

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.845 du 24 mai 2016

A. 213.545/XIII-7093

En cause : **LADISAN** Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Caroline CRAPPE, avocat,
chaussée de Namur 262a
4310 Eghezée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

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

Vu la requête introduite le 29 août 2014 par Pierre LADISAN qui sollicite l'annulation de la décision prise sur recours, le 27 juin 2014, par le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-Etre animal, lui refusant un permis de régularisation pour l'aménagement d'un appartement dans un entrepôt-garage à Couillet, rue du Fournil, n° 8;

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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 avril 2016, 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 11 mai 2016 à 10 heures;

Vu la note de liquidation des dépens de la partie adverse;

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

Entendu, en leurs observations, Me Marie BAZIER, loco Me C. CRAPPE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me E. ORBAN de XIVRY, 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le 10 janvier 2013, une demande de permis d'urbanisme est déposée par Pierre LADISAN portant sur l'aménagement d'un appartement dans un entrepôt - garage dans l'immeuble sis à Couillet, rue du Fournil, 8, section B, n° 210k.

La demande comporte une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ainsi qu'un courrier du demandeur. Dans celui-ci, il précise que lors de l'achat de la maison contenant deux appartements, il avait le projet de la mettre en valeur, en convertissant l'espace du rez-de-chaussée, qui servait d'entrepôt et de garage, en un appartement une chambre.

Le dossier comporte également des photographies.

2. Le 29 avril 2013, la ville de Charleroi demande l'avis du service régional d'incendie (S.R.I.), lequel donne un avis favorable conditionnel le 15 mai 2013.

3. Il est accusé réception de la demande le 23 mai 2013.

4. Le 8 juillet 2013, le service technique urbanisme propose au collège communal de refuser le permis.

5. Le 28 janvier 2014, le collège communal refuse le permis pour les motifs repris dans l'avis du service communal de l'urbanisme.

6. Le 28 mars 2014, l'avocat du requérant introduit un recours administratif en joignant un plan "alternatif" qui intègre "un logement destiné à la collecte des déchets".

7. Le 8 mai 2014, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, et indique ce qui suit :

" le bâtiment en cause comporte deux logements une chambre (un par niveau) dépourvus de locaux de rangement satisfaisants; que la demande vise à régulariser un studio au rez-de-chaussée dévolu à l'origine à une fonction de garage et d'entrepôt; que, selon la Commission, la création du logement litigieux a pour effet de priver les appartements des étages d'espace de rangement".

8. Le 24 juin 2014, la direction juridique des recours et du contentieux propose au Ministre de refuser le permis sollicité.

9. Le 27 juin 2014, le Ministre refuse le permis. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" 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 Pierre LADISAN a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue du Fournil, 8 à Charleroi (Couillet) et cadastré section B, n° 210 K et ayant pour objet l'aménagement d'un appartement dans un entrepôt-garage (régularisation);

Considérant qu'en date du 28 janvier 2014, le collège communal de Charleroi a refusé le permis d'urbanisme; que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que la décision du collège communal a été réceptionnée par le demandeur le 26 février 2014;

Considérant que Madame Caroline CRAPPE, agissant au nom et pour le compte du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 28 mars 2014, réceptionné le 31 mars 2014; 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 du Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 8 mai 2014;

Considérant que cette Commission a émis le 8 mai 2014 l'avis défavorable 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 le bien est situé en zone réservée aux constructions principales contigües au plan communal d'aménagement n° 3 «rue saint-Marceau» adopté par Arrêté royal du 4 janvier 1968;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande vise l'aménagement d'un appartement dans un entrepôt-garage (régularisation);

Considérant qu'il convient d'emblée de regretter la politique du fait accompli en l'espèce;

Vu l'avis favorable conditionnel daté du 15 mai 2013 du service régional d'incendie;

Considérant que le Collège communal a refusé la demande en date du 28 janvier 2014; que sa décision est motivée et libellée comme suit :

« (...) Considérant que le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi approuvé par Arrêté royal du 10/09/1979;

