

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.064 du 27 novembre 2018

A. 218.660/XIII-7600

En cause : **CARRETTA** Michèle,
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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 mars 2016, Michèle CARRETTA demande l'annulation de la décision du Ministre wallon ayant l'Aménagement du territoire et l'Urbanisme dans ses attributions, du 30 décembre 2015 qui lui refuse un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Namur, chaussée de Louvain 740 et cadastré section D, n^{os} 194c et 193b, qui a pour objet la régularisation de l'aménagement de deux appartements dans les combles d'un immeuble existant.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie MICHIELS, premier 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 4 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 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, a exposé son rapport.

M^e Gil RENARD, *loco* M^e Bernard PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier DRION, *loco* M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, premier auditeur, a été entendue 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 requérant est propriétaire d'une parcelle située chaussée de Louvain, n° 740 à Namur (Champion).

Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Namur, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986.

2. Le 2 décembre 2008, il obtient un permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble de 4 appartements sur ce bien.

3. À une date indéterminée après la construction de ces 4 appartements, il aménage, sans permis d'urbanisme préalable, 2 autres appartements au 2^{ème} étage de l'immeuble, dans les combles.

4. Le 14 mai 2012, il introduit auprès de l'administration communale de Namur une demande de permis d'urbanisme portant sur la régularisation de ces deux appartements.

5. Le 12 juin 2012, le collège communal de Namur refuse la demande, estimant qu'il n'est pas opportun d'augmenter la densité à cet endroit et refusant la politique du fait accompli.

6. Le 17 juillet 2012, le requérant introduit un recours en réformation auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 24 août 2012, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, estimant que les appartements à régulariser n'offrent pas une qualité de vie suffisante à ses occupants du fait d'un manque de prises de vue directes, les logements étant pour l'essentiel pourvus d'ouverture en toiture.

8. Le 24 novembre 2015, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet au Ministre une proposition de refus du permis d'urbanisme sollicité. Elle se rallie à l'avis de la commission d'avis sur les recours et ajoute que "l'aménagement des logements supplémentaires dans les combles réduit d'autant les espaces de stockage éventuellement disponibles pour les autres logements". Elle constate également que l'avis du service de prévention incendie n'a pas été sollicité.

9. Le 30 décembre 2015, le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions décide de refuser la demande de permis, en se ralliant à la position de son administration et de la commission d'avis sur les recours. Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 24 novembre 2015, 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 Namur adopté, par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est repris en classe C au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal en date du 23 avril 2012;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitation ouverte et en zone de cours et jardins dans le périmètre du plan communal d'aménagement n° 3015 'Champion' approuvé par arrêté ministériel du 31 octobre 1997, 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 n° 113 'Warnier' (lot n° 2A), non périmé, autorisé par le Collège communal en date du 17 mars;

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

Considérant que l'impact environnemental du projet, 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;

Vu le permis d'urbanisme délivré au demandeur par le Collège communal en date du 2 décembre 2008 pour la construction d'un immeuble comportant 4 appartements;

Considérant que la demande vise la régularisation de l'aménagement de deux logements supplémentaires dans les combles de cet immeuble comportant déjà 4 logements (deux au rez-de-chaussée et deux au premier étage);

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité de recours ne peut être infléchie par une telle situation;

Considérant, par ailleurs, que la Commission indique dans son avis que :

'[...] Compte tenu de ce que le bien transformé se situe à proximité de grands axes de circulation; qu'il ressort de l'audition que d'une part, le bâtiment en cause est proche d'une ligne de bus et que, d'autre part, plusieurs immeubles à appartements sont présents non loin de l'objet dont recours; que, au vu de ces éléments, la Commission est favorable en ce qui concerne la densité proposée;

Compte tenu de ce que le recours porte sur deux unités d'habitat réalisées au deuxième étage d'une construction autorisée; qu'il ressort de l'audition que le gabarit du bâtiment n'a en rien été modifié par rapport à ce qui a fait l'objet du permis délivré; que la Commission estime que les appartements à régulariser n'offrent pas une qualité de vie suffisante à ses occupants; qu'en effet, elle constate le manque de prises de vues directes, les logements étant pour l'essentiel pourvus d'ouvertures en toiture; qu'il n'existe, pour chaque appartement, qu'un percement en façade latérale alors que le bien se situe en bordure de zone d'intérêt paysager; que, de surcroît, les pièces de vie sont, pour l'essentiel, mansardées; que, en définitive, la Commission considère que ces éléments démontrent que l'article 1^{er} du CWATUPE (gestion qualitative du cadre de vie) n'est pas respecté;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, se rallie pleinement à la position susmentionnée émanant de la Commission d'avis; que si la densité proposée est acceptable eu égard à la situation proche des axes routiers et des moyens de transports, les logements résultant des aménagements projetés n'offrent pas un cadre de vie de grande qualité pour ses futurs occupants; qu'ils sont compris sous le volume de la toiture et presque uniquement éclairés par des baies en toiture orientées vers le ciel et ne permettant ainsi aucune vue sur le paysage urbain environnant ni sur la zone arrière; que l'aménagement des logements supplémentaires dans les combles réduit d'autant les espaces de stockage éventuellement disponibles pour les autres logements;

Considérant que les autorités ne peuvent cautionner pareille densification des lieux qui vise une rentabilité maximale du bien au détriment du confort et de la qualité du cadre de vie offert à ses occupants;

Considérant, enfin, que l'avis du service de prévention incendie n'a pas été sollicité»;

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, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme".

