

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.323 du 26 avril 2018

A. 219.666/XIII-7724

En cause : **la Commune de Waterloo,**
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

**la Société anonyme
JAMINON, RENARD et ASSOCIATES,**
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juillet 2016, la commune de Waterloo demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 4 mai 2016 par le Ministre de la Région wallonne ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions à la société anonyme (S.A.) JAMINON, RENARD & ASSOCIATES ayant pour objet la régularisation d'un logement supplémentaire dans les combles d'un immeuble existant, cadastré 2^{ème} division, section H, n^o 779 B, sis avenue de Sarcelles 29, à Waterloo.

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 juillet 2016, la S.A. JAMINON, RENARD et ASSOCIATES demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 août 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mars 2018 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine WILMET, loco M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Natacha DIERCKX, loco M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gentsy GEORGE, loco M^e Fabrice EVRARD, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu 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. Une demande de permis d'urbanisme est introduite, le 1^{er} juillet 2015, par la S.A. JAMINON, RENARD & ASSOCIATES auprès de la commune de Waterloo pour régulariser la réalisation d'un logement supplémentaire dans les combles avec travaux de transformation complémentaire dans l'immeuble sis avenue de Sarcelles, 29 à Waterloo.

L'immeuble est situé en zone d'habitat au plan de secteur et dans le périmètre d'un lotissement dans lequel "sur chaque parcelle, il ne peut être autorisé qu'une seule habitation" et "les immeubles à logements multiples sont exclus".

2. Une précédente demande similaire a été rejetée tant par la commune que par le ministre. Dans sa décision du 2 juin 2015, ce dernier estime que "l'autorisation initiale de réaliser deux logements dans l'immeuble ne justifie pas qu'il est légitime d'en octroyer un troisième dans les combles, et ce, d'autant plus que l'environnement immédiat est caractérisé par des habitations unifamiliales avec jardins, que pareille densification déstructure les lignes de force du cadre bâti local" et "que la transformation de combles en logement supplémentaire risque de créer un précédent".

3. Par un courrier du 23 septembre 2015, la commune de Waterloo émet l'accusé de réception prévu par l'article 116, § 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Elle informe le demandeur que son projet nécessite l'avis du fonctionnaire délégué, de SEDILEC, de VIVAQUA, de la zone de secours et doit faire l'objet des mesures particulières de publicité prescrites par l'article 330 du Code précité. Elle estime que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement permet d'éclairer suffisamment sur les impacts que le projet pourrait avoir sur l'environnement et qu'une étude d'incidences sur l'environnement n'est pas nécessaire.

4. L'enquête publique a lieu du 28 septembre au 12 octobre 2015. Il ne ressort pas du dossier administratif que des réclamations auraient été émises. VIVAQUA n'a pas de remarques particulières, ORES estime qu'il est possible de fournir l'immeuble en gaz et électricité et la zone de secours émet un avis favorable conditionnel.

5. Le 19 octobre 2015, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis défavorable motivé en substance par le fait que le permis initial a été délivré sans laisser présumer la possibilité de créer une troisième entité. Elle fait valoir que l'avenue de Sarcelles est assez éloignée du centre, des commerces et des moyens de transport en commun, qu'une densification entraînera des problèmes de mobilité supplémentaires en raison de la nécessité de disposer d'un véhicule.

6. Le 20 novembre 2015, le collège communal de Waterloo refuse le permis d'urbanisme. Il estime que le demandeur de permis n'a tenu compte que du motif accessoire de la décision de refus de sa précédente demande, à savoir la qualité

du logement, que la demande déroge toujours à l'option de base du lotissement et que rien ne justifie que l'autorité change de position à ce sujet.

