des personnes domiciliées serait insuffisant et nécessiterait la production complémentaire de certificat de composition de familles et de ménages; qu'elles font valoir que la ville de Charleroi ne précisait pas, jusqu'à une certaine époque, l'étage où étaient domiciliées les personnes; qu'elles critiquent la motivation de l'acte attaqué en ce qu'il répond laconiquement à l'examen détaillé du listing des personnes domiciliées effectué par elles; qu'elles relèvent qu'aucune réponse n'est apportée dans l'acte attaqué quant au courrier du 8 juillet 2010 de la ville de Charleroi; qu'elles concluent à l'inadéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué et à l'existence d'une erreur manifeste de droit;

Considérant que, dans une deuxième branche, les parties requérantes contestent l'appréciation de la partie adverse quant au mauvais état de l'immeuble, notamment de certains châssis et portes, en produisant des photographies de la façade faisant apparaître, selon elles, que les châssis des logements loués sont tous récents, s'agissant de châssis en P.V.C.; qu'elles remettent également en cause les critiques sur les logements émises par la partie adverse en s'autorisant d'attestations de locataires, notamment ceux vivant en sous-sol; qu'elles épinglent que la partie adverse passe sous silence le contenu de ces attestations; qu'elles produisent un reportage photographique des logements litigieux qui, à leur estime, fait apparaître que l'aménagement en est tout à fait correct; que, selon elles, pour le logement arrière au sous-sol, les photographies produites font apparaître l'existence d'une grande fenêtre permettant un éclairage naturel suffisant; qu'elles concluent que l'appréciation de la partie adverse sur ces aspects est erronée;

Considérant que, dans une troisième branche, les parties requérantes réfutent les conclusions de la partie adverse selon laquelle le fait que les pièces sanitaires collectives et privées soient accessibles par les communs pour les quatre logements entrave l'intimité des locataires, ce qui est peu fonctionnel et source de conflits sociaux et d'après qui les pièces du premier étage de l'appartement duplex sont desservies par la circulation verticale commune; qu'elles affirment que les lieux sont aménagés de telle façon que la promiscuité n'existe pas; qu'elles contestent que les quatre logements soient concernés par la critique relative aux sanitaires; qu'elles font valoir que le logement n° 0/02 dispose de sanitaires privés situés à l'intérieur de celui-ci et qu'elles disposent de leur propre logement situé au rez-de-chaussée et au premier étage disposant de bains privés; qu'elles relèvent que le logement n° 0/01 étant situé au sous-sol, seule la personne occupant le logement n° 0/02 passe par le hall menant aux bains privatifs du logement n° 0/01, ce qui ne constitue pas une entrave significative à l'intimité du locataire du logement n° 0/01; qu'elles soutiennent qu'il en va de même pour les logements n° 2/01 et 2/02, qui disposent d'une salle de bains commune; que, au sujet de l'appartement duplex dont il est dit que les pièces privées situées au premier étage sont desservies par la circulation verticale commune, elles considèrent que les plans et photographies produites contredisent la thèse de la partie adverse dès lors qu'il en ressort que le hall desservant au premier étage la salle de bains et deux parties privées est lui-même séparé de la cage d'escaliers par une porte double battant, ce qui exclut tout lien direct ou contact visuel avec la cage d'escaliers; qu'elles insistent sur le fait que ces objections ressortaient de leur recours et que la partie adverse n'offre aucun élément de réponse à cet égard; qu'elles estiment la motivation de l'acte attaqué sur ces points purement théorique et insuffisante;

