CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.795 du 10 février 2016

A. 212.289/XIII-6976

En cause : **la Ville de Charleroi,**
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

MERLI Yvo,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 avril 2014 par la ville de Charleroi qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 25 février 2014 qui octroie, sur recours, de manière conditionnelle, le permis d'urbanisme demandé par Yvo MERLI et qui a pour objet la régularisation de trois logements en lieu et place des cinq existants, dans un immeuble sis rue Isaac 27 à Charleroi, cadastré section B, n° 239 g168;

Vu la requête introduite le 22 décembre 2014 par laquelle Yvo MERLI demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2015 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 27 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 décembre 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Sébastien KAISERGRUBER, loco Me M. UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Célia HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Marie BAZIER, loco Me N. TISON, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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 faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le 28 juin 2012, Yvo MERLI introduit auprès de l'administration communale de la ville de Charleroi une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un immeuble de trois logements en lieu et place des cinq existants, lequel est sis rue Isaac 27 et cadastré section B, n^{o} 239 g168.

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

2. Le 20 décembre 2012, le service régional d'incendie émet un avis favorable conditionnel.

3. Le 18 juin 2013, la division de l'urbanisme et du permis d'environnement de la ville de Charleroi émet un avis défavorable sur le projet.

4. Le 17 septembre 2013, le collège communal de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée au demandeur de permis par un courrier du 9 octobre 2013, lequel aurait été reçu le 14 courant.

5. Le 13 novembre 2013, le conseil de Yvo MERLI introduit un recours auprès du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité à l'encontre de la décision de refus de permis du 17 septembre 2013.

6. Le 6 décembre 2013, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 25 février 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité accorde le permis d'urbanisme sollicité.

L'arrêté ministériel est motivé comme suit :

" Le Ministre,

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 Yvo MERLI a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Isaac, 27 à CHARLEROI, cadastré section B, n° 239 G 168 et ayant pour objet la régularisation de la création de 3 logements au lieu de 5) dans un immeuble existant;

Considérant qu'en date du 17 septembre 2013, le Collège communal de CHARLEROI a refusé le permis;

[...]

Considérant que Maître Nathalie TISON, travaillant au sein de l'association d'avocats PORTALIS, agissant au nom et pour le compte du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 13 novembre 2013, réceptionné le 14 novembre 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 qu'une audition a eu lieu le 6 décembre 2013;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 6 décembre 2013, l'avis favorable conditionnel joint en annexe;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de CHARLEROI approuvé 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 comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que celle-ci permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise; que le bâtiment est existant; que la demande a peu de répercussions au niveau de l'environnement;

Considérant que le service régional d'incendie a été consulté; que son avis daté du 20 décembre 2012 est favorable conditionnel;

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

Considérant que le Collège communal a refusé la demande d'initiative; que sa décision est motivée comme suit :

« (...) Considérant que le projet est conforme à la destination générale de la zone et qu'il n'en compromet pas le caractère architectural;

Considérant que ni l'aspect architectural, ni le gabarit, ni le volume, ni l'emprise au sol du bâtiment n'ont été modifiés;

Considérant qu'il s'agit uniquement d'aménagements intérieurs visant à ramener le nombre de logements de 5 à 3;

Considérant que la surface brute du bâtiment réservée à l'habitation hors caves et annexés n'est que de 141,00 m^2, qu'à ce titre l'immeuble est trop petit pour pouvoir être subdivisé, qu'il y a lieu de lui conserver un caractère unifamilial;

Considérant que les trois logements visés constitueront chacun un domicile et qu'ils ne disposent pas d'un local de rangement privatif, que la configuration exiguë de chaque niveau de l'immeuble ne permet pas l'aménagement d'un tel local sans réduire drastiquement l'espace réservé à l'habitat;