7. Le 11 décembre 2015, la S.A. JAMINON, RENARD & ASSOCIATES introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. Elle expose notamment que la demande a été revue afin de tenir compte des remarques sur la qualité du logement, qu'il s'agit, comme dans le cadre du précédent recours, d'une demande dérogatoire aux prescriptions du lotissement et non d'une demande de modification des prescriptions du permis de lotir au motif que l'immeuble visé comporte deux logements autorisés et déroge donc déjà aux prescriptions du lotissement de sorte que le lot visé présente déjà une certaine particularité ou spécificité et peut dès lors être individualisé. Elle ajoute que la demande de régularisation du logement existant ne constitue en réalité qu'une continuité par rapport à ce qui a précédemment été décidé par la commune.

8. Le 18 janvier 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable. D'une part, elle se réfère à la décision du Gouvernement sur la précédente demande où il est décidé que l'aménagement d'un logement supplémentaire dans l'immeuble est jugé incompatible avec l'option urbanistique du lotissement qui y exclut les logements multiples, que l'autorisation initiale de réaliser deux logements ne justifie pas qu'il est légitime d'en créer un troisième et que ces éléments sont toujours d'actualité. D'autre part, elle constate le manque d'emplacements de parcage, l'impraticabilité des emplacements prévus au plan et des contradictions entre les plans et le reportage photographique.

9. Le 9 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au ministre de refuser le permis sollicité et transmet un projet d'arrêté ministériel en ce sens.

10. Le 4 mai 2016, le Ministre ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire délivre le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué dont les principaux motifs sont les suivants :

" Considérant que la S.A. JAMINON, RENARD & ASSOCIATES a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à WATERLOO, avenue des Sarcelles, 29, cadastré WATERLOO 2^{ème} division, section H, n° 779 B, et ayant pour objet la régularisation de la création d'un logement supplémentaire dans les combles d'un immeuble existant;

Considérant qu'en date du 20 novembre 2015, le Collège communal de WATERLOO a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée à la demanderesse le 4 décembre 2015;

Considérant que Maître Fabrice EVRARD, agissant au nom et pour compte de la S.A. JAMINON, RENARD & ASSOCIATES, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 11 décembre 2015, réceptionné le 14 décembre 2015; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 18 janvier 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 18 janvier 2016, un avis défavorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 9 février 2016, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de NIVELLES adopté par arrêté royal du 1 décembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre du lotissement 'BATIMO' (lot n° 5), dûment autorisé le 1^{er} février 1963; que le permis de lotir n'est pas périmé;

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation d'un immeuble afin d'y aménager un logement supplémentaire dans les combles; qu'un permis d'urbanisme a été délivré en date du 12 juillet 1977 pour la construction de l'immeuble dont question et que deux logements figuraient aux plans; qu'un permis d'urbanisme visant la régularisation du logement supplémentaire susvisé a fait l'objet d'un refus par arrêté ministériel du 2 juin 2015;

Considérant que selon les informations jointes au dossier, l'aménagement du logement supplémentaire date de 2003;

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

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que les actes et travaux réalisés dérogent aux prescriptions du lotissement en ce qui concerne l'aménagement d'un logement supplémentaire dans l'immeuble alors que les immeubles à logements multiples sont exclus du lotissement (Annexe I - 1/a);

Considérant que l'article 113 du Code dispose que :

[...]

Considérant que l'article 114 du Code dispose que :

[...]

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité en application de l'article 330, 11° du Code; qu'une enquête publique s'est tenue du 28 septembre 2015 au 12 octobre 2015; qu'elle n'a donné lieu à aucune remarque ou réclamation;

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés :

- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité; que son avis en séance du 19 octobre 2015 est défavorable;
- Zone de Secours Brabant wallon; que son rapport de prévention incendie [...] en date du 5 octobre 2015 est favorable conditionnel;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué sur la demande n'a pas été sollicité;

Considérant que la présente demande a été légèrement modifiée par rapport à celle ayant fait l'objet du précédent refus de permis d'urbanisme; que ces modifications consistent en l'ajout d'une baie, la modification d'un mur du logement et de l'emplacement des toilettes, ainsi que la suppression d'un muret extérieur pour élargir les emplacements de stationnement;

Considérant que, sur le fond, la motivation du refus est toujours d'actualité;

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel;

Considérant que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger;

Considérant qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis; [...]

