

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.796 du 30 octobre 2015

A. 209.615/XIII-6692

En cause : **TEKSAN** Abdoukader,
ayant élu domicile chez
Me François-Xavier CHOFFRAY, avocat,
rue Célestin Hastir 35
5150 Floreffe,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

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

Vu la requête introduite le 30 juillet 2013 par Abdoukader TEKSAN, 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 3 juin 2013, lui refusant un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de trois logements dans un bien sis à Dinant, rue des Combattants, 85, cadastré ou l'ayant été section E, n° 43n;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, 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, le dernier mémoire de la partie requérante, ainsi que la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 18 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 5 octobre 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Julien BOUILLARD, loco Me Fr.-X. CHOFFRAY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gabriele WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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. Le 2 mai 2012, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien situé rue des Combattants 85 à Dinant, cadastré ou l'ayant été 1^{ère} division, section E, n° 43n et ayant pour objet la régularisation de trois logements.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979.

Il est repris dans la zone d'habitat au schéma de structure communal de Dinant adopté par arrêté du 10 janvier 1998.

Il est situé en aire d'habitat urbain de la vallée mosane au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) de Dinant approuvé par arrêté du 5 janvier 1998.

Le bien est repris en zone d'aléa moyen au plan PLUIES.

2. Le 10 mai 2012, l'administration communale de Dinant délivre l'accusé de réception de complétude du dossier.

3. Le 1^{er} juin 2012, le service incendie remet un avis favorable conditionnel.

4. Le 10 juillet 2012, la cellule logement de la ville de Dinant remet un avis favorable conditionnel sur les logements individuels du 1^{er} étage (appartement n° 2) et du 2^{ème} et 3^{ème} étage (appartement n° 3). Elle remet un avis défavorable sur le logement individuel du rez-de-chaussée (appartement n° 1).

5. Le 1^{er} août 2012, le collège communal de Dinant refuse la demande de permis d'urbanisme.

6. Le 13 février 2013, le requérant introduit un recours devant le Gouvernement wallon. Dans son recours, il expose notamment ce qui suit :

" [...]

Je me permets néanmoins de faire remarquer que si les petits logements dont question sont loués si facilement à Dinant, c'est qu'il y a une forte demande. Faut-il donc privilégier les familles au détriment des personnes seules à revenus très précaires qui, autrement se retrouveraient vite dans la rue ?

Pour l'appartement du rez, la pièce à l'arrière n'est effectivement éclairée que par deux lanterneaux dont la surface est un peu limitée. S'il le faut, je suis tout disposé à ne faire que deux logements dans cet immeuble, le rez servant alors de rangement pour les appartements des étages.

D'autre part, ces personnes à faibles revenus ont très rarement des voitures et donc le problème du parking ne se pose pas; au contraire de familles qui, même s'il n'y en a qu'une par logement, ont souvent une voire deux voitures !

[...]".

7. Le 15 mars 2013, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable.

8. Le 3 juin 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de l'erreur dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du schéma de structure de Dinant, de la déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), des principes de bonne administration comme celui du fair-play, de l'erreur de fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, elle observe que, d'une part, l'acte attaqué encourage une utilisation parcimonieuse du sol, une mixité sociale et une densification du centre, soit des principes prévus dans de nombreux instruments urbanistiques et autres déclarations politiques, mais que, d'autre part, alors que le projet respecte ces principes, l'autorité délivrante le refuse; qu'elle en déduit une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle ajoute qu'en tous les cas, elle n'explique pas pourquoi elle s'écarte de ces principes;

qu'elle fait valoir que l'erreur manifeste d'appréciation doit s'apprécier à l'aune des directives que l'autorité s'est imposée et que, si celle-ci souhaite s'écarter desdites directives, elle doit exposer les raisons justifiant un tel écart; qu'elle estime que l'article 1^{er} du CWATUPE exprime la nécessité de densifier les zones d'habitat pour rencontrer, de manière durable, les besoins de la collectivité; qu'elle indique encore que la densification du territoire est aussi exprimée dans la déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014; que, citant des extraits de ladite déclaration, elle fait valoir que la politique du Gouvernement vise à densifier, de manière durable, les noyaux d'habitat urbains et ruraux existants, comme en l'espèce; qu'elle invoque aussi le schéma de structure de Dinant selon lequel la ville "doit pouvoir accueillir une population diversifiée tant au point de vue de l'âge des habitants que de leur niveau socio-économique"; qu'elle conclut qu'il est donc important de disposer de petits logements pour une population disposant de moins de moyens et qu'il n'est dès lors pas raisonnable d'interdire purement et simplement que le demandeur divise son logement d'autant que la cellule logement de la ville de Dinant a considéré qu'il est possible de créer deux logements répondant aux normes de salubrité dans le bâtiment litigieux; qu'elle soutient qu'une telle décision est donc contraire au principe d'utilisation parcimonieuse du sol et qu'en refusant de délivrer le permis sollicité, l'autorité administrative commet une erreur manifeste d'appréciation;

