

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 235.199 du 23 juin 2016

A. 211.216/XIII-6853

En cause : **DRUET** Christine,
ayant élu domicile
chaussée de Marche 19
7181 Feluy,

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 décembre 2013 par Christine DRUET 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 14 octobre 2013, refusant le permis d'urbanisme pour le changement d'affectation d'un bureau en studio dans un immeuble sis à Seneffe, avenue Reine Astrid, 275;

Vu la lettre adressée le 12 décembre 2013 par les services du greffe par laquelle ils l'informent de ce que les termes de sa "requête" ne correspondent pas entièrement aux conditions imposées par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et l'invitent à se conformer au règlement général de procédure, dont ils lui communiquent un extrait, si son intention est de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation d'une décision administrative, fondé sur l'article 14 desdites lois coordonnées, le cas échéant avec l'aide d'un avocat;

Vu la requête en annulation introduite le 27 décembre 2013 par la même requérante ayant le même objet, requête complétée le 2 janvier 2014 par une élection de domicile;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section 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 3 mai 2016 informant les parties que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant celle-ci à l'audience du 30 mai 2016 à 10 heures;

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

Entendu, en ses observations, Me G. WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Christine DRUET, domiciliée à Feluy, chaussée de Marche, 19, est propriétaire d'un bureau situé dans un immeuble sis à Seneffe, avenue Reine Astrid, 275, cadastré section C, n° 212e.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de La Louvière-Soignies adopté par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1987.

Avant que la requérante acquière le bureau en question, le collège communal avait délivré le 26 octobre 2004 un permis d'urbanisme à une société IMMOBILIERE PG, représentée par une dame Dominique GAUTHIER, autorisant la transformation de la maison d'habitation en vue de sa division en quatre logements et un bureau. L'article 2 du dispositif précise que le bureau de gérance situé sous les combles ne pourra en aucun cas servir de logement.

2. Le 29 avril 2013, Christine DRUET introduit auprès de l'administration communale de Seneffe une demande de permis d'urbanisme en vue d'être autorisée à changer l'affectation de ce bureau en "studio".

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement explique notamment ce qui suit :

" Changement d'affectation d'un bureau en studio.

Le studio se situe dans les combles d'un immeuble de 4 appartements. Sa superficie au sol est de +/- 36,5 m². Il possède déjà une salle de douche séparée et un coin cuisine. Aucune modification ne sera apportée à la structure du bâtiment.

[...]

Compatibilité totale (du projet avec le voisinage). Création d'un logement en lieu et place d'un bureau. Le studio créé a les mêmes dimensions que le studio du 1^{er} étage. Le bâtiment se trouve le long d'une voirie très passante occupée par des habitations et des commerces. Le logement ne générera pas de désagrément supplémentaire par rapport au bureau. Au contraire, le nombre de véhicules liés au logement sera moindre que celui que peut amener un bureau qui reçoit du public".

Un avis de réception d'un dossier complet est délivré le 4 juin 2013; le projet est dispensé de la réalisation d'une étude d'incidences.

3. En sa séance du 27 mai 2013 (soit avant la délivrance de l'avis de réception), le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité par Christine DRUET pour le changement d'affectation d'un bureau en studio. La décision est notifiée à la demanderesse par un courrier du 17 juin 2013, reçu le 21 juin 2013.

4. Le 28 juin 2013, l'architecte de la demanderesse introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon; ce recours ne contient pas de motivation. Un accusé de réception est délivré le 4 juillet 2013.

5. Le 8 août 2013, la commission d'avis sur les recours émet, après audition de la demanderesse et de son architecte, un avis qui est réputé favorable au demandeur en cas de vote ayant abouti à une parité de voix.

6. L'architecte de Christine DRUET adresse le 20 septembre 2013 un rappel au Gouvernement wallon. Il en est accusé réception le 23 septembre 2013.