Considérant que l'aménagement d'un logement supplémentaire dans l'immeuble est incompatible avec l'option urbanistique du lotissement qui y exclut les logements multiples;

Considérant que l'autorisation initiale de réaliser deux logements dans l'immeuble ne justifie pas qu'il est légitime d'en octroyer un troisième dans les combles, et ce, d'autant que l'environnement immédiat est caractérisé par des habitations unifamiliales avec jardins; que pareille densification déstructure les lignes de force du cadre bâti local; que la transformation de combles en logement supplémentaire risque de créer un précédent;

Considérant pour tous les motifs développés ci-avant, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime que les conditions fixées par l'article 113 précité du Code ne sont pas rencontrées; que la dérogation ne peut être accordée ni a fortiori le permis d'urbanisme délivré»;

Considérant que l'autorité de recours ne partage pas et ne se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux; que sa décision repose sur les motifs suivants :

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation d'un immeuble afin d'y aménager un logement supplémentaire dans les combles;

Considérant que selon les informations jointes au dossier, l'aménagement de ce logement supplémentaire date de 2003;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été délivré par le Collège communal, en date du 12 juillet 1977, pour la construction d'un immeuble à appartements sur cette parcelle; que deux logements figuraient aux plans de l'époque;

Considérant que cette décision a ouvert le droit de réaliser un immeuble à appartements sur cette parcelle du lotissement; qu'elle n'a pas été contestée;

Considérant, comme l'indique le Conseil de la demanderesse, que le lot visé par la demande présente ainsi une certaine particularité ou spécificité par rapport aux autres parcelles du lotissement; qu'il peut dès lors être individualisé des autres lots lorsqu'il est question de l'affectation prévue par les prescriptions du lotissement;

Considérant qu'en cela, le projet de régularisation du logement réalisé dans les combles ne constitue, en réalité, qu'une continuité par rapport à ce qui a précédemment été validé par le Collège communal; que l'usage résidentiel et familial est bien maintenu au sein du lotissement;

Considérant que le projet ne porte que sur un seul lot; qu'il ne s'agit pas de permettre des logements multiples sur d'autres lots;

Considérant que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (Arrêt n° 214.175 du 24 juin 2011, Colle; Arrêt n° 211.025 du 3 février 2011, Kersten; Arrêt n° 192.842 du 29 avril 2009, Janssens van der Melen), lorsqu'une modification des prescriptions du permis de lotir ne concerne qu'un lot, la procédure à suivre est celle d'une demande de permis d'urbanisme dérogatoire et non celle d'une modification de permis de lotir; que tel est le cas en l'espèce;

Considérant, au vu de ce qui précède, que l'autorité de recours estime qu'en ce qui concerne cette parcelle du lotissement, la demande ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du lotissement;

Considérant, par ailleurs, qu'un permis d'urbanisme visant la régularisation du logement supplémentaire susvisé a déjà fait l'objet d'un refus du Collège communal confirmé sur recours par un arrêté ministériel daté du 2 juin 2015;

Considérant que, suite à cette précédente décision, la demanderesse a modifié le projet en ce que :

- Une nouvelle fenêtre verticale a été créée dans le séjour de l'appartement réalisé dans les combles (façade latérale est), d'une même taille et de même dimension que celles présentes au niveau des deux autres étages;
- L'accès à l'appartement réalisé dans les combles a été modifié de façon à augmenter la surface de l'appartement de 2,46 m² et de pouvoir bénéficier de la fenêtre verticale existante (façade latérale ouest) afin d'offrir plus de luminosité dans le hall d'entrée;
- Les toilettes de l'appartement réalisé dans les combles ont été inversées de façon à élargir l'espace du couloir y donnant accès, ce qui permettra un accès plus confortable à la salle de bains;
- Le muret existant, situé devant le bâtiment, a été supprimé afin de permettre un accès plus aisé à un troisième emplacement de parking extérieur;

Considérant que l'autorité de recours estime que ces aménagements répondent aux remarques qui avaient été formulées par la Commission d'avis sur les recours lors de la précédente demande et améliorent les conditions d'habitabilité du

logement réalisé dans les combles; que dans sa décision de refus, le Collège communal reconnaît lui-même que la qualité de vie de ce troisième logement a été améliorée par les aménagements précités;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme".

