

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.081 du 8 mars 2016

A. 212.441/XIII-6997

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 Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

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

Vu la requête introduite le 9 mai 2014 par la ville de Charleroi qui demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 5 mars 2014 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à Ceylan DURAN, pour la régularisation de deux logements dans un immeuble situé à Marchienne-au-Pont, rue Paul Janson, n° 10;

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 et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 30 décembre 2015, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un magistrat et fixant celle-ci à l'audience du 25 janvier 2016 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. HEYMANS, loco Me M. UYTTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaisant 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 28 février 2013, Ceylan DURAN introduit auprès de la ville de Charleroi une demande de permis d'urbanisme portant sur la création de deux logements dans un immeuble situé à Marchienne-au-Pont, rue Paul Janson 10.

Le bien litigieux est situé en zone d'habitat au plan de secteur. Il s'agit d'une demande de régularisation, l'immeuble ayant déjà été divisé en un studio de 40 m² au rez-de-chaussée et un duplex de 86 m² aux deuxième et troisième étages.

2. Le 20 juin 2013, le service technique de l'urbanisme de la ville de Charleroi donne un avis défavorable sur la base d'une "directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements", qui aurait été actualisée par le collège communal de la ville de Charleroi le 21 mai 2013.

3. Le 8 octobre 2013, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée à Ceylan DURAN le 13 novembre 2013.

4. Le 13 décembre 2013, Ceylan DURAN introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

5. L'audition devant la commission d'avis sur les recours a lieu le 23 janvier 2014. Le même jour, la commission donne un avis favorable.

6. Le 5 mars 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité octroie le permis du permis d'urbanisme sollicité à la condition de respecter les normes de ventilation en vigueur. Il s'agit de la décision attaquée, motivée comme suit :

" Considérant qu'une audition a eu lieu le 23 janvier 2014;

Considérant que cette commission a émis, en date du 23 janvier 2014, l'avis favorable 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 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 qu'il s'agit d'une transformation d'un immeuble commercial en deux logements;

Considérant que le bâtiment sera composé d'un studio de 40 m² au rez-de-chaussée et d'un duplex deux chambres de 86 m² aux premier et deuxième étages;

Considérant que le projet ne modifie pas l'aspect architectural du bâtiment; que par conséquent son intégration n'est pas remise en cause;

Considérant que la surface brute de l'immeuble tous niveaux confondus et murs compris est de 126 m²; que la superficie du bâtiment, tous niveaux confondus et murs compris, est donc inférieure à 180 m² bruts;

Considérant que chaque logement devrait pouvoir disposer d'un local de rangement privatif en cave ou en grenier, éventuellement en tout endroit de l'immeuble de minimum 6 m²; que les plans fournis à l'appui de la demande ne les prévoient pas;

Considérant que la structure du bâtiment tant par sa superficie que par son gabarit et sa situation au sein d'une rangée d'habitations de taille modeste est strictement celle d'une maison unifamiliale, qu'il y a lieu de lui conserver ce caractère;

Considérant que l'on a aucune indication sur l'emplacement des divers compteurs (eau, gaz, électricité); que ceux-ci doivent être accessibles à tous les locataires;

Considérant que les immeubles divisés doivent avoir un local commun ou privatif pour le stockage des déchets en attente de collectes à raison de 3 m² par logement»;

Considérant que la commission d'avis sur les recours a émis l'avis suivant :

«[...] Compte tenu de ce qu'il s'agit de créer un studio au rez-de-chaussée d'un bâtiment commercial; que, pour cette raison, le bien comporte deux entrées distinctes; que, selon la commission, le maintien d'un commerce à l'endroit concerné n'a pas de raison d'être; qu'il ressort par ailleurs de l'audition que les travaux ont été effectués; qu'il s'agit dès lors de procéder à une régularisation;

Compte tenu de ce que la commission estime que le bâtiment présente une volumétrie suffisante [...] pour comporter deux unités d'habitat; que, en outre, l'objet de la demande propose une offre de logement diversifiée (duplex deux chambres et un studio); que les surfaces ainsi que les espaces de rangement

sont suffisants; que, plus particulièrement, le duplex se développe sur deux niveaux pleins (cf. reportage photographique); que les combles ne sont pas aménagés et qu'ils peuvent constituer un espace de rangement pour ledit duplex; que, au vu de ces éléments, la demande est, selon la commission, admissible à l'endroit concerné;