7. Le 14 octobre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité.

L'arrêté ministériel du 14 octobre 2013, qui constitue l'acte attaqué, est ainsi motivé :

" [...]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de La Louvière-Soignies, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon en date du 9 juillet 1987, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme est applicable sur le territoire où est situé le bien en vertu de l'arrêté ministériel du 17 avril 2000, dont la cartographie a été révisée par arrêté ministériel le 30 août 2006;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir que le dossier ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, compte tenu de l'objet de la demande (changement d'affectation d'un bureau en studio), de sa situation (bâtiment existant repris en centre ancien protégé), ainsi que de son impact minime sur l'environnement;

Considérant le permis d'urbanisme délivré, le 26 octobre 2004, par le Collège communal à Madame GAUTHIER, agissant pour le compte de la société «IMMOBILIERE PG», pour l'aménagement de quatre logements et d'un bureau de gérance au sein de ce bâtiment; que l'aménagement de ce bureau de gérance, en lieu et place d'un studio initialement projeté, a motivé l'octroi de ce permis; que l'article 2 de ce dernier précise que «le bureau de gérance situé sous comble ne pourra en aucun cas servir de logement»;

Considérant que la demande vise à autoriser l'aménagement d'un studio sous les combles du bâtiment, en lieu et place du bureau de gérance précédemment autorisé; que cette demande ne modifie pas l'aspect extérieur du bâtiment;

Considérant que cette demande est conforme à la destination de la zone d'habitat définie par l'article 26 du Code, de même qu'aux prescriptions du règlement précité visant les centres anciens protégés; qu'il y a dès lors lieu d'examiner cette demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, ainsi que de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements sollicités;

Considérant que l'article 1^{er} du Code dispose notamment que :

« La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, - patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager»;

Considérant que le logement sollicité se caractérise par des vues très limitées, résultant de 2 fenêtres de toiture positionnées en hauteur et de 3 petites baies sous corniche; qu'en outre, ce logement est traversé par des éléments de charpente apparents et présente une superficie sous hauteur supérieure à 2 mètres très réduite; que cet espace ne (se) prête pas à l'aménagement d'un logement indépendant; que la demande ne rencontre pas la gestion qualitative du cadre de vie prônée par l'article 1^{er} du Code;

Considérant que le permis d'urbanisme délivré en 2004 interdit expressément l'aménagement d'un logement à la place du bureau de gérance autorisé à cet endroit; que nul ne pouvait ignorer la situation légale de cette partie du bâtiment; que, si le bureau de gérance n'a pas d'utilité, il serait préférable de l'intégrer au logement du 2ème étage (275/4) couvert par permis;

Considérant, à titre subsidiaire, que la demande est soumise au respect des normes en matière de protection et de lutte contre les incendies; que le dossier n'apporte aucune garantie quant au respect de ces normes;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme;

[...]".

8. La décision attaquée a été notifiée, par un envoi recommandé avec accusé de réception, le 14 octobre 2013 à Christine DRUET qui l'a reçue le lendemain;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de la tardiveté du recours qui a, selon elle, été introduit le 3 janvier 2014, soit plus de soixante jours après la notification le 14 octobre 2013 de la décision attaquée adoptée le même jour;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante expose ce qui suit :

" Le délai de 60 jours a malheureusement été dépassé car après avoir payé les frais de notaire pour l'achat, les honoraires d'architecte pour introduire le recours à la Région Wallonne, j'ai cherché longtemps pour obtenir les renseignements minimum et conseil auprès d'avocat pro deo et dans mes moyens pour pouvoir introduire, formuler et défendre ma demande en annulation au Conseil d'Etat.

Car je ne suis pas comme ces marchands de sommeil qui proposent des logements insalubres à des loyers exorbitants. Je ne suis pas une société qui achète des immeubles pour les transformer avec des ouvriers engagés dans les pays de l'Est avec des salaires de 300 euros.

Je suis une personne physique belge qui essaye d'investir en Belgique en achetant un bien et en proposant un logement répondant aux critères qualitatifs et à un loyer accessible c'est-à-dire 350 euros, alors que dans le Hainaut les loyers sont de 500 euros minimum.