IV. Le premier et le troisième moyens.

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un premier moyen "de la violation du permis de lotir du 1^{er} février 1963, de la violation des articles 113 et 114 du CWATUP [lire : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine], de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration, de l'absence, l'insuffisance, de l'inexactitude des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Dans une première branche, elle expose que l'acte attaqué autorise un troisième logement dans un immeuble en comportant déjà deux alors que les prescriptions du permis de lotir interdisent les immeubles à logements multiples et qu'il s'agit d'une dérogation tellement importante qu'elle dénature les prescriptions applicables et n'est pas compatible avec l'option du permis de lotir qui vise à préserver le caractère unifamilial des immeubles repris dans son périmètre en interdisant les immeubles à logements multiples.

Dans la deuxième branche, elle estime que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation adéquate permettant d'établir que les conditions d'application des articles 113 et 114 du CWATUP seraient réunies ou auraient été analysées et ne justifie ni la compatibilité du projet avec la zone considérée et les options architecturales du permis de lotir ni le caractère exceptionnel. Elle relève, d'une part, que l'acte attaqué ne comporte aucun considérant quant à la condition de respect, de structuration ou de recomposition du paysage et, d'autre part, que l'affirmation que la décision d'admettre un immeuble comportant deux logements "a ouvert le droit de réaliser un immeuble à appartements sur cette parcelle du lotissement" est une déclaration de principe qui n'est fondée sur aucun élément objectif et qu'à suivre cette thèse, de nouveaux logements pourraient encore être aménagés dans l'immeuble.

Dans la troisième branche, elle estime que l'acte attaqué viole l'article 114 du CWATUP en ce qu'il ne comporte aucune motivation quant au caractère exceptionnel de la dérogation, que la partie adverse ne fait qu'invoquer une situation de fait accompli et se prévaut de l'autorisation antérieure relative à deux logements de sorte que l'autorisation a été accordée par facilité et que la motivation devait permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

La requérante prend un troisième moyen 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 général de droit selon lequel chaque acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, du principe de bonne administration qui implique que l'autorité doit procéder à l'examen complet des circonstances de la cause, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de l'inexactitude des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Elle expose que la motivation de l'acte attaqué ne contient pas de réponse adéquate à la décision de refus qu'elle a prise en première instance administrative et aux avis, que la motivation ne remet pas en cause les éléments sur la base desquels la DGO4 a estimé que la dérogation demandée ne respectait pas les articles 113 et 114 du CWATUP, que l'autorisation initiale ne justifie pas qu'il est légitime d'octroyer l'autorisation d'un troisième logement, que pareille densification déstructure les lignes de force du cadre bâti et que la transformation de combles risque de créer un précédent. Elle prétend que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et que les modifications par rapport à la précédente demande sont mineures et sans incidence sur la dérogation demandée.

B. Le mémoire en réponse

Quant au premier moyen, dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir, quant à la première branche, qu'elle a considéré dans la motivation de l'acte attaqué que la dérogation octroyée ne vidait pas la règle de sa substance et était compatible avec l'option urbanistique de la règle à laquelle il est dérogé en ce que le projet autorisé ne constituait que la continuité de ce qui avait été précédemment validé par le conseil communal.

Elle estime que la deuxième branche se confond avec la première. Quant à la confrontation avec les lignes du paysage, elle rappelle que la volumétrie de l'immeuble existant n'est pas modifiée et que les seules modifications extérieures consistent à créer une nouvelle fenêtre verticale et démolir un muret de sorte qu'il est

manifeste que les actes et travaux litigieux respectent les lignes de force du paysage et il n'était pas requis qu'elle s'en explique davantage dans les motifs de l'acte attaqué.

