

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.398 du 1^{er} décembre 2014

A. 209.754/XIII-6707

En cause : **la Commune de Theux,**
ayant élu domicile chez
Me Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

Partie intervenante :

QUIRINY Marie-Paule,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAFRAN, avocat,
Dieweg 274
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 août 2013 par la commune de Theux qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 11 juin 2013 accordant à Marie-Paule QUIRINY un permis d'urbanisme en régularisation portant sur la création d'un logement supplémentaire dans un bâtiment sis à Theux, rue Marie-Louise, n° 28/29;

Vu la requête introduite le 4 octobre 2013 par laquelle Marie-Paule QUIRINY demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2013 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 2 juillet 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 septembre 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me I.-S. BROUHNS, loco Me N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me G. WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J. SAFRAN, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Par un courrier du 3 mai 2012, la commune de Theux informe Marie-Paule QUIRINY, propriétaire d'un immeuble sis à Theux, rue Marie-Louise, n° 28/29, que c'est de façon irrégulière que son bien a été pourvu d'un logement supplémentaire. L'autorité communale l'invite dès lors à introduire une demande de permis d'urbanisme pour la régularisation de ce logement ou bien mettre fin à son occupation.

2. Le 31 juillet 2012, Marie-Paule QUIRINY introduit, pour ce bien, une demande de permis d'urbanisme tendant à la régularisation d'un logement supplémentaire dans un bâtiment existant, en ce compris l'aménagement d'une cuisine et d'une salle de bain.

Le bien concerné par cette demande, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 1104T, figure en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen.

3. En sa séance du 17 août 2012, soit sans attendre l'avis du service régional d'incendie qui sera donné le 1^{er} octobre 2012, le collège communal de la commune de Theux refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

4. Par un courrier du 11 octobre 2012, réceptionné le lendemain, Marie-Paule QUIRINY introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

5. Le 21 novembre 2012, la commission d'avis sur les recours donne un avis favorable sur le projet.

6. A une date qu'il n'est pas possible de déterminer avec précision, le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du service public de Wallonie (S.P.W.) communique au Ministre son rapport, dans lequel il propose également d'octroyer le permis.

7. Le 11 juin 2013, le Ministre accorde le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;
Considérant que Madame QUIRINY a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Theux, rue Marie-Louise, 28/29, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 1104T, et ayant pour objet la création d'un logement supplémentaire dans un bâtiment existant;
Considérant que cette demande n'a pas été soumise au fonctionnaire délégué;
Considérant qu'en date du 17 août 2012, le collège communal de Theux a refusé le permis d'urbanisme;
Considérant que la décision du collège communal a été réceptionnée par la demanderesse le 12 septembre 2012;
Considérant que Maître SAFRAN, agissant au nom de la demanderesse, a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 11 octobre 2012, réceptionné le 12 octobre 2012; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;
Considérant que l'article 120 du Code institue une commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;
Considérant que l'audition a eu lieu le 21 novembre 2012;
Considérant que cette commission a émis, en date du 21 novembre 2012, un avis favorable (voir annexe);
Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen, adopté par arrêté royal en date du 23 janvier 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;
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 (création d'un logement supplémentaire au sein d'un bâtiment existant), de sa situation (environnement bâti), ainsi que de son impact limité sur l'environnement;
Considérant que la demande vise l'aménagement d'un logement au 2^{ème} étage d'un bâtiment accueillant déjà deux logements; qu'il ressort du recours que les travaux visant l'aménagement de ce logement supplémentaire ont été réalisés courant 2006;

Considérant que ces travaux modifient très peu l'aspect extérieur du bâtiment (pose de deux fenêtres sur le versant arrière de la toiture), le solde constituant des aménagements intérieurs; que ces travaux ne nécessitent pas le concours d'un architecte; que, sur base des documents déposés au dossier (photographies, description,...), l'autorité compétente peut correctement apprécier la portée de ces travaux;

Considérant que la décision de l'autorité compétente ne peut être infléchie par le poids des faits accomplis;

