

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.708 du 16 juin 2014

A. 202.735/XIII-6075

En cause : **la Commune de Braine-l'Alleud,**
ayant élu domicile
Grand-Place Baudouin 1^{er} 3
1420 Braine-l'Alleud,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

ANNEZ DE TABOADA Michel,
ayant élu domicile chez
Me Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 2011 par la commune de Braine-l'Alleud qui demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 31 octobre 2011 par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité de la Région wallonne à Michel ANNEZ DE TABOADA, pour un bien sis avenue des Avocettes 12 à Braine-l'Alleud (cadastré division 1, section A n° 16g2, lotissement "Cardinal Mercier Ext." lot n° 61) et ayant pour objet la régularisation de la création d'un logement supplémentaire (régularisation);

Vu la requête introduite le 1^{er} février 2012 par laquelle Michel ANNEZ DE TABOADA demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 14 février 2012 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la lettre valant mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. LEVAUX, auditeur adjoint 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 la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que le dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. HECQ, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me L. de MEEUS, loco Me F. EVRARD, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. LEVAUX, auditeur adjoint;

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 20 août 2010, Michel ANNEZ DE TABOADA introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Braine-l'Alleud. Cette demande a pour objet la régularisation de la "division d'une habitation en 2 logements", sur un terrain situé à Braine-l'Alleud, avenue des Avocettes, 12 et cadastré section A, n° 16g2.

Le terrain est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles. Il est également repris dans le périmètre d'un permis de lotir du 24 mai 1966 dit "Cardinal Mercier III".

2. Une enquête publique est organisée du 3 au 17 mars 2011. En effet, le projet nécessite une dérogation aux prescriptions du permis de lotir, pour le motif suivant : "la réalisation de deux logements au même niveau alors qu'un seul logement par niveau est autorisé (art. 1, a)".

Aucune réclamation n'est déposée au cours de cette enquête.

3. Le 17 mai 2011, le collège communal de la requérante écrit au demandeur de permis afin de lui fait savoir ce qui suit :

- " l'examen de votre demande de permis dont question en objet fait notamment apparaître des points contraires aux dispositions légales. Il s'agit de :
- problèmes de salubrité (hauteur des pièces), chambre 1 et dressing
 - formulaire isolation".

4. Le 6 juin 2011, le collège communal de Braine-l'Alleud refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée au demandeur par un courrier du 1^{er} juillet 2011. Elle est principalement motivée comme suit :

" [...]

Considérant qu'il s'agit de la régularisation d'une situation existante depuis de nombreuses années sans autorisation;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'accepter d'office un fait établi dès lors que la législation en matière de salubrité n'est pas respectée;

Considérant qu'autoriser la dérogation serait accepter une situation insalubre pour une pièce qui n'avait pas la destination de pièce de vie à la base.

[...]".

5. Le demandeur de permis introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre ce refus par un courrier du 13 juillet 2011.

6. La commission d'avis sur les recours donne un avis favorable sur le projet le 5 septembre 2011. Cet avis est formulé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce que conformément au prescrit de l'article 120 du CWATUPE [lire : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie], une audition s'est déroulée ce jour en présence [du] demandeur, de son Conseil, de l'auteur de projet et de la Commission; que la DGO4 [lire : la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie], non représentée lors de ladite audition, n'a pas présenté le document visé à l'article 452/12 comme le requiert l'article 120 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que la DGO4 indique, dans le document précité, que le projet s'implante en zone d'habitat au plan de secteur;

Compte tenu de ce que la DGO4 mentionne, dans ce même document, que le bien concerné par la demande est situé dans le périmètre du lotissement «Cardinal Mercier III bloc B» (lot 61) autorisé en date du 24 mai 1966 et non périmé; que le projet présente certains manquements aux prescriptions de ce lotissement en ce qui concerne :

« - la réalisation de deux logements au même niveau alors qu'un seul logement par niveau est autorisé (article 1-a).» (sic);

Compte tenu de ce que la DGO4 souligne enfin qu' «[i]l s'avère indispensable de fournir une copie du permis d'urbanisme délivré pour l'habitation et des plans qui y étaient joints (afin de vérifier la conformité de la construction avec le permis délivré).»(sic);