Considérant qu'en réplique, à propos de la première branche, les parties requérantes reproduisent essentiellement l'argumentation de leur requête; qu'elles rappellent complémentaiement que le nombre de 5 logements ressort du listing établi par le service population de la ville de Charleroi, mais également des permis de locations délivrés en 1998 et 2004 qui décrivent l'existence des logements nécessitant un permis de location comme suit : "un logement en sous-sol à rue, un logement au premier étage et deux logements au deuxième étage", tandis que le permis de location de 2009 fait apparaître l'agencement suivant pour les logements nécessitant un permis de location : "un logement au premier étage, deux logements au deuxième étage"; qu'elles précisent que, toutefois, la description ressortant du dernier permis de location est inexacte car le premier étage accueillait déjà à l'époque leur propre logement s'étendant sur deux niveaux (rez-de-chaussée et 1^{er} étage); qu'elles relèvent que le logement en sous-sol avant, soumis à permis de location, avait déjà été occupé à l'époque, tandis que celui en sous-sol arrière ne

requérait pas de permis de location; qu'elles contestent encore devoir apporter la preuve négative de l'absence de réalisation de travaux pour réaliser les divisions litigieuses au sein de leur immeuble; qu'elles estiment qu'au contraire, il revient à la partie adverse d'établir, le cas échéant, que des travaux ont été effectués alors qu'ils nécessitaient déjà à l'époque l'obtention d'un permis préalable; qu'elles font valoir que la partie adverse a déjà reconsidéré les choses dans d'autres cas d'espèce sans s'interroger sur la réalisation de travaux qu'aurait nécessité la division de l'immeuble en plusieurs logements;

Considérant que, en réplique, sur la deuxième branche, les parties requérantes réfutent vouloir opposer leur propre conception de l'aménagement du territoire mais déclarent vouloir plutôt éclairer au mieux sur celui-ci et formuler les réponses aux vues des critiques exposées par la partie adverse;

Considérant que, pour la troisième branche, en réplique, les parties requérantes se limitent à reproduire l'argumentation de leur requête;

Considérant que le dernier mémoire des parties requérantes est la simple reproduction de leur mémoire en réplique;

Considérant, quant à la première branche, que les parties requérantes ne démontrent pas que le listing des occupants de l'immeuble litigieux annexé à leur recours administratif prouve l'existence concomitante de 5 logements au sein de l'immeuble litigieux préalablement au 20 août 1994 en manière telle que c'est sans violer les dispositions visées au moyen que la partie adverse a décidé que :

" Considérant que la création de logements est soumise à permis d'urbanisme depuis l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 (soit le 20 août 1994); que, de plus, avant l'entrée en vigueur de ce décret, certains travaux de transformation effectués dans le cadre de l'aménagement de logements étaient soumis à permis d'urbanisme (cf. application a contrario de l'article 192, 6°, du Code de l'époque);

Considérant que le document fourni par l'administration communale ne permet pas de déterminer le nombre de logements occupés, à défaut de connaître les compositions de famille ou de ménage; qu'en 1998, un logement collectif pour 4 ménages d'une personne a fait l'objet d'un permis de location; que ce logement collectif est décrit comme suit : sous-sol à rue, 1^{er} étage arrière, 2^{ème} étage avant et 2^{ème} étage arrière; que cela ne correspond pas à la présente demande; que le dossier ne précise pas l'agencement des logements avant 1994; que les 4 attestations déposées au dossier ne suffisent pas à démontrer la légalité des logements sollicités; qu'au vu de ce qui précède, on ne peut pas conclure que la demande est sans objet;

Considérant, par ailleurs, que la police administrative spéciale du logement et la police administrative spéciale de l'urbanisme sont distinctes (CE., n° 120.877, 24 juin 2003, ISERENTANT)";

qu'il n'est pas démontré la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen, ni l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point;

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

Considérant, sur les deuxième et troisième branches, que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que le motif de l'acte attaqué tiré du fait que certains travaux de transformation effectués avant le 20 août 1994 dans le cadre de l'aménagement de logements étaient soumis à permis d'urbanisme serait déterminant, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse; qu'au contraire, le fait qu'il a été décidé de refuser le permis d'urbanisme sollicité "pour les motifs développés ci-avant" fait apparaître que l'ensemble des motifs de l'acte attaqué ont cumulativement justifié le refus de permis; qu'il en résulte que les parties requérantes sont recevables à critiquer les motifs pris, d'une part, du mauvais état de l'immeuble et de l'exiguïté des logements en sous-sol et, d'autre part, des problèmes d'intimité du fait de l'accessibilité par les communs de certaines pièces sanitaires collectives et privées;

Considérant que l'acte attaqué expose ce qui suit :

" Considérant que la décision du collège communal refusant le permis d'urbanisme est motivée notamment comme suit :

«[...]»

