

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.580 du 22 mai 2019

A. 218.959/XIII-7632

En cause : **la Ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe BOUILLARD et
Julien BOUILLARD, avocats,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 avril 2016, la ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, du 9 février 2016, délivrant à André MELIN un permis d'urbanisme pour la création d'un "espace de stationnement en zone de recul", et déclarant sans objet "la régularisation de la mise en colocation de la bâtisse" sur un bien sis à Ottignies-Louvain-La-Neuve, rue des Deux Ponts, n° 1, cadastré section D, n° 226 B2.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mai 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louis DEHIN, *loco* M^{es} Philippe BOUILLARD et Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Émilie LEBEAU, *loco* M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier 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 29 avril 2015, André MELIN introduit une demande de permis d'urbanisme visant à "créer un logement dans une habitation existante", sise à Ottignies, rue des Deux Ponts, n° 1, cadastrée 1^{ère} division, section D, parcelle n° 226b2.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, en zone mixte d'habitat de services et de bureaux au schéma de structure communal (S.S.C.), ainsi qu'en aire 1/1 (sous-aire d'habitat en ordre fermé du centre d'Ottignies) au règlement communal d'urbanisme (R.C.U.).

Il est également situé dans le périmètre du plan communal d'aménagement (P.C.A.) "des 7 Ponts", approuvé par un arrêté ministériel du 9 novembre 1998.

2. Par un courrier du 13 mai 2015, la ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve délivre au demandeur de permis un accusé de réception indiquant que le dossier est complet à la date du 29 avril 2015.

3. Le 26 mai 2015, la zone de secours du Brabant wallon émet un avis favorable conditionnel.

4. Le 18 juin 2015, le collège communal d'Ottignies-Louvain-La-Neuve refuse le permis sollicité. Cette décision est fondée sur les motifs suivants :

" [...]

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice et ses compléments est [sic] suffisante pour appréhender l'impact du projet sur son environnement,

Considérant que par conséquent une étude d'incidences ne se justifie pas en l'espèce,

Considérant que la demande est annoncée comme portant sur la création d'un logement dans une habitation existante,

Considérant que le bien est connu comme une habitation unifamiliale,

Considérant qu'il apparaît que ce bien est actuellement occupé comme logement collectif (4 chambres avec pièces de vie communes et locaux sanitaires utilisés par plusieurs occupants pour un seul numéro de police),

Considérant que la demande porte donc sur la volonté de sous-numéroter l'une des chambres, pour des raisons non motivées mais qui semblent hors fondements urbanistiques,

Considérant que le bien est situé dans le périmètre du P.C.A. des 7 Ponts adopté le 9 novembre 1998,

Considérant que les prescriptions du P.C.A. fixent des normes minimales de stationnement à respecter (1 emplacement par logement et par fraction de 75 m² brut) en indiquant que le Collège peut fixer d'autres normes (à sous-entendre, plus strictes) notamment en cas de transformation ou de changement de destination d'un bien,

Considérant que l'habitation dispose d'un garage permettant de répondre à un programme unifamilial,

Considérant que la création d'un second logement distinct implique l'aménagement d'au moins une place de parking supplémentaire sur fonds privé,

Considérant que la zone de recul, bien qu'elle semble déjà servir au stationnement, n'est pas destinée à recevoir cette affectation au regard du plan de destination du P.C.A. (la zone de recul, bien qu'elle semble déjà servir au stationnement, est destinée aux jardins avant et à l'accès aux immeubles et garages),

Considérant que l'autorisation d'obtenir une sous-numérotation ne peut s'envisager vu qu'un nombre suffisant d'emplacements de stationnement ne peut être aménagé sur fonds privé et en parfaite compatibilité avec les options du P.C.A.,

Considérant l'avis défavorable remis par le service logement de la Ville,

Considérant que le collège se rallie à ses conclusions,

Considérant que l'autorisation d'obtenir une sous-numérotation ne peut s'envisager tant que le collège n'a pas la garantie que ce second logement :

- respecte les critères de salubrité fixés par le Gouvernement wallon (stabilité, étanchéité, installations électriques et de gaz, ventilation, éclairage naturel, équipement sanitaire et installation de chauffage, circulation au niveau des sols et escaliers),
- respecte les règlements en matière de salubrité et d'incendie,
- garantit l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée (logement indépendant sans partage de pièces communes avec d'autres occupants),
- dispose du certificat PEB".