Vu les articles 113 et 114 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que le permis d'urbanisme contesté dans le cadre du présent recours a été refusé par le Collège communal notamment pour des motifs d'insalubrité; que la Commission constate que la décision du Collège ne reprend aucun justificatif à ce propos et que la DGO4, dans le document précité, n'a mentionné aucune lacune concernant le respect des critères de salubrité; qu'en outre, le conseil du demandeur a présenté, lors de l'audition, un courrier du collège communal daté du 28 août 2008 dans lequel celui-ci marquait son accord de principe sur la création d'un second logement;

Compte tenu de ce que la Commission estime, au vu des dimensions de la villa existante, que celle-ci peut se prêter à une division en deux logements; qu'en outre, son gabarit se prête mieux à une division verticale qu'à une division horizontale;

Compte tenu, en outre, de ce que la maison à diviser en deux logements se situe à proximité de la gare; que le projet dont recours rencontre dès lors l'article 1^{er} du CWATUPE ainsi que les principes énoncés dans le SDER [lire : schéma de développement de l'espace régional];

Compte tenu de ce que la Commission, eu égard aux éléments avancés ci-dessus, estime que le projet rencontre les conditions émises par l'article 113 du CWATUPE;

La Commission émet un avis favorable".

7. Le requérant adresse une lettre de rappel au gouvernement par courrier du 5 octobre 2011, reçu le 7 octobre.

8. Le 31 octobre 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité décide d'octroyer le permis sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande vise la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale existante précédemment autorisée (9 septembre 1991);

Considérant qu'il convient de regretter la politique du fait accompli;

Considérant que la demande déroge aux prescriptions urbanistiques du permis de lotir en ce qui concerne :

- la réalisation de deux logements au même niveau alors qu'un seul logement par niveau est autorisé (art. 1, a);

[...]

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 03 au 17 mars 2011; que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune réclamation ni observation;

Considérant que l'habitation existante présente une superficie au sol et une volumétrie importante; que l'aménagement d'un second logement au sein même du bâtiment existant ne remet nullement en cause l'habitabilité des lieux; que le cadre de vie des occupants de l'immeuble reste parfaitement agréable et en accord avec les normes de confort actuelles; qu'une hauteur sous plafond de 2,32 m est suffisante en l'espèce (transformation du bâtiment existant);

Considérant que si les prescriptions du lotissement ne permettent pas la réalisation de deux logements au même niveau, celles-ci autorisent néanmoins la création d'un logement par niveau, soit deux logements dans cette habitation; que la division verticale telle que projetée est de loin préférable à la division horizontale telle que suggérée par les prescriptions du lotissement; qu'elle permet en effet, une liaison directe de chaque logement avec la zone de cours et jardins tout en engendrant moins de nuisances (bruits, vues, ...) et en préservant l'intimité des occupants (entrées séparées, ...);

Considérant que pour les motifs développés ci-avant, le caractère exceptionnel de la dérogation se justifie pleinement en l'espèce; que néanmoins, une aire de cours et jardins plus privative devrait être aménagée pour le nouveau logement le long de la façade latérale droite de l'immeuble; qu'une terrasse et une haie séparative pourraient être prévues à cet effet;

Vu l'avis favorable conditionnel du service incendie émis en date du 22 septembre 2010;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de délivrer un permis d'urbanisme sous conditions;

DECIDE :

Article 1^{er} - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur ANNEZ DE TABOADA est DELIVRE moyennant le strict respect des conditions suivantes :

- une aire de cours et jardins privative, pour le nouveau logement, doit être aménagée le long de la façade latérale droite de l'immeuble,
- respecter l'avis du SRI [lire : service régional d'incendie].

[...]"

Cette décision est notifiée au demandeur de permis, au fonctionnaire délégué et à la requérante par courriers recommandés du 31 octobre 2011;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle rappelle tout d'abord que le projet consiste en une simple division intérieure d'un bâtiment, sans modification extérieure; qu'elle expose ensuite que l'immeuble avait en effet été autorisé par un permis d'urbanisme du 9 septembre 1991 puis par

un permis d'urbanisme pour l'aménagement du garage en atelier; qu'elle en déduit que le projet n'est pas de nature à porter atteinte à la politique d'aménagement du territoire de la requérante;