Considérant qu'il faut de nouveau déplorer la politique du fait accompli; que le poids de celui-ci ne peut infléchir la décision de l'administration»;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier qu'un permis d'urbanisme a été refusé par le Collège communal en date du 1er juin 2010 pour l'aménagement de cinq logements au sein du bâtiment concerné par la présente demande; que le Collège communal avait à l'époque estimé que le programme était manifestement trop lourd pour le bâtiment; qu'un recours a été introduit par le demandeur à l'encontre de cette décision; qu'il est toujours pendant devant le Gouvernement wallon;

Considérant que la présente demande vise la régularisation de la création de trois logements au sein du bâtiment, au lieu des cinq initialement prévus;

Considérant qu'aucun élément ne permet de confirmer que trois logements ont été réalisés antérieurement au 30 août 1994, date à partir de laquelle une demande de permis d'urbanisme est nécessaire pour la création de logements dans un bâtiment existant; qu'il y a lieu dès lors de régulariser la transformation du bâtiment et sa division en trois logements via la délivrance d'un permis d'urbanisme.

Considérant que, sur le fond, la Commission a émis l'avis suivant :

« (...) Compte tenu de ce que l'objet de la demande tend à la création ou au maintien de trois logements dans ce bâtiment; que la qualité de vie des logements a été nettement améliorée par rapport au projet précédent; que les logements présentent des superficies suffisantes pour assurer un confort normal de vie aux habitants; que le bâtiment ne dispose pas de jardin; qu'il y a dès lors peu d'intérêt à lui maintenir une affectation de logement unifamilial;

La Commission émet un avis favorable à condition de créer des espaces de rangement privatifs à l'entresol»;

Considérant qu'il convient de se rallier à la position susmentionnée; qu'en effet, le bâtiment est relativement spacieux; que l'aménagement de trois logements, un par niveau, n'est pas exagérée; que l'entresol dispose d'un espace suffisant pour y recevoir, outre la fonction de débarras et de local poubelle, trois espaces de rangements privatifs au bénéfice de chacun des trois logements du bâtiment; que, moyennant cette condition, le permis peut être délivré;

D E C I D E :

Article 1er. - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Yvo MERLl est octroyé, moyennant la condition suivante : la création, à l'entresol, de trois espaces de rangements privatifs, destinés à chacun des trois logements.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée notamment à la partie requérante par un courrier du 25 février 2014, adressé par pli recommandé réceptionné le 27 février 2014;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, de motivation avec soin des décisions administratives et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle critique les motifs ayant justifié d'accorder le permis sollicité; qu'elle estime que rien "ne permet de confirmer que les trois logements ont été réalisés antérieurement au 30 août 1994" ou l'inverse; qu'elle n'aperçoit pas comment il a décidé qu'il y avait, sur cette base, "lieu de régulariser la transformation du bâtiment et sa division en trois logements via la délivrance d'un permis d'urbanisme"; qu'elle ajoute qu'il appartenait au demandeur de permis d'éclairer les autorités administratives sur la date à laquelle son immeuble a été divisé en trois logements sans que la partie adverse ne puisse émettre des hypothèses à ce propos et en tirer des conséquences prima facie erronées en fait; qu'elle en déduit que la partie adverse ne pouvait pas valablement réparer les lacunes de la demande de permis déposée par le bénéficiaire du permis; qu'elle relève encore qu'il est aléatoire de considérer que l'immeuble a été divisé en trois logements antérieurement au 30 août 1994 alors qu'il semble que Yvo MERLI a opéré des transformations à son immeuble afin que celui-ci présente une division en trois logements après le refus d'une demande de permis d'urbanisme de régularisation de ses cinq logements;

