

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.658 du 29 mai 2018

A. 219.644/XIII-7720

En cause :

la Ville de Jodoigne,

ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Namur,

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 :

BOUSMAN Daniel,

ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX et
Alexandra de HULTS, avocats,
chaussée de Louvain 431 F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 juillet 2016, la ville de Jodoigne demande l'annulation de l'arrêté du 28 avril 2016 par lequel le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie à Daniel BOUSMAN un permis d'urbanisme pour la régularisation de deux logements supplémentaires dans une habitation située à Jodoigne/Dongelberg, rue Saint-Laurent, 29, parcelle cadastrée 2^{ème} division, section B, n^o 350k et 351h.

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 août 2016, Daniel BOUSMAN a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 août 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure et la partie intervenante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 avril 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 mai 2018 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Simon POCHET, loco M^e Bernard PAQUES, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Aurélie VANDENBERGHE, loco M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Alexandra de HULTS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, 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. Le 28 octobre 2015, Daniel BOUSMAN dépose une demande de permis d'urbanisme portant sur la "régularisation de la création de deux logements dans une habitation existante" à Dongelberg, rue Saint-Laurent, n° 29, bien cadastré section B, 2^{ème} division, n^{os} 350k et n° 351h.

La demande porte, en réalité, sur la maison attenante à celle de Daniel BOUSMAN, qui a été transformée en deux logements, le premier occupant le rez-de-chaussée et l'étage, le deuxième situé sous les combles.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par arrêté royal du 28 mars 1979.

2. Le dossier de demande contient une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui indique que les logements sont organisés de la façon suivante :

- " - dans le bâtiment principal : 1 habitation avec 4 chambres, avec entrée privative (cfr permis n° 784);
- dans le volume secondaire (anciens bureaux du permis n° 784), avec une entrée séparée desservant :
1 logement avec 2 chambres sur 2 niveaux (rez et 1^{er} étage)
1 studio au 2^{ème} étage".

Le dossier de demande comporte également un rapport qui figure la situation avant travaux et la situation après travaux avec une photographie identifiant le duplex, le studio et l'habitation principale ainsi que l'entrée commune pour le duplex et le studio.

3. L'accusé de réception d'un dossier complet est délivré le 10 novembre 2015.

4. Le 27 novembre 2015, le collège communal de la partie requérante refuse le permis d'urbanisme au motif que "le schéma de structure [...] dans les villages n'autorise plus les divisions horizontales pour la création de logements". En revanche, "une division de l'ensemble de la propriété en 2 bâtiments distincts et donc 2 logements distincts verticaux pourrait être autorisée".

5. Le 4 janvier 2016, le conseil de Daniel BOUSMAN introduit un recours administratif. Il est notamment indiqué que "cela fait plus de 10 ans que les logements ont été aménagés et occupés (avec domiciliation)".

6. Le 8 février 2016, la commission d'avis sur les recours donne un avis défavorable.

Elle estime que le deuxième logement réalisé dans les combles "ne présente pas une superficie suffisante; qu'en effet, la hauteur sous plafond est trop basse sur une grande partie du logement; que ce logement n'est éclairé que par des fenêtres de toit, lesquelles ne permettent pas de vue horizontale vers l'extérieur; que,

par ailleurs, le dossier n'apporte pas la garantie du respect des normes visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie. Compte tenu de ce que le projet s'inscrit à l'encontre des objectifs poursuivis par la région wallonne en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme lesquels sont décrits à l'article 1 du CWATUP, et ce plus particulièrement en ce qui concerne la gestion qualitative du cadre de vie".

7. Le 8 avril 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) adresse une note au ministre lui proposant d'octroyer le permis.

8. Le 28 avril 2016, le ministre adopte l'acte attaqué au terme de la motivation suivante :

" [...]

Considérant que l'article 120 du Code 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 8 février 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 8 février 2016, un avis défavorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 08 avril 2016, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ adopté par arrêté royal du 28 mars 1979;

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation de la maison voisine de celle du demandeur en deux logements, le premier occupant le rez-de-chaussée et l'étage (71 m²), le deuxième situé sous les combles (18 m²);

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 l'article 27 du Code dispose que :

" La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage";

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone considérée telle qu'elle résulte de l'article 27 précité du Code;

Considérant dès lors qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, de son impact dans le paysage et de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant que, dans son avis, la Commission indique notamment :