Considérant que les communes sont chargées de tout ce qui est d'intérêt communal; qu'elles sont donc recevables à agir pour la sauvegarde d'un tel intérêt; qu'ainsi, une commune est intéressée par toute décision influençant l'aménagement de son territoire; qu'en l'espèce, la requérante a opposé un refus au projet litigieux, principalement pour des motifs de salubrité; que la circonstance que le projet n'a pas d'impact architectural, dès lors qu'il s'agit de diviser un bâtiment existant, n'est pas de nature à priver la commune de son intérêt au recours, dès lors qu'une telle division touche à la gestion qualitative du cadre de vie, dont la commune est gestionnaire et garante en vertu de l'article 1^{er} du CWATUPE; que l'exception est rejetée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation du principe de bonne administration, 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'insuffisance et l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose que la décision de refus de son collègue communal se fondait sur la non-conformité du projet avec les normes de salubrité, notamment en ce qui concerne la hauteur sous plafond des pièces de jour, celle du projet n'étant que de 2,32 mètres, contrairement au prescrit de l'article 6, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 9° à 22°bis, du Code wallon du Logement, qui impose une hauteur sous plafond de 2,40 mètres dans les pièces de jour et qui indique que "par dérogation, la hauteur requise sous plafond est de 2,10 m lorsque la structure existante du bâtiment à restructurer ou à diviser en plusieurs logements ne permet pas de rehausser les plafonds existants"; qu'elle soutient que l'acte attaqué n'est pas justifié par rapport à l'impossibilité de rehausser les plafonds existants, ce qui ne correspond pas aux conditions que "la loi" impose;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève, en ce qui concerne le principe de bonne administration, qu'elle a précisé que la motivation de l'acte attaqué est erronée et insuffisante, notamment en ce qui concerne la dérogation aux normes de salubrité; que, par ailleurs, elle indique qu'elle ne prétend pas que la motivation de l'acte attaqué ne serait pas claire, mais bien que celle-ci est erronée et inadéquate, en ce que la seconde condition de l'article 6, 2°, de l'arrêté du 23 avril 2009 n'est absolument pas examinée;

Considérant qu'un exposé des moyens implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été; qu'en l'espèce, les développements du moyen ne permettent pas de comprendre en quoi la requérante estime que le principe de bonne administration aurait été violé ou en quoi la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation; que le moyen est donc irrecevable en ce qui concerne ces griefs;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, 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; que l'importance de la motivation est aussi fonction de l'importance du projet et des discussions qu'il a suscitées;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué autorise la création d'un logement supplémentaire;

Considérant que la police administrative spéciale du logement et la police administrative spéciale de l'urbanisme sont distinctes; que, toutefois, dans la mesure où le projet examiné par l'autorité administrative dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme est de type résidentiel, il appartient à cette autorité de vérifier que les critères de salubrité édictés en vertu du Code du logement sont respectés;

Considérant que l'article 20, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du Logement, modifié notamment par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 (art. 6, 2°), prévoit que "la hauteur requise sous plafond est de 2,40 m pour les pièces de jour et 2,20 m pour les pièces de nuit et les locaux sanitaires" et que "par dérogation, la hauteur requise sous plafond est de 2,10 m lorsque la structure existante du bâtiment à restructurer ou à diviser en plusieurs logements ne permet pas de rehausser les plafonds existants";

Considérant qu'en l'espèce, dans la mesure où le projet ne respecte pas la hauteur de principe imposée par cette disposition, il appartenait à la partie adverse de motiver sa décision par rapport à la règle subsidiaire; qu'il faut, d'une part, que le projet concerne un bâtiment existant et, d'autre part, que la structure de ce bâtiment ne permette pas de rehausser le plafond existant;

Considérant que la partie adverse a spécialement motivé l'acte attaqué par rapport à la hauteur sous plafond, relevant notamment que "le cadre de vie des occupants de l'immeuble reste parfaitement agréable et en accord avec les normes de confort actuelles" et qu'"une hauteur de 2,32 mètres est suffisante en l'espèce (transformation du bâtiment existant)";