qu'elle estime que l'acte attaqué est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation en ce qu'il a autorisé le studio du premier étage qui est d'une superficie habitable de 20,06 m^2, ce qui constitue un logement très étriqué ne présentant pas une superficie suffisante pour assurer un confort de vie minimal à ses habitants; qu'elle cite l'article 1er du Code wallon du logement qui prévoit une superficie minimale de 24 m^2 par logement, tout en concédant qu'il n'entre pas en ligne de compte ici; qu'elle ne perçoit pas non plus comment le fait que l'immeuble ne dispose pas de jardin serait de nature à lui faire perdre son affectation familiale; qu'enfin, elle n'aperçoit pas de quelle manière l'entresol, d'une surface de 18 m^2, pourrait recevoir "outre la fonction de débarras et de local poubelles, trois espaces de rangements privatifs au bénéfice de chacun des trois logements du bâtiment", sauf à l'agrandir; qu'elle considère que l'acte attaqué n'est pas motivé sur ce point; qu'elle conclut que toute autorité administrative raisonnable aurait dû constater que, vu l'exiguïté du logement du premier étage, le permis ne pouvait pas être octroyé;

qu'elle insiste sur la directive de son collège communal du 21 mai 2013 d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements, aux termes de laquelle il est prévu qu'une maison petite, disposant d'une superficie totale inférieure à 180 m^2 bruts, doit conserver un caractère unifamilial et ne peut être divisée en plusieurs logements; qu'elle relève qu'en l'espèce, le bien présente une surface de 141 m^2;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante estime que l'acte attaqué a été adopté sous le poids du fait accompli; qu'elle en veut pour preuve la motivation selon laquelle une "nette amélioration" de la "qualité de vie des logements", apparaît, seule, de nature à justifier la délivrance du permis litigieux; qu'elle insiste sur le fait que, compte tenu du fait accompli, la production de photographies de la situation actuelle par la partie intervenante ne pouvait pas bénéficier à cette dernière; qu'elle ajoute que la partie adverse n'explique pas pourquoi, à son estime, les logements en question, particulièrement plus exigus que ceux requis par les normes wallonnes en matière de logement, présentent des "superficies suffisantes pour assurer un confort normal"; qu'elle soutient que le fait que l'acte attaqué ne mentionne même pas la surface de ces logements est symptomatique à cet égard; qu'elle cite l'arrêt MOMA KAZIMBWA KALUMBA, n° 214.264 du 29 juin 2011, et en déduit qu'il s'impose à l'autorité de recours d'expliquer, à l'aide des éléments de fait contenus dans le dossier, dûment identifiés et décrits, pourquoi la décision de l'autorité communale mérite d'être infirmée; qu'elle estime que la motivation de l'acte attaqué est stéréotypée et s'appuie sur des notions floues ("relativement spacieux", "pas exagérée" et "espace suffisant") ne permettant pas de déterminer si l'auteur de l'acte attaqué a pris la correcte mesure des données de la cause;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie requérante ajoute encore que la partie adverse a adopté sa décision non pas au regard de la situation de droit de l'immeuble (une maison de rangée unifamiliale) mais au regard de la situation de fait (maison subdivisée en cinq logements); qu'elle considère qu'en envisageant la situation de droit de l'immeuble, la division de celui-ci en trois entités locatives ne peut constituer une "nette amélioration" de la qualité des logements mais bien une détérioration de celle-ci; qu'elle reproche à la partie adverse de ne pas s'être référée aux critères du bon aménagement du territoire et de la légalité tels qu'ils étaient en vigueur au moment de la décision; qu'elle insiste sur la faible superficie du studio autorisé (à peine 20 mètres carrés) et affirme que d'autres studios créés dans d'autres immeubles ont été jugés trop réduits alors qu'ils étaient d'une superficie plus grande que celui en projet; que pour le surplus, elle réitère ses arguments précédents;

Considérant, à titre liminaire, que la partie requérante critique le motif suivant de l'acte attaqué :

" Considérant qu'aucun élément ne permet de confirmer que trois logements ont été réalisés antérieurement au 30 août 1994, date à partir de laquelle une demande de permis d'urbanisme est nécessaire pour la création de logements dans un bâtiment existant; qu'il y a lieu dès lors de régulariser la transformation du bâtiment et sa division en trois logements via la délivrance d'un permis d'urbanisme";