Considérant que le volume bâti n'a pas été modifié et que l'aspect architectural a été conservé; qu'il est à cet égard malheureux, de constater que le propriétaire met en location des logements établis dans un immeuble en mauvais état, notamment pour une bonne partie des châssis et portes qui sont d'une vétusté avancée, ce qui constitue un manque en matière de performances énergétiques et de confort thermique;

Considérant que les logements du sous-sol sont exigus et qu'il y a absence d'éclairage naturel au niveau de la pièce centrale du logement arrière;

Considérant que les pièces sanitaires collectives et privées sont accessibles via les communs pour quatre des logements; que cette disposition entrave l'intimité des locataires, est très peu fonctionnelle et source de conflits sociaux; que cette situation est accentuée pour l'appartement duplex dont les pièces privées situées au premier étage sont également desservies par la circulation verticale commune;

Considérant, en fin de compte, que la disposition des unités de résidence est de mauvaise conception et que la densité est trop importante par rapport au gabarit de l'immeuble; que si la densification de l'habitat est souhaitable en centre ville, elle ne doit se faire au détriment de sa qualité; que l'aménagement doit être revu de manière à proposer un logement, sans pièce d'habitation commune, par niveau avec suppression de ceux du sous-sol; qu'une rénovation des façades doit aussi être prévue en ce qui concerne les menuiseries»; qu'il y a lieu de se rallier globalement à la position du collège communal;

Considérant que le dispositif sollicité offre un cadre de vie de piètre qualité aux occupants des logements; qu'il y a lieu de relever notamment : l'agencement de certains logements (logements 0/01, 2/01, 2/02 dont les sanitaires sont accessibles

via le hall commun, le logement en duplex desservi uniquement par le hall commun), ainsi que le faible éclairage naturel de certaines chambres ou séjours (tout particulièrement pour les logements du sous-sol); qu'il y a lieu de réduire le programme tel que suggéré par le collège communal";

Considérant que les développements des parties requérantes ne démontrent pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse; qu'aucune erreur de fait n'a été commise en ce qui concerne le nombre de logements dont les pièces sanitaires sont accessibles depuis le hall commun sachant que l'acte attaqué cite uniquement les logements 0/01, 2/01 et 2/02; que la motivation formelle de l'acte attaqué est suffisante sachant que la partie adverse ne devait pas répondre à l'ensemble des arguments développés par les parties requérantes dans leur recours administratif pour autant que les motifs de l'acte attaqué permettent aux personnes intéressées de comprendre les raisons pour lesquelles le permis d'urbanisme de régularisation est refusé; qu'en l'espèce, l'acte attaqué explicite clairement les griefs retenus à l'égard du projet litigieux ayant justifié le refus de permis, ceux-ci étant tirés, entre autres, du mauvais état de l'immeuble, de l'exiguïté des logements en sous-sol, de l'aménagement problématique de certaines des pièces sanitaires de l'immeuble, de la densité trop importante par rapport au gabarit de l'immeuble ou encore du faible éclairage naturel de certaines pièces; qu'au vu notamment des pièces du dossier administratif et du reportage photographique déposé par les parties requérantes, aucun des motifs repris dans l'acte attaqué n'apparaît être inexact en fait ou inadmissible en droit;

Considérant qu'en ses deuxième et troisième branches, le 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 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 vingt-huit octobre deux mille quinze par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{me} BERTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.