

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.696 du 11 décembre 2012

A. 203.238/XIII-6104

En cause : **BOCCARDO** Tiziana,
ayant élu domicile chez
Me Eric TOUSSAINT, avocat,
boulevard Tirou 24/12
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 janvier 2012 par Tiziana BOCCARDO qui demande l'annulation de la décision du 14 novembre 2011 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, refusant le permis d'urbanisme sollicité par elle, en vue de régulariser la création de 3 logements dans un bâtiment situé rue du Cercle 52 à Couillet, cadastré section A, n° 92f;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier 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 28 août 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 novembre 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie DELHAISE, loco Me E. TOUSSAINT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Yvan TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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 peuvent être résumés comme suit :

1. Le 3 janvier 2011, la requérante introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la "régularisation de la création de trois logements" dans un bâtiment situé rue du Cercle 52 à Couillet, cadastré section A, n° 92f.

2. Le 13 avril 2011, le collège communal de Charleroi refuse le permis d'urbanisme sollicité pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant que la demande vise à régulariser la transformation d'un immeuble en 3 logements;

Considérant qu'au vu du reportage photographique, l'annexe arrière a été rehaussée en vue de permettre cette division en logement multiple; que cet agrandissement aurait nécessité un permis d'urbanisme avec concours d'architecte et se trouve donc en infraction;

Considérant que ce volume est trop conséquent et ne permet pas une bonne intégration au cadre bâti; que la hiérarchie entre volume annexe et principal n'est pas suffisamment marquée;

Considérant qu'il s'agit d'une maison ouvrière non adaptée pour une subdivision en logements multiples;

Considérant que le bien est situé dans la seconde couronne urbaine de la ville de Charleroi et que les unités d'habitations proposées ne correspondent [pas] au type de résidence qu'il est opportun d'avoir dans cette zone;

Considérant en conclusion que le bâtiment n'est pas adapté pour la subdivision en plusieurs logements et qu'il doit conserver son caractère unifamilial;

[...]".

3. Le 8 juin 2011, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

4. Le 9 juin 2011, le Gouvernement wallon accuse réception du recours.

5. Le 18 août 2011, la commission d'avis sur les recours émet l'avis suivant, favorable sur la régularisation de l'annexe existante, mais défavorable quant à la création d'un troisième logement :

" [...]

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que deux logements (trois selon le courrier introductif de recours) existaient lors de l'acquisition du bien et ce, depuis avant 1994 selon les informations obtenues auprès du cadastre par la demanderesse; que dès lors la demande porterait plus exactement sur la création d'un troisième logement dans les combles et la régularisation de la modification d'une annexe;

Compte tenu de ce que les circonstances urbanistiques et architecturales locales sont caractérisées par l'implantation de maisons en ordre fermé; que ces bâtiments sont pour la plupart étendus à l'aide d'annexes construites à l'arrière; que ce contexte urbanistique est également marqué par la présence du chemin de fer; que la Commission estime que l'annexe en cause ne saurait être de nature à compromettre davantage ces circonstances urbanistiques;

Compte tenu qu'en ce qui concerne la réalisation d'un troisième logement dans les combles, la Commission estime que rien ne justifie en l'espèce de s'écarter des directives d'analyse communale lesquelles précisent en leur point A4 «Dans les combles, interdiction d'aménager un logement (séjour + chambres) sauf si le volume est suffisamment vaste»; que la Commission estime que ces dernières ne sont pas suffisamment larges et que la création d'un troisième logement ne se prête pas à la configuration des lieux; que les combles peuvent par contre servir à agrandir le logement situé au premier étage;

La Commission émet un avis favorable sur la régularisation de l'annexe existante mais défavorable quant à la création d'un troisième logement".