Considérant que le bien se situe dans le périmètre du P.C.A. n° 52011-PCA-0024-04 approuvé en date du 04/01/1968;

Considérant que la demande est conforme aux prescriptions urbanistiques du P.C.A.;

Considérant que le projet consiste en la régularisation d'un appartement dans un entrepôt-garage;

Considérant que le logement se situe dans une habitation de type "bel-étage" avec un logement au 1^{er} et un logement au 2^{ème}, que chacun de ces logements a une superficie brute de 63,77 m²;

Considérant que la cloison de la salle de bain se trouve devant la fenêtre;

Considérant la partie enclavée du logement arrière;

Considérant qu'aucun local n'est prévu pour le stockage des déchets en attente de collectes à raison de 3 m² par logement;

Considérant que les logements ne disposent pas d'un local privatif de rangement à raison de 6 m² par logement;

Considérant que la densification en terme de logements ne peut se faire au mépris de la qualité de vie des occupants; que le programme est manifestement trop important au regard des dimensions du bâtiment et du gabarit initial;

Considérant qu'il y a lieu de conserver cet entrepôt-garage pour les deux logements existants dans le bâtiment»;

Considérant que la Commission d'avis a émis l'avis suivant :

« (...) Compte tenu de ce que le bâtiment en cause comporte deux logements une chambre (un par niveau) dépourvus de locaux de rangement satisfaisants; que la demande vise à régulariser un studio au rez-de-chaussée dévolu à l'origine à une fonction de garages et entrepôt; que, selon la Commission, la création du logement litigieux a pour effet de priver les appartements des étages d'espace

de rangement; qu'il y a dès lors lieu de maintenir la fonction initiale du rez-de-chaussée (garage, local, remise) afin que les occupants des étages puissent disposer de locaux de stockage satisfaisants;
La Commission émet un avis défavorable»;

Considérant qu'il convient de se rallier à la position défavorable dûment motivée émanant tant de la ville que de la Commission d'avis; qu'en conséquence, le permis d'urbanisme doit être refusé;

[...]"

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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes généraux de minutie et de légitime confiance ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'elle expose, dans une première branche, que l'acte attaqué n'indique pas pour quels motifs les logements à régulariser ne disposeraient pas d'espaces de rangement suffisants, alors que, lors de son recours et de son passage devant la commission d'avis sur les recours, elle a produit des plans modifiés incluant un espace de rangement propre à chaque logement ainsi que la création d'un local pour stocker les poubelles des locataires; qu'elle soutient que ni la commission d'avis ni la partie adverse ne répondent aux arguments développés dans son recours administratif dans lequel elle faisait reproche à la commune de ne pas exposer pour quel motif la densité de logements proposée par le projet est trop importante; qu'elle affirme encore que l'exigence de locaux de rangements et de collecte de déchets pour les appartements des étages ne peut être un motif valable de refus, de tels locaux n'étant d'ailleurs pas indispensables au confort et au bien-être des locataires; qu'elle considère, dans une seconde branche, que l'acte attaqué viole les principes généraux de minutie et de légitime confiance dans la mesure où la partie adverse considère que le garage devrait à nouveau être consacré au rangement des effets des locataires, "alors qu'un examen attentif du recours et de l'historique des aménagements permet de se rendre compte que le garage du rez-de-chaussée n'ayant jamais été accessible aux locataires de l'immeuble, sa transformation ne prive aucunement ceux-ci d'un espace de rangement";

Considérant que la partie requérante réplique que la réponse de la partie adverse, selon laquelle "le local créé est d'une superficie trop faible pour rencontrer les exigences de la directive du collège communal de Charleroi de mai 2013" ne se trouve pas dans l'acte attaqué; qu'elle indique avoir procédé à la modification de son projet uniquement pour intégrer un local de rangement des poubelles, chaque locataire rangeant déjà ses affaires dans son logement; qu'elle conclut que l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre pourquoi les plans qu'elle a joints ne sont pas suffisants pour passer l'écueil de l'absence de local de rangement pour les poubelles; qu'en ce qui concerne plus particulièrement la seconde branche, elle