Selon le demandeur de permis, cette décision lui a été notifiée le 11 juillet 2015.

5. Par un courrier du 28 juillet 2015 réceptionné le lendemain, il introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. Il y apporte notamment les précisions suivantes :

" Contexte

1. La demande a été introduite à l'invitation du service «Population» suite à une demande de domiciliation d'un deuxième colocataire qui est actuellement demandeur d'emploi, un premier colocataire ayant déjà été autorisé à se domicilier. Au regard de la législation sociale, le défaut de domiciliation de ce second locataire a pour effet de l'assimiler à un cohabitant.
2. Concrètement la demande porte sur un logement en colocation entre jeunes actifs assurant ainsi la transition entre les études et une mise «en ménage». Les colocataires, au nombre de quatre, sont âgés respectivement de 25, 27, 28 et 29 ans.

Trois colocataires sont actifs et navetteurs sur Bruxelles au départ de la gare d'Ottignies proche de 500 mètres.

Les moyens du recours

1. Requalification de l'intitulé de la demande : ce n'est pas la création d'un logement dans une habitation existante, mais la création d'un logement collectif (colocation) dans une maison à l'origine unifamiliale ou la création d'une sous-numérotation (1/201) afin qu'un locataire soit considéré comme «isolé».
2. Comme précisé, aucuns travaux modificatifs n'ont été entrepris, seuls des aménagements et rafraîchissements (peinture, revêtement de sol,...) au goût du jour ont été réalisés.

[...]".

6. Le 24 août 2015, la commission d'avis sur les recours donne un avis défavorable.

7. Le 29 septembre 2015, la direction juridique 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.

8. Par un courrier du 21 octobre 2015, le Ministre informe le collège communal que la demande méconnaît les prescriptions du P.C.A. en ce qui concerne le nombre minimum de places privées de stationnement (2 places au lieu de 3 en tenant compte "des m² brut" et 4 en tenant compte du nombre de logements - article 00.6), et en ce qui concerne l'implantation d'une aire de stationnement en zone de recul alors que la surface et la configuration de la zone ne le permettent pas (présence d'un accès au logement, d'un accès au garage, minéralisation totale de la zone - articles 10.2.1 et 10.2.2.).

Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville du 27 novembre au 12 décembre 2015. Elle suscite le dépôt de deux réclamations.

9. Le 9 février 2016, le Ministre déclare la demande sans objet en ce qui concerne la régularisation de la mise en colocation de la bâtisse et octroie un permis d'urbanisme "pour l'espace de stationnement en zone de recul". Cette décision est motivée comme suit :

" [...]

Considérant qu'en date du 29 septembre 2015, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition de décision concluant au refus du permis; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« [...]

Considérant que la demande vise la création d'un logement collectif (4 locataires occupants) dans une habitation unifamiliale existante;

Considérant que le logement collectif est déjà existant; qu'il s'agit dès lors d'une régularisation;

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

Considérant que la Commission précise notamment dans son avis que "(...) Compte tenu de ce qu'en matière de gestion des registres de la population, le ménage est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun;

Compte tenu de ce qu'au regard des plans joints à la demande de permis d'urbanisme, la Commission constate qu'il ne s'agit pas de deux logements distincts permettant d'accueillir deux ménages; qu'aucuns travaux n'ont été réalisés dans l'habitation existante; que celle-ci est occupée par trois personnes en colocation;

Compte tenu de ce que le demandeur souhaite quant à lui permettre aux locataires de pouvoir bénéficier, chacun, du statut de ménage; qu'au regard de la législation actuelle, il semble que le souhait du demandeur ne puisse se traduire autrement que par la création de plusieurs logements distincts au sein de l'habitation;

La Commission estime que la problématique du demandeur ne relève pas de la matière de l'urbanisme.