6. Le 14 octobre 2011, la requérante adresse une lettre de rappel, réceptionnée le 17 octobre 2011.

7. Le 14 novembre 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante le 16 novembre 2011 et motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande porte sur la régularisation de 3 logements; que selon le Conseil de la demanderesse, il apparaît des démarches effectuées auprès de l'administration du cadastre que l'affectation de l'immeuble en trois logements existe depuis un temps considérable; que néanmoins, le même Conseil signale que le précédent propriétaire n'avait pas fait état de l'existence de 3 logements auprès du cadastre; que de plus, il verse au dossier une page d'expertise BHW

datée du 20 mars 2000 reprenant le croquis du rez-de-chaussée où il est spécifié : «étage = 3 chambres + salle de bains sur ABCD», ABCD correspondant au volume principal; qu'en tout état de cause, rien dans le dossier ne permet d'établir l'existence de 3 logements avant 1994, ni même de deux logements (voir audition);

Considérant qu'il convient au préalable de déplorer la politique du fait accompli; que cela ne peut infléchir la décision de l'autorité appelée à statuer;

Considérant que la ville de CHARLEROI a d'emblée refusé le permis sollicité pour les motifs suivants :

«[...]»;

Considérant que les documents figurant dans le dossier permettent d'établir la préexistence d'annexes en façade arrière;

Considérant qu'il apparaît que des travaux y ont été effectués; que, selon l'autorité communale et sans que ce soit nié par la demanderesse, ils ont été entrepris sans autorisation;

Considérant que les plans ne sont pas précis quant à la situation avant et après travaux mais que le Conseil de la requérante signale que des travaux ont porté sur le remplacement de la toiture à versants par une toiture plate et un rehaussement d'environ 80 cm; que les photos permettent de constater des modifications apportées aux baies de l'annexe ainsi qu'à l'abri de jardin;

Considérant que les modifications apportées aux volumes annexes dénaturent totalement l'ensemble bâti arrière;

Considérant que la division de l'habitation, à vocation unifamiliale, en 3 logements se fait au détriment de la qualité de vie des occupants (notamment organisation interne des pièces de vie : chambres et salles de bains donnant dans la cuisine, chambres en enfilade, ...);

Considérant que l'immeuble concerné n'est visiblement pas destiné à une densification en terme de logement;

Considérant que la position adoptée par l'autorité communale est justifiée et qu'il convient de la confirmer;

Considérant à titre subsidiaire que la demande ne respecte pas la réglementation en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite";

Considérant que la 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 selon lequel une autorité ne peut adopter une décision sans être suffisamment et correctement informée", de l'erreur manifeste de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle critique tout d'abord le motif de la décision attaquée selon lequel les travaux qui ont été effectués à son initiative n'étaient pas couverts par une autorisation préalable; qu'elle explique ce qui suit :

" [...] son époux, avec l'aide de membres de la famille, a procédé à certains travaux relativement à la toiture de l'annexe, aux poutrelles de celle-ci, aux corniches avant et arrière ainsi qu'aux murs.

Ainsi, le toit de l'annexe a été rabaissé pour constituer une plate-forme.

Il ressort du dossier photographique que le niveau de la toiture, anciennement se présentant en deux versants, a donc été ramené à une hauteur moins importante.

La façade de l'annexe a été rehaussée de 80 cm pour parvenir à réaliser une plate-forme et par conséquent, les baies de l'étage de l'annexe ont été rehaussées.

Le rehaussement correspond à 80 cm.

[...]"