Le bureau que j'ai acheté n'a plus d'utilité à l'immobilière à laquelle je l'ai acheté, l'administratrice déléguée de celle-ci ayant revendu les appartements séparément à des propriétaires différents et n'a plus d'autres immeubles.

Lors de l'achat du bureau, le notaire m'a avertie que j'aurais à faire la demande de ce changement d'affectation et cela lui paraissait réalisable car il avait vu le bureau lors d'une expertise et l'a trouvé calme, bien éclairé et spacieux.

Comme d'autres bâtiments ou usines désaffectés dans la commune (câbleries de Seneffe) ont changé d'affectation et sont devenus soit des logements soit des surfaces commerciales, je pensais que le service d'urbanisme m'accorderait ce changement d'affectation ou les dérogations nécessaires.

Je pensais également que le service urbanisme pourrait m'accorder ce changement d'affectation, la situation ayant changé par rapport à 2004, puisque le bureau de gérance n'a plus d'utilité et que l'utilisation de ce bureau comme logement serait plus calme et plus approprié pour les 5 différents propriétaires de ce petit immeuble, que si le bureau situé au 2^{ème} étage était utilisé pour une activité économique avec des va-et-vient incessants et plus de stationnements de voitures.

[...]"

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir à nouveau ses soucis financiers qui ont retardé le moment où elle a pu obtenir quelques renseignements pour l'introduction du recours; que, par ailleurs, elle revient sur les circonstances de l'instruction de son recours administratif; qu'elle ajoute qu'"étant donné le principe d'égalité des citoyens devant la loi" et compte tenu des caractéristiques similaires du logement situé au deuxième étage, elle "sollicite que [le Conseil d'Etat lui] accord[e] l'autorisation de faire un logement de ce bureau; (cfr requête en annulation)"; qu'elle estime qu'"il y a erreur manifeste d'appréciation car si les deux biens ne sont pas tout à fait semblables, ils présentent les mêmes possibilités d'être affectés en logement suite aux travaux";

Considérant, quant à la recevabilité, que la requête introduite le 27 décembre 2013 et complétée le 2 janvier 2014 a été régularisée dans le délai réglementaire de quinze jours de telle sorte qu'elle est censée avoir été introduite "à la date de son premier envoi" (article 3bis, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948); que, toutefois, la décision attaquée a été notifiée le 15 octobre 2013 sous un pli recommandé avec accusé de réception; que l'article 3 du dispositif de l'arrêté attaqué renseigne correctement le recours en annulation devant le Conseil d'Etat, en sorte que le délai de recours de 60 jours courait à partir de la notification; qu'il s'ensuit que cette requête est tardive et, partant, irrecevable;

Considérant que les circonstances que la requérante invoque dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire ne sont pas constitutives d'un cas de force majeure;

Considérant que la requête du 27 décembre 2013 suit cependant une première requête, envoyée le 9 décembre 2013 qui n'a pas été enrôlée, les services du greffe considérant que celle-ci ne répondait pas entièrement aux conditions imposées par les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 et par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat; qu'elle n'a donc pas non plus été notifiée à la partie adverse;

Considérant que la requête introduite le 9 décembre 2013 l'a été dans le délai de soixante jours; qu'accompagnée d'un dossier de pièces, elle porte ce qui suit :

" Concerne : une requête pour un recours contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

Suite à mon acquisition d'un bureau d'une immobilière qui arrête ses activités et qui a revendu ses bâtiments par appartements, j'ai introduit une demande de permis pour changement d'affectation du bureau en studio à la commune de Seneffe [...] au 21 rue Lintermans.

Suite au refus du permis d'urbanisme, j'ai introduit un recours au gouvernement wallon au département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'énergie - direction juridique des recours et du contentieux [...].