Quant à la troisième branche, elle répond qu'elle a fait sienne l'argumentation de la demanderesse de permis en considérant que le permis initial a ouvert le droit de réaliser un immeuble à appartements sur la parcelle de sorte que la demande présente une certaine particularité ou spécificité par rapport aux autres parcelles et que, s'il est vrai que l'acte attaqué ne mentionne pas que la dérogation est octroyée à titre exceptionnel, aucune disposition à valeur législative n'impose une telle précision et l'acte attaqué fait très clairement référence aux articles 113 et 114 précités.

Quant au troisième moyen, elle répond qu'en sa qualité d'autorité de recours, elle n'est pas tenue par l'appréciation portée sur la demande par l'autorité communale, qu'elle ne doit pas examiner la demande sur la seule base des arguments avancés devant elle par le recourant, qu'une divergence d'appréciation ne démontre pas une erreur manifeste d'appréciation, que la motivation de l'acte attaqué est développée en ce qu'elle reprend les motifs de la proposition de refus de la DGO4 et les discute longuement. Elle soutient avoir d'abord examiné si la dérogation pouvait être accordée pour ensuite examiner les modifications apportées au projet.

C. Le mémoire en intervention

Quant au premier moyen, sur les trois branches confondues, la partie intervenante fait valoir qu'une dérogation aux prescriptions d'un permis de lotir ne peut être accordée que si les actes et travaux projetés soit respectent soit structurent soit recomposent les lignes de forces du paysage, s'ils sont compatibles avec la destination générale de la zone, s'ils sont compatibles avec les options urbanistiques ou architecturales. Elle note que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel et que l'acte attaqué répond à ces conditions. À ses yeux, le projet porte, sans que cela soit contesté, sur un lot ayant la spécificité de comporter déjà deux logements autorisés, de n'entraîner aucune modification de la volumétrie et de ne porter que sur un seul lot de sorte que la partie adverse a pu raisonnablement estimer que le logement dans les combles ne constitue qu'une continuité par rapport à ce qui a été précédemment validé par le collège communal, que l'usage familial et résidentiel est bien maintenu au sein du lotissement et qu'il ne s'agit pas de permettre des logements multiples sur d'autres lots. Elle en déduit que la partie requérante tente de substituer son appréciation à celle de la partie adverse et que l'absence du terme "exceptionnel" est sans importance.

Quant au troisième moyen, elle relève que la partie adverse dispose d'un réel pouvoir d'appréciation afin de suivre ou non les avis et qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué qu'elle y a répondu adéquatement. À ses yeux, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas tenu de répondre point par point à tous les arguments du recourant ou aux avis émis au cours de la procédure et il a expliqué longuement les raisons pour lesquelles, d'une part, la régularisation du troisième logement ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du lotissement en se basant sur l'autorisation précédemment accordée et, d'autre part, pourquoi il y a lieu d'accorder un permis dérogatoire et non de modifier le permis de lotir. Elle note que l'acte attaqué précise aussi que des modifications ont été apportées et que les aménagements par rapport à la précédente demande amélioreraient les conditions d'habitation du logement réalisé sous les combles.

D. Le mémoire en réplique

Quant au premier moyen, dans le mémoire en réplique, la partie requérante précise, sur la première branche, que la dérogation octroyée est à ce point importante qu'elle met en péril une donnée essentielle du permis de lotir et empêche la réalisation de son objectif principal qui impose que les lots soient affectés à des habitations unifamiliales. À ses yeux, la motivation n'est pas adéquate en ce qu'elle n'analyse pas la compatibilité de la dérogation octroyée avec l'option urbanistique visée par le permis de lotir et n'indique pas en quoi l'aménagement d'un logement supplémentaire ne viderait pas la règle de sa substance.

Quant à la deuxième branche, elle cite un extrait de l'avis de la DGO4 et estime que l'acte attaqué ne répond pas à cet avis.