qu'elle critique également le motif relevant que "les plans ne sont pas précis quant à la situation avant et après les travaux"; qu'elle soutient au contraire avoir "communiqué un croquis de l'immeuble établi par B.H.W. en date du 20 mars 2000", les plans qui étaient annexés à l'acte authentique - "plans de l'immeuble réalisés à la demande de la SNCB, premier propriétaire" -, les plans joints à sa demande de permis d'urbanisme ainsi qu'un dossier photographique versé en annexe de son recours au Gouvernement wallon montrant la façade arrière et le volume secondaire avant travaux et cette même façade au moment de l'acquisition de l'immeuble et après travaux; qu'elle prétend qu'il est donc inexact d'affirmer à l'instar du gouvernement qu'il "n'est pas possible de se faire une opinion de la situation avant et après travaux"; qu'elle conteste ensuite le motif selon lequel "rien dans le dossier ne permet d'établir l'existence de 3 logements avant 1994, ni même de 2 logements"; qu'elle fait valoir sur ce point que "la commission d'Avis sur les recours pointe très clairement que 2 logements préexistaient lors de l'acquisition de l'immeuble litigieux par la requérante et que, par conséquent, sur les 3 logements dont il est question dans le cadre de la demande introduite par la requérante, 2 d'entre eux existaient bien avant l'acquisition de l'immeuble litigieux, intervenue en avril 2000"; qu'elle critique enfin le motif selon lequel "la division de l'habitation à vocation unifamiliale en 3 logements se fait au détriment de la qualité de vie des occupants, notamment organisation interne des pièces de vie : chambres et salles de bain donnant dans la cuisine, chambres en enfilade..., mais aussi que l'immeuble concerné n'est visiblement pas destiné à une densification en termes de logement"; qu'elle précise à ce propos avoir fourni un tableau récapitulatif des superficies des trois logements (logement 1 : 215,13 m² dont 128,31 m² habitables, logement 2 : 64,66 m² et logement 3 : 48,97 m²); qu'elle conteste l'affirmation selon laquelle la division en logements de l'immeuble litigieux ne peut se faire qu'au détriment de la qualité de vie des occupants compte tenu de la surface de chacun de ces étages destiné à un logement distinct; qu'elle soutient par ailleurs que les différentes institutions qui ont été consultées n'ont pas donné d'avis défavorable sur les critères d'habitabilité; qu'en outre, elle reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'avis émis par la commission d'avis sur les recours selon lequel, en raison des circonstances urbanistiques et architecturales locales, qui sont caractérisées par

l'implantation de maisons en ordre fermé, pour la plupart étendues à l'aide d'annexes construites à l'arrière, "l'annexe en cause ne saurait être de nature à compromettre davantage ces circonstances urbanistiques"; qu'elle ajoute qu'elle a procédé à la démolition de plusieurs petites annexes (remise, WC, buanderie), "qui avaient un impact désagréable sur l'environnement arrière de la propriété"; qu'elle reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'argument soulevé dans son recours administratif selon lequel le projet respecte la décision de la ville de Charleroi du 4 septembre 2007 arrêtant des directives d'analyse dans le cadre de l'examen des demandes de permis d'urbanisme visant à la division d'immeubles en plusieurs logements;

Considérant qu'en réplique, la requérante précise qu'il n'y a pas eu de création d'un logement supplémentaire dans l'annexe, mais extension du logement existant au rez-de-chaussée, de sorte que "le rehaussement de l'annexe arrière n'est en aucun cas à l'origine de la division de l'habitation en logements multiples"; quant au fait que les travaux réalisés à l'annexe ne sont pas couverts par la demande de régularisation litigieuse, la requérante répond que "l'existence même de l'annexe n'a pas été et n'a pas à être remise en question sur le plan urbanistique" puisqu'elle "a bien été construite concomitamment avec le volume principal"; qu'elle prétend que le dossier photographique mais également les différentes pièces versées par la requérante démontrent très clairement que l'annexe arrière se présente avec une maçonnerie identique à celle du volume principal et "que rien ne permet de considérer que celle-ci aurait été construite postérieurement au volume principal"; qu'elle reproche encore à l'acte attaqué de ne pas tenir compte de l'avis de la commission d'avis sur les recours qui a estimé que l'annexe litigieuse ne serait pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales et de ne pas expliquer les raisons pour lesquelles elle a passé outre cet avis favorable;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante conteste que l'on puisse motiver l'intégration de l'annexe au bâti arrière par la référence au critère du volume, ce critère n'étant ni explicité ni qualifié dans l'acte attaqué; qu'elle prétend qu'il ressort du dossier photographique que le volume de l'annexe en question ne se distingue pas des autres annexes des bâtiments avoisinants; que, selon elle, la motivation est inadéquate et l'autorité a commis une erreur de fait et de droit puisque les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi le Ministre est passé outre l'avis de la commission d'avis sur les recours;