10. Par un courrier recommandé du 31 décembre 2015, réceptionné le 7 janvier 2016, l'acte attaqué est notifié au requérant.

IV. Le moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le moyen unique est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant estime que l'autorité de recours a commis une erreur de fait et une erreur manifeste d'appréciation en affirmant que les logements à régulariser ne sont éclairés que par des baies en toiture orientées vers le ciel ne permettant aucune autre vue, alors que chacun des deux logements est pourvu d'une ouverture en façade latérale. Il ajoute que l'examen des photos jointes au dossier montre que la situation et l'implantation des velux permettent aux occupants d'avoir une vue directe horizontale et non pas uniquement en oblique vers l'extérieur, ces ouvertures étant installées de manière basse dans la toiture et au niveau des yeux.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse constate tout d'abord que les autres motifs de refus ne sont pas critiqués par le requérant, à savoir que les pièces de vie sont pour l'essentiel mansardées, que l'aménagement de deux appartements supplémentaires réduit d'autant les espaces de stockage éventuellement disponibles pour les autres logements, et enfin, que l'avis du service de prévention incendie n'a pas été sollicité.

Elle ajoute encore que les photos produites au dossier de demande de permis ne correspondent pas à celles qui sont jointes à la requête (la couleur des briques du bâtiment n'est pas la même). Elle remarque par ailleurs que la hauteur du bas des châssis de toiture par rapport au plancher est de 150 cm, de sorte qu'une vue horizontale correcte vers l'extérieur n'est possible que pour les personnes debout de grande taille et qu'aucune vue horizontale n'est possible si l'on est assis.

Elle souligne enfin que l'acte attaqué indique que les logements sont "pour l'essentiel" pourvus d'ouvertures en toiture et "presque uniquement" éclairés par des baies de toiture, les termes utilisés n'excluant pas l'existence d'autres baies

permettant une vue horizontale, ce qui est d'ailleurs le cas pour la fenêtre de la cuisine de chacun des appartements.

C. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que, dans l'hypothèse d'une multiplicité de motifs d'un acte attaqué, dont aucun n'apparaît comme déterminant, lorsqu'un de ces motifs est irrégulier, il doit conduire à l'annulation de l'acte attaqué, dès lors qu'il n'est pas certain qu'en l'absence de ce motif, l'autorité aurait refusé le permis d'urbanisme sollicité. Il renvoie à cet égard à l'arrêt S.A. LA CITADELLE, S.P.R.L. CITTA VERDE et Commune de Farciennes, n° 228.950 du 28 octobre 2014.

Il ajoute que s'il est exact que les deux logements sont pour l'essentiel éclairés par des baies en toiture, il est faux d'affirmer que ces ouvertures "ne permettent [...] aucune vue sur le paysage urbain environnant ni sur la zone arrière". Il constate que les fenêtres en toiture sont implantées de manière basse dans la toiture, soit à 150 cm du plancher. Faisant état de ce que la taille moyenne d'un belge étant de 1m78, il estime que la grande majorité de la population nationale pourrait effectivement avoir une vue directe vers l'extérieur depuis ces fenêtres.

Pour conclure, le requérant produit au dossier une décision de la partie adverse prise le 28 avril 2016, dans une affaire similaire, dans laquelle celle-ci a décidé comme suit :

" 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".

Il est dès lors difficilement compréhensible que les deux logements supplémentaires soient considérés comme n'offrant pas des espaces de vie de qualité alors que les fenêtres en toiture permettent des vues droites et alors que la partie adverse a considéré l'inverse au sujet d'un autre logement créé sous les combles avec des fenêtres en toiture ne permettant que des vues vers le ciel.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse développe les éléments suivants :

" 1. En ce qui concerne la prétendue erreur de fait qui entacherait le motif de l'acte attaqué selon lequel «les logements [...] sont compris sous le volume de la toiture et presque uniquement éclairés par des baies en toiture orientées vers le ciel et ne permettant ainsi aucune vue sur le paysage urbain environnant ni sur la zone arrière», la partie adverse tient à rappeler les éléments suivants :

- Le fait qu'il existe une seule fenêtre de cuisine présentant une verticalité importante et offrant des vues aisées vers l'extérieur n'est pas en contradiction avec le motif précité de l'acte attaqué qui précise bien que les logements sont «presque uniquement éclairés par des baies en toiture».
- La partie adverse tient également à rappeler que s'agissant de fenêtres de type «Velux» implantées dans le pan de la toiture et à 1m50 du sol, celles-ci ne permettent pas d'avoir une vue horizontale correcte vers l'extérieur si l'on est assis. Cette vue vers l'extérieur n'est possible que pour les personnes debout et de grande taille.
- Ce faisant, la motivation de l'acte attaqué n'est pas erronée en fait lorsqu'il se réfère à l'avis de la Commission sur recours qui constate le manque de prises de vues directes, «les logements étant pour l'essentiel pourvus d'ouvertures en toiture».