" [...] Compte tenu de ce que le Collège communal a refusé le permis d'urbanisme sur la base de son schéma de structure, lequel n'autorise plus les divisions horizontales pour la création de logements dans les villages; que la Ville de Jodoigne estime que le bâtiment de gauche doit être gardé comme habitation unifamiliale et doit faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme pour la transformation en un seul logement;

Compte tenu de ce que la Commission constate que le deuxième logement est réalisé dans les combles; qu'il ne présente pas une superficie suffisante; qu'en effet la hauteur sous plafond est trop basse sur une grande partie du logement; que ce logement n'est éclairé que par des fenêtres de toit lesquelles ne permettent pas de vue horizontale vers l'extérieur; que, par ailleurs, le dossier n'apporte pas la garantie du respect des normes visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie;

Compte tenu de ce que le projet s'inscrit à l'encontre des objectifs poursuivis par la région wallonne en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme lesquels sont décrits à l'article 1 du CWATUP, et ce plus particulièrement en ce qui concerne la gestion qualitative du cadre de vie;

[...]"

Considérant que le schéma de structure communal n'est pas encore entré en vigueur; qu'à ce titre, ses recommandations ne sont pas d'application à la présente demande; que par ailleurs, l'interdiction de division horizontale dans les villages ne constitue pas une option dudit document;

Considérant que le logement situé sous les combles présente une superficie de 18 m² avec une hauteur minimale de 2 mètres; qu'il comporte une fenêtre dans le pignon en plus des trois velux en toiture; qu'il présente des qualités suffisantes que pour offrir un cadre de vie décent; qu'il répond à une demande en petits logements;

Considérant que les arguments de la Commission peuvent être écartés;

Considérant, pour les motifs évoqués ci-avant, que le permis peut être autorisé»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le permis d'urbanisme peut être délivré".

9. L'acte est notifié par courriers recommandés du 2 mai 2016.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris 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 de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation".

La partie requérante reproche à la partie adverse de ne pas rencontrer dans l'acte attaqué les griefs soulevés à l'encontre du projet litigieux dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de permis, à savoir :

- la méconnaissance par le projet du schéma de structure communal (S.S.C.) de la ville de Jodoigne : si le projet de schéma de structure communal n'est pas encore en vigueur, il peut néanmoins constituer "la conception du bon aménagement des lieux de l'autorité communale", la partie adverse devait dès lors prendre en considération ledit S.S.C. et exposer les raisons pour lesquelles elle s'en écartait, ce qui en l'espèce fait défaut;
- l'absence de réponse adéquate à l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours : la partie adverse n'indique pas pourquoi, selon elle, la superficie de 18 m² du logement sous les combles serait suffisante, de même que la hauteur de maximum 2 mètres sous plafond, la présence d'une "petite lucarne sur un pignon" ou pourquoi la création dudit logement serait conforme aux normes relatives à la protection et la lutte contre le risque d'incendie. Elle souligne en outre que la commission avait relevé la contradiction fondamentale du projet avec les objectifs poursuivis par la Région wallonne en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme repris à l'article 1^{er} du CWATUP ainsi que dans le SDER;
- l'absence de motivation permettant de s'assurer que le permis d'urbanisme n'a pas été délivré sous le poids du fait accompli.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante rappelle tout d'abord qu'en vertu de l'article 155, § 6, du CWATUP, l'octroi ou le refus d'un permis de régularisation doit se fonder sur l'appréciation des prescriptions réglementaires en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis. Cela signifie, à ses yeux, que le projet doit s'apprécier au regard de la situation qui prévalait au jour où les travaux ont été réalisés, soit en 2002.

De plus, selon elle, la mention du projet de S.S.C. dans l'acte attaqué confirme que la partie adverse a pris ce document en considération, fût-ce pour ne pas le suivre - ce qui témoigne de l'exercice de son propre pouvoir d'appréciation. La partie intervenante expose en outre que, si le projet de S.S.C. prévoit qu'un nouveau logement créé par la subdivision d'un immeuble existant devra présenter une superficie minimale de 70 m², la partie adverse n'en explique pas moins pourquoi elle autorise un logement de 18 m², et donc pourquoi elle ne suit pas la recommandation du projet de S.S.C.

Enfin, elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué répond à l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, en ce que la partie adverse y expose que :

- tant la superficie et la hauteur sous plafond que la configuration des fenêtres - dont celle dans le pignon - offrent un cadre de vie décent;
- si le service d'incendie n'a pas remis d'avis, "il convient de rappeler le principe de l'indépendance des polices administratives";
- enfin, la dénonciation suivant laquelle le projet irait à l'encontre des objectifs poursuivis par la Région wallonne en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme (article 1^{er} du CWATUP) est de nature générale et ne précise pas en quoi le projet ne respecterait pas la gestion qualitative du cadre de vie.