Considérant que la requérante n'explique pas pourquoi l'acte attaqué émanerait d'un auteur incompetent; que le moyen unique est donc irrecevable sur ce point;

Considérant que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation à l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation, soit celle que ne commettrait pas une autorité normalement prudente et diligente;

Considérant 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; que l'étendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise;

Considérant qu'à propos de l'objet de la demande, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande porte sur la régularisation de 3 logements; que selon le conseil de la demanderesse, il apparaît des démarches effectuées auprès de l'administration du cadastre que l'affectation de l'immeuble en trois logements existe depuis un temps considérable; que néanmoins, le même Conseil signale que le précédent propriétaire n'avait pas fait état de l'existence de 3 logements auprès du cadastre; que de plus, il verse au dossier une page d'expertise BHW datée du 20 mars 2000 reprenant le croquis du rez-de-chaussée où il est spécifié; «étage = 3 chambres + salle de bains sur ABCD», ABCD correspondant au volume principal; qu'en tout état de cause, rien dans le dossier ne permet d'établir l'existence de 3 logements avant 1994, ni même de deux logements (voir audition);

[...]";

que tant la demande de permis d'urbanisme que le recours administratif du 8 juin 2011 concernent la régularisation de la création de trois logements, de sorte que le motif critiqué de l'acte attaqué n'est pas erroné; que la requérante reste en défaut de prouver que l'immeuble comportait deux logements, voire trois, avant le 20 août 1994, date à laquelle la création de logements a été soumise à permis; qu'un permis de régularisation était donc requis; qu'en demandant la régularisation de ces logements, sur base de plans intégrant les modifications apportées tant au bâtiment principal qu'au volume annexe, ce que la requérante confirme, celle-ci a nécessairement entendu régulariser lesdites modifications;

Considérant qu'en ce qui concerne l'absence des autorisations requises pour les travaux déjà réalisés, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

" [...]

Considérant que les documents figurant dans le dossier permettent d'établir la préexistence d'annexes en façade arrière;

Considérant qu'il apparaît que des travaux y ont été effectués; que, selon l'autorité communale et sans que ce soit nié par la demanderesse, ils ont été entrepris sans autorisation;

Considérant que les plans ne sont pas précis quant à la situation avant et après travaux mais que le conseil de la requérante signale que des travaux ont porté sur le remplacement de la toiture à versants par une toiture plate et un rehaussement d'environ 80 cm; que les photos permettent de constater des modifications apportées aux baies de l'annexe ainsi qu'à l'abri de jardin;

[...]";

Considérant que le collège communal de Charleroi dans sa décision du 13 avril 2011, estimait déjà qu'"au vu du reportage photographique, l'annexe arrière a été rehaussée en vue de permettre cette division en logement multiple" et que "cet agrandissement aurait nécessité un permis d'urbanisme avec concours d'architecte et se trouve donc en infraction";

qu'il ressort de ces motifs que le rehaussement a été réalisé sans permis d'urbanisme préalable, ce que ne conteste d'ailleurs pas la requérante puisqu'elle expose elle-même, dans sa requête en annulation, que "la façade de l'annexe a été rehaussée de 80 cm pour parvenir à réaliser une plate-forme et par conséquent, les baies de l'étage de l'annexe ont été rehaussées"; que, par ailleurs, l'autorité se contente d'indiquer qu'il importe peu en l'espèce que les plans présentés aient été précis ou non en ce qui concerne la situation avant et après travaux, dès lors que la requérante reconnaît de toute façon un rehaussement irrégulier de l'annexe; qu'ainsi, par l'effet des déclarations de la requérante dans son recours auprès du Gouvernement wallon, l'autorité a pu statuer en pleine connaissance de cause sur ce rehaussement; que le motif n'est dès lors pas erroné; que le moyen manque en fait à cet égard;

Considérant, sur l'intégration du volume annexe au cadre bâti, que la commission d'avis sur les recours, dans son avis du 28 juillet 2011, considérait quant à elle ce qui suit :

" [...]