que, dans une seconde branche, elle soutient que les motifs du refus sont stéréotypés et non pertinents; que, rappelant le motif du refus, elle souligne tout d'abord, que dans son recours devant le Gouvernement wallon, elle a limité sa demande à la création de deux logements - en proposant de remplacer le logement du rez-de-chaussée par un espace de rangement - en vue de répondre à l'avis donné par la cellule Logement; qu'elle constate que l'acte attaqué n'offre aucune réponse à cet argument, violant ainsi la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle fait valoir qu'en outre, en ce qui concerne les dimensions des logements, ceux-ci ont une superficie plus importante que les 15 m² requis par l'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19^o à 22^obis, du Code wallon du logement; qu'elle estime qu'en ce qui concerne la promiscuité, celle-ci est le propre des centres urbains

et qu'à nouveau, la cellule Logement a fait application de la police spéciale du logement en considérant que deux logements pouvaient parfaitement être créés; qu'elle soutient que la motivation de l'acte attaqué n'est donc pas adéquate;

Considérant qu'en réplique et dans son dernier mémoire, la partie requérante s'en réfère à sa requête introductive d'instance;

Considérant, sur les deux branches du moyen unique réunies, que l'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative; que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation; que l'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti; qu'il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure; qu'il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée; que tout doute doit être exclu;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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 la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que, lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, afin de contrôler que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé la partie adverse n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli;

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme au plan communal d'aménagement pour les motifs suivants : aération de certains locaux sanitaires, hauteur sous plafond de certaines pièces habitables;

Considérant qu'aucune enquête publique n'a été réalisée dans le cadre d'une procédure dérogatoire;

Considérant que les services visés ci-après ont été consultés :

- centre régional de secours; que son avis sollicité transmis en date du 1^{er} juin 2012 est favorable conditionnel;
- cellule logement de la ville : que son avis daté du 10 juillet 2012 est favorable conditionnel;

Considérant que la demande porte sur la régularisation de la création de 3 logements dans un immeuble existant;

Considérant qu'il convient de déplorer le fait accompli;

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

Considérant cependant qu'il convient d'examiner la demande en fonction de la qualité de vie du cadre de vie résultant des aménagements réalisés;

Considérant que l'objet de la demande va à l'encontre des prescriptions du plan communal d'aménagement sur les points suivants :

1. Prescriptions générales

Hygiène

Toutes les pièces habitables sont éclairées et ventilées directement à l'air libre. Dans le cas de ventilation de WC et salles de bains par aérage, ceux-ci ont une surface minimum de 0.60 m². La hauteur minimum des pièces habitables est de 2.80 au rez de chaussée et de 2.60 m aux étages, mesures prises sous plafond».

Considérant que les hauteurs de certaines pièces du rez de chaussée ont une hauteur inférieures à 2.80 m et que certains WC et salles de bains ne sont pas ventilés par des aérage de minimum 0.60 m²;

Considérant en outre que les plans sont lacunaires en ce qu'ils ne figurent pas la situation existante avant l'aménagement des trois logements; que l'on ignore notamment si une cour arrière a été supprimée au profit du local cuisine et/ou du local sanitaires; que dans ce cas une dérogation aux prescriptions du plan communal d'aménagement était nécessaire; qu'en effet le plan communal d'aménagement prévoit que «La longueur des cours est de 1,90 m minimum. La surface n'est pas inférieure à 1/5 de celle du terrain (...)»;

[...]

