CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.968 du 20 avril 2017

A. 215.826/XIII-7315

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

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **PAQUET** Bernard,
2. **COQUELET** Paulette,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Jean-Pierre DE CLERCQ, avocat,
rue de Leernes 214
6031 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mai 2015, la ville de Charleroi demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du 5 mars 2015 octroyant sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par Bernard PAQUET et Paulette COQUELET, visant la régularisation de la création de trois logements au sein d'une habitation existante, sise rue Joseph Wauters, 4 à Charleroi.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 juin 2015, Bernard PAQUET et Paulette COQUELET demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 5 août 2015.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^me^ Vinciane FRANCK, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mars 2017 à 09.30 heures.

M^me^ Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Joëlle SAUTOIS, loco M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Célia HECQ, loco M^e^ Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Natacha OLEFFE, loco M^e^ Jean-Pierre DE CLERCQ, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Bernard PAQUET et Paulette COQUELET acquièrent en 1996 une maison d'habitation sise rue Joseph Wauters, 49 à Charleroi. Il s'agit d'une maison

unifamiliale 2 façades d'une largeur de 5,21 m comportant une superficie habitable de 185 m^2 hors caves, annexes, garages et combles non aménagés.

Elle est située en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

Peu de temps après leur acquisition, semble-t-il, ils divisent la maison en trois appartements et créent un logement par étage. Aucune modification n'est réalisée à l'extérieur du bâtiment.

Ces travaux ayant été effectués sans permis, le 7 septembre 2012, l'échevine de l'urbanisme de la ville de Charleroi signale à Bernard PAQUET que les logements doivent être régularisés.

2. Le 29 janvier 2013, les parties intervenantes introduisent une demande de permis de régularisation auprès de la ville de Charleroi. Elle est accompagnée de plans et de photos.

Le 26 novembre 2013, la ville de Charleroi délivre un accusé de réception du dossier complet.

3. Le 12 juin 2014, l'administration de la ville de Charleroi émet un avis défavorable sur la demande de permis.

4. Le 23 septembre 2014, le collège communal de Charleroi refuse le permis sollicité, sur la base des motifs suivants :

" [...]

Vu l'avis du service communal de l'urbanisme, date du 12/06/14 libellé comme suit :

« [...]

Considérant que la demande vise la division d'une maison unifamiliale en trois appartements d'une chambre : un appartement au rez avec une chambre et au 1er étage, un appartement avec une chambre et, sous forme de duplex au 2e étage sous combles avec une chambre;

Considérant que la superficie totale des niveaux habitables hors caves, annexes, garages et combles non aménagés est de 185,00 m^2 bruts;

Considérant que les appartements présentent des superficies brutes de :
- 79 m^2 pour l'appartement du rez;
- 59 m^2 pour l'appartement du 1er étage;
- 47 m^2 pour l'appartement du 2e étage sous combles hauteurs 2,10 mètres;

Considérant que la composition et le détail des superficies nettes sont les suivants :

Pour l'appartement du rez-de-chaussée :

- Chambre : 10,9 m^2;
- Séjour : 27,6 m^2;
- Cuisine : 10,9 m^2;
- Salle de bain : 3,5 m^2;
Soit une superficie nette de 53,00 m^2;

Pour l'appartement du 1er étage :

- Chambre : 8,2 m^2;
- Cuisine : 10,1 m^2;
- Séjour : 11,3 m^2;
- Salle de bain : 2,3 m^2;
Soit une superficie nette de 32,00 m^2;

Pour l'appartement du 2e étage sous combles :

- Chambre : 13 m^2;
- Cuisine : 7 m^2;
- Séjour : 23,5 m^2;
- Salle de bain : 3 m^2;
Soit une superficie nette de 47,00 m^2;

Considérant que la chambre de l'appartement du 1er étage présente une superficie inférieure à 9 m^2 nets;

Considérant que les appartements ne disposent pas d'un local de rangement et que les pièces de vie ne sont pas suffisamment spacieuses pour dégager des espaces de rangement en suffisance, même avec un ameublement simple; que les salles de bain sont étroites et peu fonctionnelles;

Considérant que les appartements disposent d'un local pour les déchets en attente de collecte de 3 m^2 par appartement et que les plans fournis à l'appui de la demande le prévoient, mais que le local n'est pas dimensionné pour le taux d'appartements;

Considérant qu'il est possible de placer les divers compteurs en cave, que cependant, l'emplacement des boîtes aux lettres et leur intégration dans la façade ne sont pas fournis à l'appui de la demande;

Considérant que nous nous trouvons une nouvelle fois devant la pratique du fait accompli; que le demandeur ne pouvait ignorer la nécessité d'obtenir une autorisation avant d'effectuer tous les travaux d'aménagement;

Considérant que ces aménagements visent une rentabilisation de l'habitation au détriment de la qualité du cadre de vie de ses occupants; que cette habitation, au vu de ses caractéristiques volumétriques (5,21 mètres de largeur) ne peut accueillir trois logements»".