affirme avoir très clairement fait état de la situation du bien avant sa transformation : le rez-de-chaussée était utilisé par l'ancien propriétaire pour son usage professionnel et les locataires n'y avaient pas accès; qu'elle soutient qu'aucune attestation ni preuve n'est nécessaire pour se rendre compte que l'espace du bas n'était effectivement pas accessible aux locataires; qu'elle écrit encore que la décision telle que libellée ne l'oblige pas à réaffecter le logement à régulariser à la fonction d'un entrepôt accessible pour les locataires et qu'elle pourrait fort bien utiliser cet espace pour son usage propre et en interdire l'accès à ses locataires, comme c'était le cas autrefois; qu'elle en conclut que l'argumentation de la partie adverse "est donc prise d'une erreur manifeste d'appréciation née d'un manque de minutie dans l'examen du dossier, ceci au préjudice de la confiance placée dans la partie adverse par le requérant";

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie requérante insiste sur le fait que l'absence d'un local de rangement et de collecte de déchets ne peut être un motif valable de refus puisque les locataires actuels des logements litigieux n'ont jamais rencontré de problème de stockage de leurs poubelles ou de leurs affaires (vélo, ...); qu'elle ajoute que l'entrepôt transformé en logement était un véritable dépotoir dont la disparition apporte une amélioration notable pour le voisinage; qu'enfin, elle indique que si elle doit "condamner le logement dont la régularisation est sollicitée, non seulement cela n'offrirait pas plus d'espace de rangement aux locataires des étages, mais cela priverait une personne aux faibles ressources d'un logement décent conforme à ses moyens financiers";

Considérant, sur les deux branches réunies, 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 doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant 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 exactes de l'endroit litigieux;

Considérant 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'il n'appartient ni au requérant ni au Conseil d'Etat de substituer leur appréciation à celle de l'autorité administrative sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation, laquelle consiste en l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que le rôle du Conseil d'Etat n'est pas d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse se réfère d'une part à la décision communale de refus et d'autre part à l'avis de la commission d'avis sur les recours, pour motiver l'acte attaqué; que ce dernier avis, auquel se rallie le Ministre, se fonde sur l'absence d'espace de rangement suffisant pour les occupants des étages; que la modification des plans proposée par le demandeur dans son recours administratif ne portait que sur l'ajout d'un "local poubelles"; que, par conséquent, ce local ne peut répondre aux objections de la partie adverse et les motifs de l'acte attaqué permettent de comprendre pourquoi les plans modifiés ne permettent pas de passer l'écueil de l'absence de locaux de rangements satisfaisants;

Considérant, par ailleurs, que le Ministre n'est pas obligé de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation; qu'il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux, ce qui est bien le cas en l'espèce;

Considérant que la circonstance que l'ancien entrepôt-garage n'a jamais été mis à la disposition des occupants des appartements du premier et deuxième étages n'ôte rien à l'appréciation du bon aménagement des lieux effectuée par la partie adverse; que si le Ministre, dans sa compétence en matière de police de l'urbanisme, n'a pas le pouvoir d'obliger le demandeur de permis à mettre l'espace litigieux du rez-de-chaussée à la disposition des occupants actuels des étages, il a en revanche la compétence de refuser un permis s'il estime, en opportunité, que l'aménagement proposé de cet espace implique une impossibilité de prévoir un espace suffisant de rangement pour les occupants de l'immeuble et va à l'encontre d'une gestion qualitative du cadre de vie de ceux-ci; que la circonstance que la partie requérante ne partage pas cette vision du bon aménagement des lieux, estimant que la région de Couillet "n'est pas la plus nantie de Wallonie" et que "le C.P.A.S. apprécie de pouvoir disposer de logements de cette qualité pour un prix raisonnable", ne suffit pas à considérer que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation ou a trahi la "légitime confiance" de la partie requérante; que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu d'accéder à cette 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 attribuée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-quatre mai deux mille seize par :

M ^{me} BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

A.-Fr. BOLLY.