2. En ce qui concerne la pièce 3 annexée au mémoire en réplique de la partie requérante, la partie adverse tient à formuler les observations suivantes :

- Dans le dossier BOUSMAN à DONGELBERG (Jodoigne), il s'agissait d'un petit studio (pas de chambre) dont seulement 18 m² présentaient une hauteur minimale de 2 mètres, et qui au vu de sa faible superficie utile et de sa volumétrie limitée est destiné à un seul occupant;
- Dans la présente affaire, il s'agit de deux appartements nettement plus grands (± 100 m²) présentant deux chambres et susceptibles d'être occupés par deux ou trois personnes; il est donc normal que des logements de grande superficie utile, de volumétrie importante et de plus grande capacité d'accueil offrent un cadre de vie différent notamment avec des vues directes sur le paysage environnant lorsque l'on est assis dans les fauteuils du salon, sur les chaises de la salle à manger ou devant le bureau dans une chambre d'enfant; tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce étant donné que ces locaux sont uniquement éclairés par des châssis installés dans le pan de toiture ne permettant des vues droites qu'à une hauteur de 1m50 du sol, soit en position debout".

IV.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de la loi du 29 juillet 1991, qu'à la double condition qu'il comporte l'énoncé des raisons qui le justifient, et que ces motifs ne soient pas entachés d'inexactitude.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la

délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti; il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure; il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée; tout doute doit être exclu.

Quand un acte de refus repose sur un ensemble de motifs dont aucun, jugé régulier, n'apparaît à lui seul absolument déterminant, le Conseil d'État ne peut décider, sans se substituer à l'autorité, que celle-ci aurait adopté la même décision en l'absence de certains des motifs jugés irréguliers. Lorsqu'il n'est pas possible d'établir le sens de la décision que la partie adverse aurait prise sur la base des seuls motifs qui ont résisté au contrôle de légalité et que rien ne permet de préjuger de ce qu'elle fera lorsqu'elle sera à nouveau appelée à statuer sur le projet en tenant compte des motifs de l'arrêt d'annulation, il y a lieu d'annuler l'acte attaqué.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis de la commission d'avis sur les recours et à la proposition motivée de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) qui reposent sur plusieurs motifs. Parmi ceux-ci, figure le grief formulé par les deux instances selon lesquelles les logements à régulariser n'offrent pas une qualité de vie suffisante à ses occupants. La commission d'avis constate "le manque de prises de vues directes, les logements étant pour l'essentiel pourvus d'ouvertures en toiture". La DGO4, quant à elle, indique que les logements "sont compris sous le volume de toiture et presque uniquement éclairés par des baies en toiture orientées vers le ciel et ne permettent ainsi aucune vue sur le paysage urbain environnant ni sur la zone arrière".

Or, si les plans et photos produites par le requérant illustrent que les velux en question sont certes orientés vers le ciel, ils montrent également que leur implantation dans la partie basse de la toiture, à 1m50 du plancher, permet néanmoins des vues directes sur le paysage environnant, notamment la zone arrière.

Compte tenu de cette situation des fenêtres de toit, indiquer qu'elles ne permettent "aucune vue sur le paysage urbain environnant ni sur la zone arrière" constitue une erreur de fait. Le motif précité est dès lors entaché d'inexactitude, et partant, irrégulier. En indiquant dans son dernier mémoire que ces velux "ne permettent pas d'avoir une vue horizontale correcte vers l'extérieur si l'on est assis", la partie adverse ajoute une précision que sa décision ne contient pas.

La décision attaquée repose sur d'autres motifs. Néanmoins, aucun de ceux-ci n'est présenté comme déterminant, de sorte que le Conseil d'État, ne peut décider, sans se substituer à la partie adverse, que celle-ci aurait adopté la même décision en l'absence du motif précité. Rien ne permet de préjuger de ce qu'elle fera lorsqu'elle sera à nouveau appelée à statuer sur le projet en tenant compte des motifs de l'arrêt d'annulation.

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros (700 euros d'indemnité de base majorée de 20 %).

Aucune raison ne justifie d'accorder une majoration de l'indemnité de base. Il y a lieu de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Ministre wallon ayant l'Aménagement du territoire et l'Urbanisme dans ses attributions, du 30 décembre 2015 qui refuse à Michèle CARRETTA un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Namur, chaussée de Louvain 740 et cadastré section D, n^{os} 194c et 193b, qui a pour objet la régularisation de l'aménagement de deux appartements dans les combles d'un immeuble existant.

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 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

Anne-Françoise BOLLY,
Céline MOREL,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Anne-Françoise BOLLY.