Considérant que l'article 155, § 6 du Code dispose notamment que :

«Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles 110 à 113 ou 127, § 3, et eu égard à la destination générale de la zone ou de son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant.»;

Considérant que les travaux sollicités ont été réalisés avant l'entrée en vigueur des actuelles dispositions du Code relatives à la performance énergétique des bâtiments; que, toutefois, à l'époque (2006), le Code imposait le respect de certaines normes en matière d'isolation et de ventilation, normes moins exigeantes qu'à l'heure actuelle; que, sur base des éléments déposés au dossier, il n'est pas certain que le logement créé respecte ces normes d'application en 2006 (absence des formulaires ad hoc); qu'à tout le moins, le respect de ces normes s'impose;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article 26 du Code; qu'il y a dès lors lieu d'examiner ce projet 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'avis favorable émis par la commission est motivé notamment comme suit :

«Compte tenu de ce que le bâtiment en cause comporte deux unités d'habitat créées avant 1994; que la demande vise à régulariser un troisième logement qui a été réalisé en 2006; que le conseil de la demanderesse mentionne que les plans comportent une coquille; que la chambre, du logement du rez-de-chaussée est située à l'avant du bâtiment, là où le plan indique la mention 'cuisine';

Compte tenu de ce que le logement à régulariser est proche du centre de la commune de Theux et qu'il est situé à proximité immédiate de la gare; que la politique d'aménagement du territoire menée par la Région wallonne s'inscrit en faveur d'une densification à proximité des centres et des gares; qu'en effet, selon le SDER '[p]our éviter la dispersion de l'habitat et renforcer les villes et les villages, il est nécessaire d'accroître la densité de l'urbanisation et particulièrement autour des lieux centraux : ceux-ci permettent en effet d'offrir une variété d'activités dans un espace restreint, facilitent l'organisation de services et de moyens de transports performants, économisent l'espace et réduisent le coûts d'équipement. [...] Dans les villages, on évitera l'urbanisation en ruban le long des routes; on lui préférera l'organisation d'ensembles structurés autour du centre ainsi qu'une densification de celui-ci en harmonie avec les caractéristiques locales'; que telle est également la position reprise récemment par le Gouvernement; que la commission est dès lors favorable à une densification à l'endroit concerné; que par ailleurs, le bâtiment en cause constitue déjà un immeuble à logements multiples; que la commission considère dès lors qu'une unité d'habitat supplémentaire dans ce type de construction ne constitue pas une densification excessive;

Compte tenu de ce que l'un des motifs de refus est fondé sur l'insuffisance d'emplacements de stationnement; que la requérante atteste des possibilités de parcage à proximité du bien (cf. lettre de motivation); que par ailleurs, la localisation du bien à proximité du centre et des transports en commun est de

nature à encourager l'usage des modes de transport doux au détriment de l'automobile individuelle;

Compte tenu par ailleurs de ce que le reportage photographique fourni à la commission montre que le logement litigieux présente un éclairage naturel satisfaisant; que, en outre, la superficie de l'appartement en cause est tout à fait convenable; que des locaux de rangement (caves) sont prévus pour chaque unité d'habitat; que, enfin, la fille de la demanderesse souligne lors de l'audition que le jardin est accessible aux trois logements, ceux-ci disposant dès lors d'un espace extérieur de nature à améliorer le cadre de vie de leurs occupants; que, au vu de ces éléments, la commission estime que l'appartement à régulariser présente les conditions d'habitabilité et de confort que l'on est en droit d'attendre à l'heure actuelle; que dès lors le prescrit de l'article 1^{er} du CWATUPE est respecté;

Compte tenu pour conclure de ce que la commission estime que les arguments développés ci-dessus, et qui sont spécifiques au cas d'espèce, sont de nature à justifier une suite favorable à la demande»;

Qu'il y a lieu de se rallier à cet avis pertinent de la commission;

Considérant que le référentiel «Politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle - lignes de force» édité par la Région wallonne en 2010, identifie 5 raisons de freiner l'étalement urbain :