Toutefois, dans le cas où le demandeur souhaiterait créer deux logements distincts dans cette habitation, la Commission émet un avis défavorable en l'état actuel du dossier car il conviendra, alors, de revoir la distribution des pièces afin que chaque logement constitue une entité autonome au sein de l'habitation";

Considérant que l'autorité saisie du recours partage la dernière affirmation de la Commission en ce que l'objet de la demande dont recours a pour objet la régularisation de la création d'un logement collectif et non la création de logements, nonobstant le souhait du demandeur, tel qu'exposé par la Commission;

Considérant que l'article 26 du Code dispose que :

"[...]"

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie à l'article 26 précité du Code;

Considérant que la demande déroge aux prescriptions urbanistiques du plan communal d'aménagement en ce qui concerne les points suivants :

- le nombre de places privées de stationnement (2 places) est inférieur au nombre minimum requis (3 places en tenant compte des m² brut) et (4 places en tenant compte du nombre de logements) (article 00.6);
- l'implantation d'une aire de stationnement en zone de recul alors que la surface et la configuration de la zone de recul ne le permettent pas : présence d'un accès au logement, d'un accès au garage, minéralisation totale de la zone (articles 10.2.1. et 10.2.2.);

Considérant que l'article 113 dispose que :

"[...]"

Considérant que l'article 114 dispose que :

"[...]"

Considérant que les mesures particulières de publicité n'ont pas été réalisées;

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'habitation objet de la demande est l'archétype de l'habitation unifamiliale avec jardin; que son gabarit limité et son organisation interne ne se prêtent pas à une destination de logement collectif pouvant accueillir quatre colocataires; que les espaces communs sont particulièrement réduits; que la

disposition des locaux et la nature des cloisonnements engendrent une promiscuité évidente des lieux;

Considérant que l'aménagement d'une aire de stationnement sur la totalité de la zone de recul côté voirie ne participe pas à la continuité ni à la qualité de l'espace rue à cet endroit, tant par la minéralisation totale de la zone que par l'encombrement de cet espace de liaison entre l'habitat et l'espace public par des véhicules automobiles qu'il engendre;

Considérant que les autorités ne peuvent avaliser pareille densification de l'immeuble qui vise une rentabilité maximale de l'immeuble au détriment du bien-être de ses habitants; que de tels aménagements peu soucieux de la qualité du cadre de vie vont à l'encontre des objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code et du SDER;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme»;

Considérant que l'autorité compétente ne partage pas totalement la position et les motifs développés tant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux que par la Commission d'avis sur les recours; que sa décision repose sur les motifs visés ci-après;

[...]

Considérant que, sur base des pièces du dossier - et notamment des plans déposés au dossier, la demande vise la régularisation d'un bâtiment en colocation, ainsi que la régularisation d'un espace de stationnement en zone de recul; que la bâtisse est occupée par 4 personnes, celles-ci disposent chacune d'une chambre privative et ont à leur disposition plusieurs locaux communs (séjour, cuisine, sanitaires);

Considérant que l'instruction de la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne remet pas en cause la nécessité de l'obtention préalable d'un permis dans le cadre de la présente demande;

Considérant que l'article 1^{er}, 6°, du Code wallon du Logement définit la notion de «logement collectif» comme un «logement dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs ménages»; que le point 28 de ce même article définit la notion de «ménage» comme étant «la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques»; que l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 précitée dispose notamment que : «La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée [...]»;

Considérant que la colocation constitue un mode d'habitat communautaire résultant du choix des résidents de vivre ensemble (motivé par des relations personnelles circonstanciées), ce qui la différencie du logement collectif visé par le Code du Logement;