Compte tenu de ce que la commission entend rappeler que les normes de ventilation existent et qu'il convient de s'y conformer;

La commission émet un avis favorable»;

Considérant qu'il ressort de l'examen de dossier qu'il convient de se rallier intégralement à la position, pertinente et mentionnée ci-dessus, de la commission d'avis;

Considérant, en conséquence, que le permis peut être délivré";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours ratione temporis; qu'elle déduit cette irrecevabilité de ce que, selon elle, la décision attaquée a été notifiée à la ville de Charleroi le 6 mars 2014 et que la requête a été introduite seulement le 12 mai 2014;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif et de celui de la requérante que la décision attaquée a été notifiée à la requérante le vendredi 6 mars 2014 et reçue le lundi 10 mars 2014; que la requête en annulation a été introduite le 9 mai 2014, soit le dernier jour utile, de sorte que la requête en annulation est bien recevable ratione temporis; que l'exception est rejetée;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la méconnaissance 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, de l'erreur manifeste d'appréciation :

" En ce que l'acte attaqué est motivé par le fait que (a) «le maintien d'un commerce à l'endroit concerné n'a pas de raison d'être», (b) «le bâtiment présente une volumétrie suffisante pour comporter deux unités d'habitat» et (c) que «les combles non aménagés peuvent constituer un espace de rangement pour le duplex» ;

Alors que les principes et dispositions visés au moyen empêchaient la partie adverse d'être influencée par le poids du fait accompli; qu'elle devait clairement expliquer pourquoi elle estimait que les logements présentaient des superficies suffisantes; que, ce faisant, elle ne pouvait se rendre coupable d'une erreur manifeste d'appréciation";

qu'elle soutient que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas d'expliquer pourquoi l'auteur de l'acte attaqué a estimé que la directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements pouvait être méconnue; qu'elle affirme que, l'immeuble concerné présentant une

surface nettement inférieure à 180 m² bruts, Ceylan DURAN ne pouvait valablement diviser sa maison en deux logements distincts;

qu'elle ne comprend pas pourquoi le maintien d'un commerce au rez-de-chaussée n'"a pas de raison d'être";

qu'elle reproche encore à la partie adverse d'avoir "implicitement décidé que le fait que les locataires ne pourraient pas avoir accès à leurs compteurs individuels n'était pas problématique";

qu'elle critique enfin la décision en ce que le Ministre a estimé que "les combles [...] peuvent constituer un espace de rangement" "alors que : (a) ces combles ne pourront pas constituer un espace de rangement accessible au studio du rez-de-chaussée et (b) ceci n'est pas repris en condition de mise en œuvre du permis";

qu'elle conclut que la partie adverse est restée en défaut de motiver adéquatement sa décision et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en réplique, la requérante répète son argumentation; que, dans son dernier mémoire, elle fait de même tout en précisant, pour la première fois, à propos de l'abandon de la fonction commerciale au rez-de-chaussée de l'immeuble, que, pourtant, celui-ci "est situé à proximité de la gare de Marchienne-au-Pont, dans une rue animée par plusieurs commerces, et que le rez-de-chaussée présente une surface à ce point réduite qu'il ne pourrait être susceptible que d'accueillir un commerce de détail - à l'exception d'un logement", l'immeuble ayant d'ailleurs été construit en fonction de cette affectation commerciale au rez-de-chaussée;

Considérant, sur le moyen unique, 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, 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 et qu'elle n'a pas été infléchie par le poids des faits accomplis; que l'administration qui octroie le permis doit montrer, à travers la motivation formelle de son acte, qu'elle a pris en considération le bon aménagement des lieux et les caractéristiques locales de l'endroit litigieux;

Considérant, par ailleurs, que lorsque le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité statue sur recours d'une décision prise en première instance par le collège communal, il statue en réformation; qu'il doit examiner à nouveau le dossier de demande de permis dans son intégralité, sans être limité en son pouvoir d'appréciation par les motifs de refus opposés en opportunité par l'autorité communale;

Considérant, enfin, qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux; qu'il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste; 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 qu'en l'espèce, le permis attaqué autorise la régularisation de la division de l'immeuble litigieux en deux unités de logements : un studio de 40 m² au rez-de-chaussée (en lieu et place d'un commerce) et un duplex de 86 m² aux deuxième et troisième étages, sous des combles non-aménagés;