- un surcroît pour les finances publiques et celles du citoyen;
- la contribution au réchauffement du climat;
- l'impasse en cas de pic du pétrole (paupérisation et captivité);
- le transport en commun alternative à la voiture en ville, moins à la campagne;
- le vieillissement et l'accroissement de la population;

Considérant que la bâtisse se situe dans un noyau urbanisé, à proximité des commerces, services et de transports en commun; que la densification de l'habitat à l'endroit considéré est conforme à la politique régionale en matière d'aménagement du territoire, inscrite notamment dans le SDER, dans l'article 1^{er} du Code, ainsi que dans le référentiel précité;

Considérant que le gabarit de l'actuelle bâtisse se prête adéquatement à l'aménagement de 3 logements distincts; qu'une division verticale en deux habitations distinctes n'est pas souhaitable en l'espèce, compte tenu de la largeur de l'ensemble bâti; que le reportage photographique déposé au dossier démontre que le logement situé au 2^{ème} étage est correctement éclairé et présente une superficie et des hauteurs sous plafond suffisantes; que l'aménagement de ce logement ne compromet pas l'habitabilité des logements déjà existants;

Considérant que le service visé ci-après a été consulté en cours de procédure :

- service régional d'incendie : que son avis daté du 1^{er} octobre 2012 est favorable conditionnel;

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

Décide

Article 1^{er} : Le permis d'urbanisme sollicité par Madame QUIRINY est octroyé moyennant le respect de l'avis du service régional d'incendie daté du 1^{er} octobre 2012, ainsi que des normes en matière d'isolation et de ventilation telles qu'applicables au moment de la réalisation des travaux [...]";

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 123, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de bonne administration; qu'elle soutient que la condition, émise dans l'acte attaqué, de respecter les normes en matière d'isolation et de ventilation applicables au moment de la réalisation des travaux est "obscur[e,] imprécise et laisse un total pouvoir d'appréciation au titulaire du permis";

Considérant que la partie adverse répond dans ses mémoires que la condition critiquée est claire et précise; qu'elle soutient en outre que la jurisprudence à laquelle s'est référée la partie requérante dans son recours n'est pas transposable au cas d'espèce;

Considérant que les arguments présentés par la partie intervenante sont, en substance, identiques à ceux dont a pu faire état la partie adverse dans son mémoire en réponse;

Considérant que la partie requérante estime, dans son mémoire en réplique, que les termes de l'acte attaqué ne permettent pas de déterminer la manière dont les normes relatives à la performance énergétique des bâtiments doivent être respectées par le projet litigieux;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 406 et suivants, 288, 3°, d), et 295 du CWATUPE ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur sur les motifs de fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du devoir de minutie et du principe de bonne administration; qu'elle fait valoir que le dossier afférent à la demande de permis était incomplet; qu'à l'appui de cette affirmation, elle soutient tout d'abord qu'il ressort des termes de l'acte attaqué que son auteur ignore lui-même si la demande est ou non conforme à la réglementation thermique; qu'en outre, selon elle, aucune pièce du dossier de demande ne permet d'apprécier la hauteur des différentes pièces de l'appartement à régulariser;

Considérant que la partie adverse répond que le dossier sur la base duquel l'auteur de l'acte entrepris a adopté sa décision est complet, à l'inverse de celui sur lequel s'était fondée la partie requérante pour refuser le permis au premier échelon de la procédure administrative;

Considérant que les arguments présentés par la partie intervenante sont, en substance, identiques à ceux dont a pu faire état la partie adverse dans son mémoire en réponse;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante conteste l'argumentation avancée par la partie adverse;

Considérant, sur les deux moyens, que le dossier administratif ne contient aucun document permettant de connaître la hauteur des pièces du logement litigieux ainsi que ses performances en termes d'isolation et de ventilation; que ce

n'est qu'avec son dernier mémoire, que la partie adverse ajoute une pièce 19bis contenant les dispositions du CWATUPE en vigueur en 2006 au sujet desdites performances;