Considérant que, sur base de ces éléments, la situation de colocation visée en l'espèce ne crée pas un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP;

Considérant par ailleurs que la colocation d'une habitation ne correspond à aucun des cas de changement de destination du bien visés par les articles 84 et 271 du CWATUP;

Considérant que l'occupation en colocation d'une habitation n'est pas soumise en soi à permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, cette utilisation n'a pas engendré d'actes et travaux - tant au sein du bâtiment qu'au niveau de son enveloppe extérieure - qui seraient soumis à permis d'urbanisme; que cette partie de la demande doit être déclarée sans objet;

Considérant, par contre, que la demande conserve son objet pour la régularisation de l'espace de stationnement en zone recul (qui apparaît sur les plans);

Considérant que la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat définie par l'article 26 du Code;

Considérant que l'instruction de la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux relève que la demande déroge aux prescriptions urbanistiques du plan communal d'aménagement en ce qui concerne :

- le nombre de places privées de stationnement (2 places) est inférieure au nombre minimum requis (3 places en tenant compte des m² brut) (article 00.6);
- l'implantation d'une aire de stationnement en zone de recul alors que la surface et la configuration de la zone de recul ne le permettent pas : présence d'un accès au logement, d'un accès au garage, minéralisation totale de la zone (articles 10.2.1. et 10.2.2.);

Considérant que l'article 113 du Code stipule notamment que : [...]

Considérant que l'article 114 du Code dispose que : [...]

Considérant que les dérogations soulevées par le projet n'altèrent nullement les lignes de force du paysage; que ces lignes de force sont respectées, la zone de stationnement étant au niveau du sol; que, par ailleurs, ces dérogations sont compatibles avec la destination générale de la zone considérée, à savoir la zone d'habitat au plan de secteur et zone de résidence au P.C.A.; que ces dérogations ne compromettent pas les options urbanistique ou architecturale des prescriptions du plan communal d'aménagement; que les dispositions auxquelles il est dérogé ne sont pas identifiées comme des options urbanistiques (la zone de recul peut accueillir du stationnement sous certaines conditions, la minéralisation totale de cette zone n'est pas expressément exclue), et encore moins architecturales;

Considérant que, dans le cadre du présent recours, en application de l'article 123 du Code, une enquête publique a été réalisée pour les motifs suivants : dérogations aux prescriptions précitées du plan communal d'aménagement (article 330, 11°, du Code); que cette enquête a été réalisée du 27 novembre au 12 décembre 2015; que cette enquête publique a suscité l'introduction de 2 réclamations portant essentiellement sur :

- le manque de places de stationnement dans le quartier;
- la crainte que les travaux de voirie programmés en 2016 réduisent la largeur carrossable de la rue et de ce fait les possibilités de stationnement en rue;
- le caractère incomplet du dossier : la situation existante et en projet semblant identiques;

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

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

Considérant que le schéma de développement de l'espace régional encourage la densification des centres urbains, à proximité d'activités polarisatrices et d'offres de transports en commun;

Considérant que le bâtiment se situe au centre d'Ottignies, non loin de nombreuses activités polarisatrices (gare, divers commerces, administration communale...); que les occupants du bâtiment visé ne sont pas dépendants de l'utilisation de la voiture; qu'ils disposent de nombreux services accessibles via les modes de transport doux; que, de surcroît, ils peuvent emprunter aisément les transports en commun (trains et bus), eu égard à la situation du bien non loin de la gare d'Ottignies; que la demande rencontre les recommandations du schéma de développement de l'espace régional; qu'en outre, elle apporte une réponse adéquate aux enjeux actuels identifiés par le référentiel «Politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle - lignes de forces»; que le stationnement proposé par la demande est suffisant pour répondre aux besoins des occupants de l'immeuble; que limiter le stationnement sur fond propre au seul garage est excessif, fut-ce même pour une occupation unifamiliale traditionnelle du bien; que, pour ces motifs, il y a lieu de constater le caractère exceptionnel des dérogations soulevées ci-avant;