Compte tenu de ce que les circonstances urbanistiques et architecturales locales sont caractérisées par l'implantation de maisons en ordre fermé; que ces bâtiments sont pour la plupart étendus à l'aide d'annexes construites à l'arrière; que ce contexte urbanistique est également marqué par la présence du chemin de fer; que

la Commission estime que l'annexe en cause ne saurait être de nature à compromettre davantage ces circonstances urbanistiques;

[...]"

que l'acte attaqué contient quant à lui la motivation suivante :

" [...]

Considérant que les modifications apportées aux volumes annexes dénaturent totalement l'ensemble bâti arrière;

[...]"

qu'il fait également sienne la motivation suivante de la décision de refus prise par le collège communal de Charleroi le 13 avril 2011 :

" [...]

Considérant que ce volume est trop conséquent et ne permet pas une bonne intégration au cadre bâti; que la hiérarchie entre volume annexe et principal n'est pas [suffisamment] marquée;

[...]"

Considérant que l'acte attaqué répond à l'avis émis par la commission d'avis sur les recours que "les modifications apportées aux volumes annexes dénaturent totalement l'ensemble bâti arrière "; qu'ainsi, alors que la commission d'avis sur les recours estimait que l'annexe trouve sa place dans le contexte urbanistique et architectural local, parce que de telles annexes existent déjà dans le quartier, l'acte attaqué estime qu'"in concreto", en raison de son volume, l'annexe construite par la requérante ne s'intègre pas au bâti arrière; que la requérante ne démontre pas que, ce faisant, l'autorité aurait commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle ne démontre pas non plus que ces motifs seraient erronés;

Considérant ensuite, sur la division de l'habitation en logements multiples, que l'acte attaqué fait valoir ce qui suit :

" [...]

Considérant que la division de l'habitation, à vocation unifamiliale, en 3 logements se fait au détriment de la qualité de vie des occupants (notamment organisation interne des pièces de vie : chambres et salles de bains donnant dans la cuisine, chambres en enfilade, ...);

Considérant que l'immeuble concerné n'est visiblement pas destiné à une densification en terme de logement";

qu'il s'approprie en outre la motivation de la décision du collège communal de Charleroi qu'il cite ainsi :

" [...]

Considérant qu'il s'agit d'une maison ouvrière non adaptée pour une subdivision en logements multiples;

Considérant que le bien est situé dans la seconde couronne urbaine de la ville de Charleroi et que les unités d'habitations proposées ne correspondent au type de résidence qu'il est opportun d'avoir dans cette zone;

Considérant en conclusion que le bâtiment n'est pas adapté pour la subdivision en plusieurs logements et qu'il doit conserver son caractère unifamilial;

[...]";

que ces motifs répondent aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, contrairement à ce qu'avance la requérante, la critique de l'acte attaqué ne concerne pas la superficie habitable, mais bien l'organisation interne des pièces de vie;

Considérant enfin, que, compte tenu des motifs énoncés dans l'acte attaqué, la partie adverse pouvait s'abstenir de répondre à l'argument soulevé dans le recours administratif de la requérante selon lequel le projet respecte la décision de la ville de Charleroi du 4 septembre 2007 arrêtant des directives d'analyse dans le cadre de l'examen des demandes de permis d'urbanisme visant à la division d'immeubles en plusieurs logements; qu'en effet, quand bien même le projet respecterait lesdites directives, l'autorité n'a pas pour autant l'obligation de délivrer le permis;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
onze décembre deux mille douze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.