Considérant que, compte tenu du reportage photographique qui figure dans le dossier, l'auteur de l'acte entrepris a raisonnablement pu considérer que les hauteurs sous plafond étaient suffisantes bien qu'il n'ait pas disposé de leurs mesures;

Considérant, à propos des performances énergétiques, que dans le corps de la décision querellée, il est indiqué qu'à l'époque où ont eu lieu les travaux à régulariser (soit en 2006), il existait des normes applicables dans ce domaine moins exigeantes que celles actuellement en vigueur; que l'auteur de l'acte attaqué poursuit en considérant que, "sur base des éléments déposés au dossier, il n'est pas certain que le logement créé respecte ces normes applicables en 2006 (absence des formulaires ad hoc); qu'à tout le moins, le respect de ces normes s'impose"; qu'en outre, l'octroi du permis de régularisation est subordonné au respect "des normes en matière d'isolation et de ventilation telles qu'applicables au moment de la réalisation des travaux";

Considérant, en premier lieu, que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait laisser en suspens la question de savoir si le logement litigieux était ou non conforme aux normes énergétiques applicables en 2006 en se contentant d'indiquer simplement que les formulaires ad hoc ne figuraient pas dans le dossier de demande de permis; que cette manière de procéder révèle immanquablement que l'autorité n'a pas été complètement et exactement informée et n'a, dès lors, pas pu statuer en connaissance de cause;

Considérant, en second lieu, que la condition émise dans l'acte entrepris est irrégulière et ne peut pallier l'incomplétude du dossier afférent à la demande de permis qui vient d'être relevée; qu'en effet, cette condition ne présente pas le degré de précision requis étant donné que, d'une part, la date devant entraîner l'application des anciennes règles n'est pas déterminée avec précision et que, d'autre part, le contenu de celles-ci fait également défaut; qu'à cet égard, tant la partie adverse que la partie intervenante ne font état des règles qui seraient concrètement à appliquer que dans leurs derniers mémoires tout en se contredisant puisque la partie adverse se borne à joindre les dispositions du CWATUPE de l'époque alors que la partie intervenante soutient qu'en 2006, si le permis avait été demandé comme il l'eût dû, il se serait agi d'un "petit permis" pour lequel la question des performances énergétiques ne se serait pas posée, à son estime;

Considérant qu'il y a lieu de souligner que le permis qui eût dû être demandé en 2006 est celui qui est visé à l'article 84, alinéa 1^{er}, 6°, du CWATUPE, en vigueur en 2006, en vue de "créer un nouveau logement dans une construction existante";

Considérant que, dans cette mesure, les deuxième et troisième moyens sont fondés;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie intervenante se réfère à la loi du 20 janvier 2014 qui a modifié l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit reconnue l'absence d'intérêt au moyen du fait que la condition contenue dans l'arrêté attaqué a été exécutée et en raison de ce que l'accomplissement de la formalité manquante n'a eu aucune incidence sur la situation de la requérante, et pour qu'il soit fait application de la boucle administrative;

Considérant que l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 relatif à la boucle administrative est entré en vigueur le 1^{er} mars 2014 et s'applique "à tout recours ou demande introduite à compter de cette date" (article 39 de ladite loi); qu'il s'ensuit que la boucle administrative ne s'applique pas au présent litige introduit par une requête antérieure au 1^{er} mars 2014;

Considérant, quant à l'intérêt au moyen, que dès lors que la commune estime que l'arrêté attaqué ne la satisfait pas en ce qu'il est contraire à sa politique en matière de division de logements, elle justifie d'un intérêt suffisant au moyen qui critique une condition du permis attaqué relative aux performances énergétiques du nouveau logement créé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 11 juin 2013 accordant à Marie-Paule QUIRINY un permis d'urbanisme en régularisation portant sur la création d'un logement supplémentaire dans un bâtiment sis à Theux, rue Marie-Louise, n° 28/29.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 1^{er} décembre deux mille quatorze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.