Considérant que la critique émise à cet égard par la partie requérante est difficilement compréhensible; que la partie adverse se contente dans ce considérant de déterminer l'objet de la demande, c'est-à-dire une régularisation et non une demande de permis pour une division à créer, ce qui correspond en outre au prescrit de la demande;

Considérant, sur le reste du moyen, 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 la loi sur la motivation formelle n'impose pas à l'autorité administrative compétente sur recours de motiver en détails les raisons pour lesquelles elle a, par hypothèse, réformé en sens contraire la décision rendue par l'autorité administrative initialement compétente, tant que les garanties précitées sont respectées;

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 de recours et l'administration de première instance;

Considérant, enfin, que, lorsque le permis d'urbanisme sollicité est un permis de régularisation, l'autorité ne peut agir sous le poids du fait accompli dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation;

Considérant qu'en l'espèce, le fait pour la partie adverse de relever, dans l'acte attaqué, que "la qualité de vie des logements a été nettement améliorée par rapport au projet précédent" n'implique pas qu'elle a autorisé le projet litigieux compte tenu de la situation préexistante; qu'en effet, les divers motifs de l'acte attaqué relèvent tout d'abord les superficies suffisantes des logements créés, le peu d'intérêt de maintenir une affectation de logement unifamilial pour un bien dépourvu de jardin, ensuite le caractère relativement spacieux du bâtiment, l'aménagement admissible en trois logements, un par niveau, et, enfin, prévoient, à titre de condition, la création de trois espaces de rangements privatifs à l'entresol; que, pour apprécier si le projet répond au bon aménagement des lieux, la partie adverse a pu s'appuyer non seulement sur le reportage photographique produit par la partie intervenante, mais également sur les plans joints à la demande; que la partie adverse avait ainsi suffisamment d'éléments pour prendre sa décision en connaissance de cause; que la production de ce reportage photographique, qui illustre la situation existante, n'implique pas que la partie adverse a statué sous le poids du fait accompli, ces photos lui ayant permis tout au plus de se représenter concrètement les logements créés par le projet;

que, par ailleurs, la circonstance que la partie requérante ne partage pas l'appréciation émise par la partie adverse quant à savoir si un studio de 20,06 m^2 présente une superficie suffisante pour assurer un confort de vie minimal à ses habitants, ou quant à la possibilité réelle d'aménager l'entresol en trois espaces de rangement privatifs, ne prouve pas pour autant l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué; que celui-ci fait sien l'avis de la commission d'avis sur les recours, lequel est reproduit dans l'acte, dont il ressort que la "qualité de vie des logements", dont le studio litigieux, s'est "améliorée par rapport au précédent projet", que "les logements présentent des superficies suffisantes pour assurer un confort normal de vie aux habitants" et ajoute que "le

bâtiment est relativement spacieux; que l'aménagement de trois logements, un par niveau, n'est pas exagérée";

qu'il n'est pas démontré qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit aurait pris une telle position; qu'à cet égard, l'affirmation de la partie requérante, dans son dernier mémoire, concernant l'appréciation différente qu'aurait portée la partie adverse dans une autre espèce n'est étayée par aucun document;

qu'il n'est pas plus démontré par la partie requérante qu'il est manifestement déraisonnable de considérer qu'un immeuble sans jardin peut perdre son affectation familiale, ce que l'acte attaqué expose adéquatement;

qu'en outre, concernant la condition relative à l'aménagement de l'entresol imposée par la décision attaquée, la partie requérante se contente d'affirmer que sa réalisation est impossible, sans étayer concrètement ses dires;

qu'enfin, la directive du collège communal de Charleroi du 21 mai 2013 d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements, invoquée par la partie requérante, ne constitue qu'une circulaire, une ligne de conduite propre à celle-ci et ne lie pas la partie adverse;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen 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 de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix février deux mille seize par :

Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

V. WIAME. S. GUFFENS.