Considérant que l'autorité communale n'a pas procédé à l'enquête publique, ni délivré de dérogation; qu'elle a estimé d'emblée qu'il convenait de refuser le permis sollicité notamment pour les motifs suivants : «(...) Vu également la faible largeur de la façade témoignant le caractère unifamilial de l'habitation;

Considérant que, pour le logement du rez-de-chaussée, les normes de salubrité ne sont pas rencontrées en ce qui concerne l'éclairage insuffisant du séjour et de la cuisine, le manque de surface habitable dans les pièces de vie;

Considérant qu'il convient d'équilibrer l'offre en logements du centre-ville en proposant des logements unifamiliaux dans les immeubles qui en présentent les caractéristiques initiales;

Considérant que la création de logements supplémentaires, à cet endroit, va à l'encontre de l'option fondamentale visant à établir des logements de qualité; qu'en effet, la taille de cette habitation ne permet pas de structurer des logements de taille suffisante;

Considérant le souci de favoriser l'intérêt général en luttant contre une spéculation qui empêche des familles d'acquérir une maison dans ces quartiers, dans la mesure où la fragmentation de maison unifamiliale présente toujours une rentabilité plus grande et donc une valeur plus élevée; (...);

Considérant que cette position est partagée par la commission d'avis;

Considérant que l'habitation par ses dimensions particulièrement réduites, tant en largeur (4.16 m) qu'en superficie au sol (51.08 m²) est l'archétype de l'habitation unifamiliale urbaine;

Considérant qu'aménager trois logements dans un tel contexte engendre des espaces de vie particulièrement étriqués et une promiscuité évidente (circulation intérieure, absence d'intimité...) indignes de l'époque actuelle;

Considérant que de tels aménagements vont à l'encontre des objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code précité notamment en ce qui concerne la gestion peu qualitative du cadre de vie des occupants de l'immeuble;

Considérant que les autorités appelées à statuer ne peuvent cautionner pareille surdensification qui vise une rentabilisation maximale du bien au détriment le plus total du bien-être de ses habitants;

Considérant au vu de l'ensemble de ces éléments que le permis d'urbanisme ne peut être délivré";

Considérant qu'il ressort de cette motivation que les motifs par lesquels l'autorité de recours a refusé le permis de régularisation sollicité ne sont pas stéréotypés; que la partie adverse, s'appuyant sur une étude détaillée de la cellule logement du service communal du patrimoine de la ville de Dinant a valablement pu considérer que les aménagements litigieux allaient à l'encontre d'une gestion qualitative du cadre de vie des occupants de l'immeuble litigieux; qu'il ressort en effet de l'avis de la cellule Logement du service communal du patrimoine de la ville de Dinant que l'appartement n° 1 de l'immeuble litigieux, situé au rez-de-chaussée, doit être considéré comme "surpeuplé par manque de superficie habitable", que l'éclairage naturel insuffisant du séjour et le manque de superficie au sol de la cuisine sont notamment relevés;

Considérant que, en estimant que les aménagements litigieux engendraient des espaces de vie étriqués indignes de l'époque actuelle et représentant une surdensification inacceptable la partie adverse a statué en toute opportunité; que la circonstance que la partie requérante ne partage pas cette vision du bon aménagement des lieux, estimant que la ville de Dinant doit également offrir la possibilité à des personnes seules à faibles revenus de pouvoir se loger dans des petits appartements, ne suffit pas à considérer que l'autorité délivrante a commis une erreur manifeste d'appréciation, la seule que pourrait sanctionner le Conseil d'Etat dans son contrôle de légalité; qu'à l'instar de la partie adverse, il convient de relever à cet égard que deux autres autorités administratives placées dans les mêmes circonstances se sont prononcées dans le même sens, à savoir le collège communal de la ville de Dinant et la commission d'avis sur recours;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, il ressort des motifs de la décision attaquée que le Ministre sur recours a suffisamment et adéquatement exposé la raison pour laquelle l'objectif général de densification des noyaux urbains, exprimé dans plusieurs documents à valeur non réglementaire cités par le requérant à l'appui de son recours, ne pouvait trouver à s'appliquer en l'espèce,

le Ministre souhaitant à cet endroit sauvegarder le caractère unifamilial de l'immeuble litigieux;

Considérant qu'en ce qui concerne l'absence de réponse à l'argument du requérant selon lequel il était prêt à supprimer l'appartement n° 1 du rez-de-chaussée, il y a lieu de souligner qu'à aucun moment la partie requérante n'a modifié l'objet de sa demande de régularisation, n'ayant déposé aucun plan modificatif en ce sens; que, partant, il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte de cet élément, exprimé comme une simple intention dans le chef de la partie requérante; que l'autorité compétente sur recours a statué sur la demande de régularisation telle qu'elle a été introduite par la partie requérante, et il ne lui appartenait pas d'en modifier d'initiative l'objet;

Considérant, par conséquent, que le moyen, en ses deux branches, 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 trente octobre deux mille quinze par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	VAN HOVE,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C.-H. VAN HOVE.

S. GUFFENS.