Considérant qu'eu égard aux photographies déposées au dossier et reprises sur internet (cf. Google Street view), la zone de recul telle que sollicitée s'inscrit dans la continuité de l'espace-rue tel qu'il existe majoritairement aux abords du bâtiment, et ce notamment eu égard à sa minéralisation totale et à son utilisation comme zone de stationnement;

Considérant que les craintes émises lors de l'enquête publique quant à l'impact négatif sur le stationnement en rue ne sont pas fondées sur des faits concrets, alors que, pourtant, le bâtiment est déjà en colocation; que les réclamations introduites ne présentent aucune situation factuelle problématique (notamment par le biais de photographies); que la problématique des travaux qui seraient programmés dans la rue n'a pas été soulevée par le Collège communal; que ce dernier est sensé être davantage informé de la portée et de la programmation desdits travaux; que, par ailleurs, aucun élément probant quant à ces travaux n'a été joint aux lettres de réclamation; qu'eu égard à ces précisions et au vu de ce qui précède, il y a lieu de ne pas retenir les objections soulevées lors de l'enquête publique;

Considérant, par ailleurs, que, dans le cadre de la présente demande, l'autorité de recours entend rappeler que la colocation constitue une réponse à un besoin sociétal actuel; que la Déclaration de Politique régionale «Oser, innover, rassembler» 2014-2019, dans son volet «Logement», entend «encourager les nouvelles formes d'habiter» et promouvoir la colocation impliquant des espaces privés et au moins un espace commun; que le Gouvernement entend également encourager les propriétaires à offrir des colocations de qualité;

Considérant que le bâtiment présente une configuration idéale à ce mode d'habitat; que le demandeur n'a pas réalisé de travaux pour adapter le volume initial; que ce constat explique les similitudes entre la situation existante et la situation projetée qui ont interpellé l'un des réclamants; que ce mode d'habitat trouve par nature sa place dans une habitation présentée comme l'archétype d'une habitation unifamiliale avec jardin; que l'on peut s'étonner de la promiscuité relevée par la DGO4; que ce mode d'habitat génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants et qui est proche d'une vie en famille; qu'en outre, pareille colocation se caractérise également par sa réversibilité; qu'elle n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle;

Considérant que le projet ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille telle un couple avec deux enfants étudiants;

Considérant que le demandeur a déposé un rapport de prévention incendie rédigé le 26 mai 2015; que ce rapport est favorable conditionnel;

Considérant qu'au vu des motifs dégagés par l'instruction de l'autorité compétente, il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme pour l'espace de stationnement en zone de recul et de déclarer sans objet la demande visant à régulariser la mise en colocation de la bâtisse".

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la partie requérante par un pli recommandé du 11 février 2016.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'erreur de fait, de la violation du principe général de minutie, du défaut de motivation adéquate et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante considère que, en l'absence de précisions quant aux dimensions de l'emplacement de parking litigieux, l'auteur de l'acte attaqué n'a pu vérifier si cet espace était suffisant pour permettre à un véhicule de se garer de manière sécurisante pour la circulation publique.

Elle estime par ailleurs que l'auteur du permis n'a pas statué en toute connaissance de cause dès lors que la demande de permis est totalement silencieuse quant aux travaux (revêtements, abords,...) ayant été régularisés.

En réplique, elle souligne que les plans font apparaître les dimensions d'un garage préexistant "qui ne fait pas réellement l'objet de la demande de permis". Elle maintient qu'aucune dimension n'apparaît pour l'espace de parking en zone de recul parallèlement à la voirie, et soutient que, "à vue d'œil, l'espace de parking paraît nettement moindre que les 2,70 m précisés pour le garage". Elle doute donc que l'espace à front de voirie soit suffisant pour garer un véhicule dans de bonnes conditions.