Quant à la troisième branche, elle prétend qu'à suivre la partie adverse, la dérogation en vue de régulariser un logement supplémentaire devrait être octroyée automatiquement puisque le permis antérieur aurait ouvert le droit de réaliser un immeuble à appartements sur cette parcelle du lotissement et que tout indique que la dérogation litigieuse a été accordée par facilité alors que sa nécessité n'est pas démontrée alors qu'une telle démonstration l'imposait d'autant plus que plusieurs instances avaient émis des avis défavorables.

Quant au troisième moyen, la partie requérante précise qu'elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué tant de ne pas avoir tenu compte des éléments repris dans sa décision de refus que dans les avis de la commission d'avis sur les recours et de la DGO4 et de ne pas y répondre. Elle cite à nouveau le même passage de la proposition de refus qu'elle estime particulièrement clair quant à l'incompatibilité du projet avec son environnement.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir ce qui suit sur les premier et troisième moyens réunis :

- " La lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation en opportunité, que le projet litigieux ne déroge pas à une option fondamentale du permis de lotir.

Comme toute autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme, la partie adverse a, en effet, eu égard au cadre factuel entourant [le] projet en tenant compte, notamment, des autorisations antérieurement délivrées mais également de la situation telle qu'elle résulte des plans.

L'autorité a ainsi pu constater que :

- le bien concerné est un immeuble comprenant initialement deux logements situés au sein d'un lotissement dont les constructions sont principalement affectées à un usage résidentiel et familial;
- cette affectation de deux logements a été autorisée par la partie requérante en 1977, en dérogation aux prescriptions du permis de lotir daté du 1^{er} février 1963;
- le projet litigieux a pour objet la régularisation de la transformation des combles en vue d'y aménager un logement supplémentaire;
- au regard des plans, le projet n'engendre aucune modification de la volumétrie extérieure;
- le projet ne porte, par ailleurs, que sur un seul lot.

Tenant compte de ce contexte factuel singulier, la partie adverse a pu raisonnablement considérer que le lot concerné présentait une certaine particularité ou spécificité par rapport aux autres parcelles du lotissement, en manière telle que la création d'un logement supplémentaire, sans modification du volume construit, pouvait être autorisée.

La circonstance que tant la partie requérante que Monsieur l'Auditeur estiment que ce contexte n'est pas «pertinent» relève d'une appréciation qui leur est propre. Cette appréciation ne peut pour autant être substituée à celle de l'autorité.

L'on s'interroge, par ailleurs, sur l'intérêt qu'aurait la partie requérante à soutenir une telle argumentation qui remet, en réalité, en cause une situation qu'elle a elle-même validée dans son principe.

Pour rappel, en 1977, le Collège communal de la partie requérante a, en effet, validé le principe selon lequel plusieurs logements (en l'espèce, deux) pouvaient prendre place dans l'immeuble litigieux sans pour autant déroger à une option fondamentale du permis de lotir, lequel excluait pourtant déjà les immeubles à logements multiples.

Le permis litigieux s'inscrit dans la lignée de cette autorisation en ce qu'il permet l'aménagement d'un logement supplémentaire dans les combles, sans modification aucune du volume construit.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation d'un immeuble afin d'y aménager un logement supplémentaire dans les combles;

Considérant que selon les informations jointes au dossier, l'aménagement de ce logement supplémentaire date de 2003;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été délivré par le Collège communal en date du 12 juillet 1977, pour la construction d'un immeuble à appartements sur cette parcelle; que deux logements figuraient sur les plans à l'époque;

Considérant que cette décision a ouvert le droit de réaliser un immeuble à appartements sur cette parcelle du lotissement ; qu'elle n'a pas été contestée;

Considérant, comme l'indique le Conseil de la demanderesse, que le lot visé par la demande présente ainsi une certaine particularité ou spécificité par rapport aux autres parcelles du lotissement; qu'il peut dès lors être individualisé des autres lots lorsqu'il est question de l'affectation prévue par les prescriptions du lotissement;

Considérant qu'en cela, le projet de régularisation du logement réalisé dans les combles ne constitue, en réalité, qu'une continuité par rapport à ce qui a précédemment été validé par le Collège communal; que l'usage résidentiel et familial est bien maintenu au sein du lotissement;

(...)