Considérant que l'arrêté attaqué n'indique pas expressément en quoi il est impossible de rehausser les plafonds existants; que, toutefois, cette impossibilité découle de la structure même du bâtiment, de type villa en "L", - ce qui a justifié une division verticale plutôt que horizontale - ; que les deux ailes du bâtiment présentent en effet les mêmes hauteurs sous corniches et les mêmes inclinaisons de toiture; qu'il va de soi que le rehaussement des plafonds du rez-de-chaussée impliquait une modification de la structure du bâtiment, ce que l'application de la règle subsidiaire a précisément pour objet d'éviter; que, si cette précision aurait pu figurer dans le permis, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi elle aurait permis à la partie requérante, déjà bien informée du dossier, de mieux comprendre pourquoi la partie adverse a fait application de la règle subsidiaire, ce qui est l'objectif de la motivation formelle;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 84, 123, 265 du CWATUPE, de l'absence de fondement légal, de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur ainsi que de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, elle soutient que les conditions imposées par l'acte attaqué ne sont pas précises et limitées quant à leur objet; qu'elle estime ainsi que l'obligation d'aménager "une aire de cours et jardins privative le long de la façade latérale droite de l'immeuble" sans autre précision laisse croire que le titulaire de permis dispose d'une certaine latitude, quant à l'aire à aménager et sa conformité aux prescriptions du lotissement;

que, dans une seconde branche, elle fait valoir que les conditions reviennent à autoriser le bénéficiaire du permis à construire des cours et aménager des jardins sans permis; qu'elle estime que, dans un autre contexte, le demandeur se serait vu dans l'obligation d'introduire une demande de permis; qu'elle soutient donc que cette condition constitue un excès de pouvoir;

Considérant qu'en réplique, la requérante s'interroge quant à savoir s'il faut considérer comme précise ou limitée une condition qui n'impose ni la surface de la cour, ni celle du jardin, ni "la longueur de la surface" par rapport à la façade, qui ne précise pas s'il s'agit d'une terrasse ou d'un espace clos par des murs ou murets, ou si des mouvements de terre et des modifications du relief du sol sont nécessaires; que, par ailleurs, elle soutient que rien ne permet d'affirmer avec certitude que l'article 265, 10°, du CWATUPE ne s'applique pas, notamment en ce qui concerne les murs de clôture ou de soutènement;

Considérant que la requérante n'expose ni en quoi la partie adverse aurait violé le principe de bonne administration ni quelle règle précise serait violée; que, partant, le moyen n'est pas recevable en ce qui concerne ce grief;

Considérant, par ailleurs, que la requérante n'expose aucunement, dans les développements de son moyen, en quoi la seconde condition de l'acte attaqué, relative au respect de l'avis du service régional d'incendie, ne serait pas suffisamment précise ou limitée; que, partant, le moyen est également irrecevable par rapport à cette condition;

Considérant, par contre, que la requérante justifie d'un intérêt au moyen dans la mesure où la nature et l'étendue du jardin ou de la cour imposée par la première condition relève du bon aménagement des lieux, dont la commune requérante est chargée sur son territoire;

Considérant que l'article 123 du CWATUPE permet au gouvernement d'assortir de conditions les permis qu'il délivre; que, toutefois, celles-ci doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires; qu'en aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées; qu'elles ne peuvent ainsi pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité; que ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué impose la condition suivante :

" une aire de cours et jardins privative, pour le nouveau logement, doit être aménagée le long de la façade latérale droite de l'immeuble";

que la motivation de l'acte attaqué précise à cet égard qu'"une aire de cours et jardins plus privative devrait être aménagée pour le nouveau logement le long de la façade latérale droite de l'immeuble; qu'une terrasse et une haie séparative pourraient être prévues à cet effet";

Considérant que cette condition porte sur un élément secondaire du projet et est donc, de ce point de vue, admissible;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que la partie adverse disposait non seulement du plan d'implantation, mais aussi de photographies montrant clairement l'existence d'une terrasse le long de la façade latérale droite de l'immeuble; que cette terrasse, constituée de dalles, se situe au même niveau que le sol du jardin existant et ne nécessitait pas de permis d'urbanisme; que la motivation du permis permet de comprendre que c'est l'aspect privatif de cette aire de cours et jardins qui pourrait être marquée par une haie séparative; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, qu'il est dans la nature même d'une condition qui assortit un permis, de valoir autorisation pour ce qu'elle impose; qu'il ne s'agit pas là d'une dispense de permis, la condition faisant elle-même partie intégrante du permis auquel elle est assortie; que c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les conditions sont soumises à un régime strict de précision ainsi que cela a été exposé dans le cadre de l'examen de la première branche du moyen; que, pas plus que la première branche, la seconde branche du second moyen, qui postule que les conditions formulées au permis autoriseraient le bénéficiaire du permis à effectuer des travaux sans permis, n'est donc pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.