5. Le 26 novembre 2014, les parties intervenantes introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 8 janvier 2015, elles sont entendues par la commission d'avis sur les recours, qui émet un avis favorable conditionnel.

7. Elles adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon, qui la réceptionne le 17 février 2015.

8. Le 19 février 2015, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au Ministre de refuser le permis.

9. Le 5 mars 2015, le Ministre octroie le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Ce permis d'urbanisme est octroyé moyennant la pose d'un élément de séparation entre le W.C. et les espaces accueillant la cuisine, de manière à ce qu'ils ne communiquent pas directement, et ce, au sein de chacun des logements. Cette condition figure au dispositif de l'acte. Il est notifié le 10 mars 2015 à la requérante, qui le réceptionne le 11 mars 2015.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris 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 et de l'erreur manifeste d'appréciation".

La requérante expose que l'acte attaqué est motivé par le fait que "les logements tels qu'aménagés présentent des superficies acceptables, offrant le confort de vie suffisant pour ce type de logements urbains", que le sous-sol de l'immeuble était "suffisant pour permettre le rangement des effets des occupants des logements" et que "les logements sont suffisamment ventilés et éclairés", alors que les principes et dispositions visés au moyen empêchaient la partie adverse d'être influencée par le poids du fait accompli et que celle-ci devait expliquer clairement pourquoi elle estimait que les logements présentaient des superficies suffisantes, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle tout d'abord les dimensions des différentes entités locatives de l'immeuble et ajoute qu'elle ne peut comprendre comment "des logements aussi étriqués présenteraient une superficie suffisante pour assurer un confort de vie minimal à ses habitants". Elle estime que les motifs de l'acte attaqué sont stéréotypés et que rien n'indique que la partie adverse a procédé à un examen minutieux et concret des données de l'espèce. Elle soutient que cette motivation aurait dû être renforcée puisqu'elle portait sur une demande de régularisation et sur la réformation

d'une décision rendue en première instance sur la base d'une analyse détaillée des logements. Elle se réfère à un arrêt du 17 octobre 2014, n° 228.798, TOINT, dont elle estime l'espèce similaire.

En réplique, la requérante estime, en substance, qu'alors qu'elle avait procédé à une analyse détaillée de la demande, la décision attaquée est motivée de manière stéréotypée ce qui montre que la partie adverse ne s'est pas penchée sérieusement sur la demande. Elle ajoute que ses motifs sont entachés d'erreur pour les raisons suivantes :

- en ce qui concerne le sous-sol, qui ne serait pas apte à recueillir les rangements des locataires car il n'est constitué que d'une seule pièce et non de trois caves privatives,
- en ce qui concerne les deux salles de bain des étages dont la surface est inférieure à 3 m^2 et qui ne sont équipées ni de fenêtres ni de ventilation,
- en ce que les superficies des pièces composant ces logements ne sont pas "acceptables" et ne permettent pas aux locataires d'y vivre décemment,
- en ce qu'ils sont contradictoires car ils se fondent sur des clichés, ce qui n'est possible que pour une demande de régularisation, tout en précisant que la décision n'est pas influencée par le fait accompli.

Dans son dernier mémoire, elle reprend les arguments de son mémoire en réplique et ajoute, en se référant à un arrêt du 12 décembre 2014, n° 229.545, DOUMONT, dans lequel il a été souligné que des logements présentant des tailles supérieures aux minimas visés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 ne sont pas pour autant constitutifs d'un bon aménagement des lieux, que la Région wallonne n'a, en réalité, pas de ligne de conduite claire quant à son acceptation de logements multiples dans un immeuble.

IV.2. Examen

L'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative. Le Conseil d'État, 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. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

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 1er, 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. 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.

Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation de l'autorité doit être particulièrement scrupuleuse, de manière à permettre de contrôler que le permis n'est pas délivré sous le poids du fait accompli.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que, selon la partie demanderesse, la division de cet immeuble en trois logements a été réalisée durant l'année 2000;

Considérant le décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6° et complétant l'article 194 du CWATUP, selon lequel les travaux de transformation intérieure et d'aménagement de locaux impliquant la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de flats ou de kots, nécessitent la délivrance préalable d'un permis d'urbanisme; que ledit décret est entré en vigueur le 20 août 1994; qu'en conséquence, un permis d'urbanisme est nécessaire afin de régulariser les logements litigieux;

Considérant que la décision de l'autorité ne peut cependant pas être infléchie par la politique du fait accompli;

Considérant que la demande est conforme à la destination de la zone telle que définie par l'article 26 du Code, lequel dispose que :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.
Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.
Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics»;

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de la qualité du cadre de vie résultant des aménagements projetés;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a émis un avis favorable conditionnel; que cet avis est motivé notamment comme suit :

« Compte tenu de ce que le projet consiste en la régularisation de la création de trois logements; que le rez-de-chaussée et le premier étage accueillent respectivement un logement; qu'un duplex est situé au deuxième étage et dans les combles;