Considérant que le collège communal de la ville de Charleroi a refusé le permis en première instance en se fondant sur une directive qu'il a élaborée, selon laquelle - en substance - il faut interdire toute division d'une maison dont la superficie totale des niveaux habitables est inférieure à 180 m² bruts, afin de conserver le caractère unifamilial de ce type d'habitation;

Considérant que le Ministre, sur recours, n'a pas fait application de cette directive communale, laquelle n'a, au demeurant, aucune valeur réglementaire et ne lui était dès lors pas opposable; que ladite directive est une ligne de conduite reflétant la conception du bon aménagement des lieux de la ville de Charleroi et de laquelle, au demeurant, le collège communal peut s'écarter; que le Ministre, statuant dans le cadre d'un recours en réformation, peut avoir une conception du bon aménagement des lieux, différente de celle que l'autorité communale a traduite dans ladite "directive", sans qu'on ne puisse lui reprocher dans ce cas une erreur manifeste d'appréciation; qu'il suffit que sa décision expose les motifs permettant à l'autorité communale, ici requérante, de comprendre pourquoi le permis sollicité a été délivré;

Considérant qu'en l'occurrence, le Ministre a octroyé le permis, d'une part, au motif qu'il s'agit de la transformation d'un immeuble commercial comportant déjà deux entrées distinctes; qu'un tel motif permet de comprendre que le projet ne dénature pas une maison unifamiliale dès lors qu'initialement, il s'agit d'un immeuble avec une surface commerciale au rez-de-chaussée;

Considérant que, d'autre part, le permis est motivé par la circonstance que le bâtiment présente une volumétrie suffisante (126 m²) pour comporter deux unités d'habitat; que ce motif est étayé, d'une part, par le fait que les surfaces et les espaces de rangement sont suffisants, les combles n'étant pas aménagés et pouvant constituer un espace de rangement pour le duplex et, d'autre part, par la diversité des logements offerts (studio et duplex);

Considérant que la partie requérante ne démontre pas que ce motif est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, d'autant qu'au regard de la directive dont elle se prévaut, le studio, d'une superficie de 40 m² et avec un espace de rangement selon les plans déposés, a une superficie supérieure à la superficie minimale de 30 m², "imposée" par ladite "directive", et que l'appartement a une superficie de 86 m², soit nettement supérieure elle aussi à la taille minimale de 60 m², prévue dans la "directive"; que la partie adverse a pu considérer que la division proposée par le demandeur de permis était acceptable, notamment au regard des critères d'un habitat digne et de qualité, que la directive de la ville de Charleroi entend traduire;

Considérant que les motifs de l'acte attaqué reflètent à suffisance que la partie adverse a analysé la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux sans qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne puisse lui être reprochée; que, pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux;

Considérant que, de même, la circonstance que le Ministre ne prend expressément pas en compte l'accès ou non par les occupants aux divers compteurs (eau, gaz, électricité) ou l'existence ou non d'un "local commun ou privatif pour le stockage des déchets en attente de collecte à raison de 3 m² par logement", ou encore l'existence d'un espace de rangement pour le studio, ne révèle pas plus l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ni une déficience dans la motivation, ces éléments n'étant à l'évidence pas des critères déterminants pour la qualification d'un habitat respectant la dignité humaine, même si l'autorité communale semble en faire des conditions sine qua non de l'octroi d'un permis; qu'au demeurant, s'agissant de

l'espace de rangement pour le studio qui n'existerait pas, il y a lieu d'observer que la seule lecture du plan permet de vérifier qu'un tel espace existe;

Considérant, enfin, que si le motif selon lequel "le maintien d'un commerce à l'endroit concerné n'a pas de raison d'être" est succinct, il permet toutefois à la ville requérante d'en comprendre sa portée; qu'en effet, quoiqu'en dise celle-ci, pour la première fois, dans son dernier mémoire, il suffit de se référer au dossier de la demande, soumis à la ville requérante, et notamment au reportage photographique pour constater que la rue dans laquelle se trouve l'immeuble litigieux a perdu quasi toute vocation commerciale; que l'affirmation de la commission, que le Ministre a fait sienne, ne demandait dès lors pas de plus amples développements;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant que la partie adverse demande à ce que la partie requérante soit condamnée au paiement de l'indemnité de procédure de base; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
huit mars deux mille seize par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.