Elle considère par ailleurs que "l'autorité aurait dû également être informée des matériaux et des aménagements objet de la demande afin de pouvoir apprécier si l'octroi du permis [...], qui plus est en régularisation, était

envisageable". À son estime, "le fait qu'aucun aménagement futur n'est prévu n'a aucune incidence puisque l'acte litigieux examine une demande actuelle" et "le fait que le demandeur de permis ait joint une photo (de piètre qualité) de la façade de sa maison n'a certainement pas permis à la partie adverse de pallier à l'insuffisance de la demande concernant ce parking".

IV.2. Examen

Selon la mention "parking" figurant sur le plan de géomètre joint à la demande, l'emplacement de parking litigieux se situe dans la zone de recul, parallèlement à la façade avant de l'immeuble principal, entre cette façade et le trottoir. Ce plan, réalisé à l'échelle, permet d'évaluer les dimensions de la zone de parcage litigieuse, soit environ 6,75 mètres de long - sans tenir compte de la largeur du garage accolé au bâtiment principal - et 2,5 mètres de large.

La partie requérante n'établit pas qu'un tel espace ne serait pas suffisant pour y stationner un véhicule automobile de dimension standard sans gêner la circulation publique. L'emplacement en cause est d'ailleurs déjà affecté au parking, sans que les réclamants, qui se plaignent tous les deux de l'insuffisance des places de stationnement aux alentours, évoquent de quelconques désagréments liés à l'usage actuel de la zone de recul litigieuse par les locataires du demandeur de permis, comme le relève l'auteur de l'acte attaqué.

Par ailleurs, celui-ci a porté une appréciation spécifique quant aux "matériaux et aménagement" de la zone de recul en considérant que "eu égard aux photographies déposées au dossier et reprises sur internet (cf. Google Street view), la zone de recul telle que sollicitée s'inscrit dans la continuité de l'espace-rue tel qu'il existe majoritairement aux abords du bâtiment, et ce notamment eu égard à sa minéralisation totale et à son utilisation comme zone de stationnement". La partie requérante ne soutient pas que l'autorité délivrante a commis une erreur factuelle en visant la "minéralisation totale" de la zone en cause et son utilisation comme zone de stationnement.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation du Chapitre III du Livre I^{er} du Code de l'environnement, et plus particulièrement des articles D.50 et D.64 dudit Code.

La partie requérante soutient que la motivation du permis litigieux est stéréotypée en ce qui concerne les incidences du projet sur l'environnement, et qu'elle ne permet pas de s'assurer que l'autorité a effectué un examen concret de l'impact de la création d'un parking à proximité directe d'autres habitations, dans une zone destinée aux accès aux immeubles et jardins.

Dans son mémoire en réplique, elle précise que le moyen ne porte pas sur d'éventuelles lacunes de la notice et que le fait qu'elle a jugé que la notice était suffisante pour appréhender les incidences du projet sur l'environnement ne la prive pas d'un intérêt à critiquer l'absence d'examen des incidences non notables par l'autorité délivrante.

La partie requérante ajoute que "le projet engendre nécessairement certaines nuisances : l'occupation d'une maison par plusieurs ménages, avec la création de parking y afférent, implique une plus grande densification et une problématique de parking", et que "la création de ce parking, en dérogation, le long d'une voirie, a des impacts sur l'environnement direct : le trottoir restera-t-il accessible aux personnes à mobilité réduite une fois le véhicule parké? Les lieux se prêtent-ils à la réalisation d'un créneau sans danger? Le parking supplémentaire est-il suffisant alors qu'une troisième place était envisagée?". Il s'agirait là d'incidences que l'autorité aurait dû analyser en application de l'article D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

V.2. Examen

La motivation imposée par l'article D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement relativement à toutes les incidences d'un projet, notables ou non, et aux objectifs précisés à l'article D.50 du même Code, est distincte de celle qui doit porter sur la nécessité d'imposer ou non une étude d'incidences prévue en principe au début de la procédure. Cette motivation constitue une formalité substantielle.