Considérant au vu de ce qui précède, que l'autorité de recours estime qu'en ce qui concerne cette parcelle du lotissement, la demande ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du lotissement».

Cette motivation permet de rendre compte de ce que la partie adverse a apprécié tant l'admissibilité que la nécessité de la dérogation. L'absence du terme «exceptionnel» est, à cet égard, sans importance.

L'acte attaqué est ainsi adéquatement motivé et permet de comprendre les raisons qui ont conduit à son adoption".

IV.2. Examen des premier et troisième moyens réunis

La motivation formelle exigée aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons de la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Ainsi, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, de nature à permettre de vérifier que l'appréciation

du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchi par le poids du fait accompli. Toutefois, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchi par le poids du fait accompli.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et la partie requérante.

S'agissant des dérogations à un permis de lotir à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme, l'article 113 du CWATUP établit que celles-ci peuvent porter sur les prescriptions à valeur réglementaire, mais qu'elles doivent être compatibles avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique. Il en résulte que si, pour la réalisation d'un projet déterminé, il est envisagé de porter atteinte aux options fondamentales de ce permis de lotir, il y a lieu de les modifier d'abord et non d'y déroger tant que ce permis demeure en vigueur. En outre, il faut que le projet dérogatoire respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage. La dérogation étant admissible, l'autorité administrative doit faire de celle-ci un usage modéré et montrer qu'elle ne l'accorde pas par facilité. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la prescription du permis de lotir dans un cas particulier où la dérogation est permise. En ce sens, le législateur prescrit, à l'article 114 du même Code, que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel. Le caractère exceptionnel visé à l'article 114 s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice et la justification de son caractère exceptionnel doivent être dûment motivées en la forme.

La circonstance qu'un permis a antérieurement été délivré pour la construction d'un immeuble à appartements multiples sur la parcelle concernée, ne prive pas la partie requérante de l'intérêt à revendiquer l'application du permis de lotir pour contester la régularisation de la création d'un nouveau logement.

En l'espèce, l'acte attaqué est un permis de régularisation et, tant la requérante qui avait refusé le permis sollicité, que la commission d'avis sur les

recours et la DGO4 dans sa proposition de décision de refus ont estimé que le projet porte atteinte à l'option de base du lotissement. Celui-ci prévoit notamment qu'il est réservé à la construction de "villas isolées", que "les constructions ne peuvent être destinées qu'à un usage résidentiel et familial", que "sur chaque parcelle, il ne peut être autorisé qu'une seule habitation" et que "les immeubles à logement multiples sont exclus".

La partie adverse a estimé, quant à elle, que le permis pouvait être accordé en se fondant exclusivement sur la spécificité du bien concerné qui comporte déjà deux appartements et que cela ouvrirait le droit pour l'intervenante d'en aménager un troisième.

Ce motif n'est pas pertinent à défaut d'examen de la question même de l'existence d'une option du permis de lotir à laquelle aucune dérogation n'est possible et d'explication du rapport du projet à cette option. L'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas qu'une dérogation est possible au regard de l'article 113 du CWATUP.

En outre, il n'expose pas non plus les motifs de bon aménagement du territoire qui le convainquent de ne pas respecter la prescription du permis de lotir dans un cas particulier où la dérogation serait permise. L'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas la dérogation au regard de l'article 114 du CWATUP.

Les premier et troisième moyens sont fondés.

V. L'indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

Il y a lieu de la lui allouer à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 4 mai 2016 par le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences à la S.A. JAMINON, RENARD & ASSOCIATES ayant pour objet la régularisation d'un logement supplémentaire dans les combles d'un immeuble existant, cadastré 2^{ème} division, section H, n° 779 B, sis avenue de Sarcelles 29, à Waterloo.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-six avril deux mille dix-huit par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.