Compte tenu de ce que la Commission constate que ce bâtiment s'implante au centre d'un noyau urbanisé; qu'il se situe à proximité de transports en commun, de commerces et de services;
Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que ce type de logement répond à une offre existante;
Compte tenu de ce que la Commission estime que le bâtiment, de par ses dimensions, se prête en une division en plusieurs logements;
Compte tenu de ce qu'au vu des éléments susmentionnés, la Commission n'émet aucune objection quant à la division du bâtiment en logements;
Compte tenu, néanmoins, de ce qu'en vue d'améliorer la qualité du cadre de vie de ces logements, la Commission estime qu'il y aurait lieu de créer des zones de sas afin de séparer les salles de bains des cuisines;
Moyennant le respect de la condition susmentionnée, la Commission émet un avis favorable»;

Considérant que l'autorité de recours constate que l'avis émis par ladite Commission est globalement pertinent; qu'elle se rallie et fait siens les motifs de cet avis, à l'exception de la condition formulée; qu'en l'espèce, tenant compte de la configuration des lieux et de la salubrité, il convient d'imposer le placement d'un élément de séparation entre le W.C. et l'espace accueillant la cuisine, de manière à ce qu'ils ne communiquent pas directement;

Considérant que le bâtiment se prête adéquatement à la division sollicitée; que les logements tels qu'aménagés présentent des superficies acceptables, offrant le confort de vie suffisant pour ce type de logements urbains; que le bâtiment dispose d'un sous-sol accueillant notamment un local destiné à accueillir les poubelles; que ce sous-sol est suffisant pour permettre le rangement des effets des occupants des logements; que chaque logement dispose d'un local réservé aux sanitaires (W.C, évier, douche,…); qu'il n'est pas nécessaire de représenter sur les plans le détail de ces équipements sanitaires; que le reportage photographique détaille suffisamment ces équipements sanitaires et permet de constater que les logements disposent de sanitaires adaptés, suffisants et satisfaisants;

Considérant, par ailleurs, que le reportage photographique démontre que les logements sont suffisamment ventilés et éclairés; qu'en l'espèce, il y a lieu de faire abstraction de la décoration, des rideaux tirés et des stores baissés;

Considérant, enfin, que, comme le souligne la Commission, le bâtiment se situe à proximité d'activités polarisatrices et d'offres de transport en commun; que cette situation ne rend pas nécessaire l'usage d'une voiture;

Considérant, pour les éléments développés ci-avant, qu'il y a lieu d'octroyer sous condition le permis d'urbanisme".

Quant à l'aspect relatif à la dimension des logements, l'argumentation de la requérante constitue une critique de l'exercice par l'autorité administrative de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle statue sur recours. Or, lorsque deux conceptions s'opposent, le Conseil d'État n'a pas à jouer le rôle d'arbitre. L'appréciation portée par la partie adverse, selon laquelle "les logements tels qu'aménagés présentent des superficies acceptables, offrant le confort de vie suffisant pour ce type de logements urbains" n'est pas stéréotypée, l'autorité rappelant, par ailleurs, que la commission d'avis sur les recours a également considéré que, par ses dimensions, le bâtiment se prête à une division en plusieurs logements. Au vu des plans déposés et des superficies rappelées par la requérante dans sa décision prise en première instance, la

conception adoptée par le Ministre ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation.

Quant à la question relative aux espaces de rangement au sous-sol, la requérante n'établit pas que l'appréciation de la partie adverse reposerait sur une erreur. Il aurait, sans doute, été plus judicieux de prévoir des espaces privatifs pour les trois logements. Cependant, en constatant qu'est aménagé, au sous-sol, un local destiné à accueillir les poubelles et que le reste est "suffisant pour permettre le rangement des effets des occupants des logements", la partie adverse ne commet pas d'erreur, le plan montrant qu'un tel espace existe.

Quant à la question des fenêtres ou ventilations des salles de bain des deux étages, la requérante affirme que la lecture des plans montre qu'elles sont absentes. Or, s'il est exact que ces pièces ne disposent pas de fenêtres, il n'est pas établi qu'une ventilation n'est pas prévue. Partant, en indiquant que "le reportage photographique démontre que les logements sont suffisamment ventilés et éclairés", la motivation de l'acte attaqué ne repose pas sur une erreur, comme le prétend la requérante. Celle-ci ne s'est d'ailleurs pas prononcée sur cet aspect dans sa décision de refus.

Enfin, dès lors qu'il s'agit d'un permis de régularisation, il n'est pas anormal de se fonder sur les clichés déposés dès lors que ceux-ci ne font qu'illustrer les travaux pour lesquels le permis est demandé et qu'ils permettent à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause. De même, il n'est pas contradictoire de préciser que la décision n'est pas influencée par le poids du fait accompli, tout en s'appuyant sur les photographies pour examiner le projet.

Pour le surplus, la requérante n'établit pas que, dans les deux espèces auxquelles elle se réfère, les logements présentaient les mêmes dimensions et dispositions que dans l'immeuble concerné par le permis attaqué.

En conclusion, le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt avril deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL. Simone GUFFENS.