Elle en conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé, sans qu'une erreur manifeste d'appréciation ne puisse être reprochée à la partie adverse.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que, si le schéma de structure communal n'est effectivement qu'à l'état de projet, il traduit la conception du bon aménagement des lieux qu'elle s'est fixée.

De plus, elle rappelle avoir refusé le projet litigieux au motif souligné dans ledit schéma : l'interdiction de division horizontale d'immeuble existant. Elle ajoute que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse a estimé que la division horizontale de l'immeuble litigieux était conforme au bon aménagement des lieux.

Elle fait encore valoir que, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, l'acte attaqué ne répond pas de manière pertinente à l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, laquelle a considéré que :

- la superficie du logement prévu sous les combles de l'habitation est insuffisante;
- la hauteur du plafond est trop basse;
- l'éclairage du logement par des fenêtres de toitures ne permet pas de vue horizontale vers l'extérieur;
- le respect des normes visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie n'est pas garanti.

Les éléments de réponse de la partie adverse sont totalement insuffisants aux yeux de la partie requérante qui estime en outre que :

- la partie adverse ne donne pas de motif permettant de s'assurer du respect des normes visant la protection de la lutte contre le risque d'incendie;
- elle n'expose pas en quoi le projet serait conforme aux objectifs de bon aménagement des lieux décrits à l'article 1^{er} du CWATUP;
- et son appréciation de ce bon aménagement des lieux a été infléchie par le poids du fait accompli.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante conteste que la partie adverse aurait dû motiver les raisons pour lesquelles elle n'a pas sollicité l'avis du service d'incendie, dès lors que la police de la prévention incendie constitue une police administrative distincte de celle de l'urbanisme et qu'en vertu de l'indépendance de ces polices, la validité de l'acte ne dépend pas de l'application d'une autre police administrative.

Elle estime encore que la partie adverse n'était pas tenue de réfuter point par point les arguments développés dans l'avis de la commission d'avis sur les recours et qu'en ayant répondu à trois griefs sur quatre, la motivation de son acte est suffisante pour comprendre les raisons pour lesquelles elle octroie le permis. Elle ajoute que ce quatrième grief, relatif à l'avis du service d'incendie n'est ni précis ni pertinent, dès lors que la commission d'avis sur les recours n'expose pas en quoi les normes d'incendie ne seraient pas en l'espèce respectées. Elle en déduit que la partie adverse n'avait pas à y répondre.

IV.2. Examen

En ce que la partie requérante critique la motivation de l'acte attaqué par rapport à sa propre décision prise en première instance, il y a lieu de rappeler que, le recours ouvert auprès du Gouvernement wallon en application des articles 119 et suivants du CWATUP est de réformation et que l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'elle réforme. Celle-ci doit motiver sa décision de manière à permettre de comprendre les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou de refuser le permis d'urbanisme demandé.

La décision de refus de l'autorité communale relevait que "le schéma de structure [...] dans les villages n'autorise plus les divisions horizontales pour la création de logements". La ville a, en revanche, admis que "une division de l'ensemble de la propriété en 2 bâtiments distincts et donc 2 logements distincts verticaux pourrait être autorisée".

Or, l'acte attaqué rappelle d'emblée, sans être contredit sur ce point, que "le schéma de structure n'est pas encore entré en vigueur" et "qu'à ce titre, ses recommandations ne sont pas d'application à la présente demande". Si, comme le relève la partie requérante, un tel projet n'en constitue pas moins l'expression de la conception du bon aménagement des lieux de l'autorité communale, cette conception ne s'impose pas à l'autorité de recours.

En l'espèce, celle-ci s'en écarte en privilégiant la nécessité de répondre à la "demande en petits logements", tout en ayant constaté au préalable que l'appartement sous comble litigieux "présente des qualités suffisantes que pour offrir un cadre de vie décent". La partie adverse ne devait pas davantage justifier les raisons pour lesquelles elle ne souscrit pas à l'option de l'interdiction de division horizontale, sous peine de se voir obligée de donner les motifs de ses motifs.

Le motif selon lequel "l'interdiction de division horizontale dans les villages ne constitue pas une option dudit document" est surabondant puisque la partie adverse a considéré à bon droit que le projet de schéma de structure ne s'applique pas à la présente demande et a exprimé les motifs relatifs à sa propre conception du bon aménagement des lieux.

Par conséquent, les critiques de la partie requérante ne sont pas fondées sur ces différents points.