Je me permets de vous demander de réexaminer ma demande de changement d'affectation du bureau en logement car le refus est motivé parce que les vues peuvent paraître limitées alors que l'appartement au même 2^{ème} étage a les mêmes fenêtres et les mêmes velux qui permettent une vue sur les bâtiments voisins et une très bonne luminosité, et parce que la hauteur supérieure peut paraître réduite alors qu'elle est la même dans l'appartement du même 2^{ème} étage, lequel est couvert par le permis.

Le refus de l'administration communale est probablement motivé par le fait que l'état du bâtiment et des combles lorsque le premier permis a été introduit, en effet les combles étaient très sombres et en mauvais état, mais les travaux de rénovation (remplacement complet du toit et pose de Velux) ont permis l'aménagement de l'espace en un espace très clair et très beau cadre de vie.

Je joins à ma demande les photos qui permettent de constater l'amélioration énorme que les rénovations ont permis de réaliser et de répondre à une demande croissante de logements à prix modestes";

Considérant que cette requête, qui se présente plutôt comme une demande de réexamen en opportunité du refus de permis d'urbanisme, ne poursuit pas formellement l'annulation d'une décision illégale de l'autorité et ne contient pas de manière explicite la formulation d'un moyen de droit; que la notification de la décision attaquée à la requérante signalait que la requête doit contenir entre autres un exposé des "moyens"; qu'un moyen au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat doit s'entendre d'une description suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué; qu'il faut que la partie adverse saisisse avec précision la critique formulée; que cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure;

Considérant que, certes, il pourrait être décelé dans la lettre envoyée le 9 décembre 2013 une amorce de moyen dénonçant une violation du principe d'égalité sur la base d'une comparaison avec l'autre appartement situé au deuxième étage, voire dénonçant une erreur d'appréciation ou critiquant la motivation en la forme de la décision, critiques qui seront développées dans la requête ultérieure

introduite hors délai ou encore dans le dernier mémoire; qu'il reste que la lettre envoyée le 9 décembre 2013 n'expose pas en quoi ces critiques seraient de nature à justifier l'annulation du refus d'une décision jugée illégale, compte tenu des éléments suivants :

- le recours administratif devant le Gouvernement n'était pas motivé et n'invoquait pas la comparaison avec l'autre appartement situé au même étage; la demande de permis évoquait l'existence d'un studio situé au premier étage. Ni la demande ni le recours administratif ne faisaient état de travaux de rénovation du local litigieux. La requérante ne serait donc pas en droit de reprocher à la décision attaquée de ne pas répondre à ses arguments relatifs à ces questions;
- la requérante ne se plaint pas d'une violation du principe d'égalité comme telle alors que des différences sensibles apparaissent entre les deux situations rendant leur comparabilité problématique du point de vue du contrôle de la légalité de la décision administrative : non seulement, l'autre appartement présente une configuration quelque peu différente sur certains points (chambre séparée, dimensions différentes, etc.) mais en outre, à la différence de l'appartement acheté par la requérante, il a fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré par une décision du 26 octobre 2004 qui, au moment où les deux locaux appartenaient à la même personne, a exclu que le second étage puisse abriter un deuxième logement indépendant;
- la question de savoir si, compte tenu de ses caractéristiques intrinsèques, l'appartement que la requérante a acheté, se prête ou non à l'aménagement d'un logement indépendant est, en l'absence d'une erreur de fait démontrée, affaire d'appréciation en opportunité; la requérante n'établit pas - et n'affirme d'ailleurs pas non plus, sauf, de manière tardive, dans le dernier mémoire - que le refus critiqué serait le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise;

Considérant, par conséquent, que la requête introduite le 9 décembre 2013 ne correspond pas à un recours en annulation pour excès de pouvoir entrant dans les compétences du Conseil d'Etat auquel il n'appartient pas de substituer son appréciation en opportunité à celle de l'administration, hors le cas de l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure liquidée à la somme de 700 euros;

Considérant que le recours a été introduit le 27 décembre 2013 à un moment où l'indemnité de procédure n'était pas encore en vigueur; qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à cette demande,

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 de la partie requérante.

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

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.