En ce que la critique porte sur l'absence de réponse adéquate à l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, l'on rappelle que cet avis est motivé par les considérations suivantes :

- le logement réalisé dans les combles ne présente pas une superficie suffisante dès lors que la hauteur sous plafond est trop basse sur une grande partie du logement;
- ce logement n'est éclairé que par des fenêtres de toit lesquelles ne permettent pas de vue horizontale vers l'extérieur;
- le dossier n'apporte pas la garantie du respect des normes visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie, en ce qui concerne le second logement situé dans les combles;
- le projet s'inscrit à l'encontre des objectifs poursuivis par la Région wallonne en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme lesquels sont décrits à l'article 1^{er} du CWATUP, et ce plus particulièrement en ce qui concerne la gestion qualitative du cadre de vie.

En ce qui concerne le premier motif, la proposition de décision de son administration à laquelle la partie adverse se réfère précise que "le logement situé sous les combles présente une superficie de 18 m² avec une hauteur minimale de 2 mètres". Ces indications ressortent bien des plans de la demande : la zone de l'appartement qui présente une hauteur minimale de deux mètres couvre une superficie approximative de 18 m², la superficie totale du logement avoisinant les 52 m². La partie requérante ne démontre pas que serait manifestement déraisonnable l'appréciation de la partie adverse qui considère qu'une telle superficie est suffisante.

La critique de la partie requérante quant au deuxième motif est peu compréhensible dès lors qu'il est exact que le logement litigieux "comporte une fenêtre dans le pignon en plus des trois velux en toiture", ce qui permet effectivement une "vue horizontale vers l'extérieur".

Cette fenêtre est visible sur la photo n° 5 du reportage photographique joint à la demande de permis d'urbanisme de la partie intervenante et est représentée sur le dernier plan annexé au permis. Elle présente une hauteur suffisante pour permettre une vue horizontale. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, il ne s'agit pas uniquement d'une "petite lucarne sur un pignon".

En ce qui concerne le troisième motif, la commission d'avis sur les recours relève, à propos du second logement situé dans les combles, que "le dossier n'apporte pas la garantie du respect des normes visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie", ce qui semble avoir aussi été soulevé lors de l'audition précédant cet avis. Aucun motif de l'acte attaqué n'aborde cette problématique. Or, la prévention du risque d'incendie a également lieu à l'occasion de l'instruction des

demandes de permis d'urbanisme au cours de laquelle l'autorité compétente porte une appréciation concrète sur cet aspect de la demande. Il en est d'autant ainsi lorsque son attention a été spécialement attirée sur le problème par une instance d'avis. La motivation de l'acte attaqué est donc insuffisante sur ce point.

Enfin, concernant le dernier motif invoqué par la commission d'avis sur les recours, la partie adverse a pu estimer qu'il ne faisait, en réalité, que se référer aux motifs précédents relatifs à la superficie du logement, les hauteurs sous plafond et l'absence de fenêtre offrant une vue horizontale.

S'agissant de la question de la gestion parcimonieuse du sol et de ses ressources, les dispositions visées au moyen n'imposent pas à la partie adverse de motiver davantage sa décision. Ni la décision de la partie requérante, ni l'avis de la commission ne l'imposaient davantage. La commune a suggéré de garder le "bâtiment de gauche" comme maison unifamiliale, en référence à l'interdiction des divisions horizontales prescrite par le projet de schéma de structure communal, et l'avis de la commission d'avis sur les recours critiquait le caractère indécent du logement sous combles, non le risque de densification excessive de la zone concernée.

Enfin, en tant que la partie requérante dénonce le fait que la partie adverse se serait prononcée sous le poids du fait accompli, les éléments du dossier montrent que l'autorité de recours s'est livrée à un examen concret des informations dont elle disposait. De plus, son appréciation sur la décence du logement litigieux ne reposait ni sur des inexactitudes, ni sur une erreur manifeste d'appréciation. Cette dernière critique n'est dès lors pas fondée.

Le premier moyen est fondé, en ce que l'acte attaqué n'est pas suffisamment et adéquatement motivé au regard du troisième motif de l'avis de la commission d'avis sur les recours.

V. Indemnité de procédure

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

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 28 avril 2016 par lequel le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie à Daniel BOUSMAN un permis d'urbanisme pour la régularisation ou la création de deux logements supplémentaires dans une habitation située à Jodoigne/Dongelberg, rue Saint-Laurent, 29.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée 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-neuf mai deux mille dix-huit par :

Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Anne-Françoise BOLLY.