L'absence de référence expresse à l'article D.64, précité, ne signifie pas en soi que le permis d'urbanisme litigieux ne contiendrait aucune motivation quant aux incidences notables ou non du projet sur l'environnement. Il suffit que la motivation de l'acte, notamment à la faveur de la réponse apportée aux avis ou aux réclamations, et les conditions qui l'assortissent permettent de s'assurer que l'autorité compétente a régulièrement vérifié que, compte tenu des aménagements prévus, les nuisances resteraient dans des limites acceptables pour le voisinage. En d'autres termes, la motivation d'un acte administratif doit être appréhendée dans son intégralité. Par conséquent, une motivation, d'apparence stéréotypée, ne peut être dissociée des autres motifs de l'acte. Elle doit par ailleurs être proportionnelle à l'importance ou la nature du projet en question.

En l'espèce, la motivation du permis litigieux montre que son auteur avait bien conscience de la nature du projet, de ses dimensions et de sa localisation : "la régularisation d'un espace de stationnement qui apparaît sur les plans", espace totalement minéralisé qui, comme le précise la proposition de décision de la DGO4 reproduite dans l'acte attaqué, occupe "la totalité de la zone de recul côté voirie".

En soulignant que "les dérogations sont compatibles avec la destination générale de la zone considérée, à savoir la zone d'habitat au plan de secteur et zone de résidence au P.C.A.", qu'"elles ne compromettent pas les options urbanistique ou architecturale des prescriptions du plan communal d'aménagement", que "les dispositions auxquelles il est dérogé ne sont pas identifiées comme des options urbanistiques (la zone recul peut accueillir du stationnement sous certaines conditions, la minéralisation totale de cette zone n'est pas expressément exclue), et encore moins architecturales", que "la zone de recul telle que sollicitée s'inscrit dans la continuité de l'espace-rue tel qu'il existe majoritairement aux abords du bâtiment, et ce notamment eu égard à sa minéralisation totale et à son utilisation comme zone de stationnement", que "les craintes émises lors de l'enquête publique quant à l'impact négatif sur le stationnement en rue ne sont pas fondées sur des faits concrets, alors que, pourtant, le bâtiment est déjà en colocation" et que "les réclamations introduites ne présentent aucune situation factuelle problématique (notamment par le biais de photographies)", l'auteur de l'acte attaqué démontre qu'il a examiné l'impact concret de la demande sur son environnement direct, et justifie à suffisance en quoi il estime que les nuisances potentielles de l'emplacement de parking litigieux restent acceptables pour le voisinage.

Quant aux nuisances qui découleraient spécifiquement de "l'occupation d'une maison par plusieurs ménages", des colocataires forment un seul ménage comme le relève l'auteur de l'acte attaqué. Au demeurant, l'autorité répond à suffisance au problème des nuisances potentielles liées au nombre d'occupants de

l'immeuble litigieux en précisant que "le projet ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille tel un couple avec deux enfants étudiants".

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 19 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, du défaut de motivation interne et de motivation adéquate.

Selon la partie requérante, en faisant principalement état de documents généraux ("Politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle - lignes de forces" et Schéma de Développement de l'Espace Régional) et de la situation générale du bien en centre urbain (proximité de la gare, commerce, administration, accessibilité par des transports doux, transports en commun), l'auteur de l'acte attaqué ne motive pas adéquatement le caractère exceptionnel de la dérogation mais montre au contraire qu'elle juge le P.C.A. litigieux dépassé et inadéquat dans tout son périmètre. Elle soutient que de tels motifs pourraient s'appliquer à tout projet de ce type dans le périmètre du P.C.A. À son estime, la décision attaquée révisé implicitement une réglementation générale et dénature la règle instaurée en ce qui concerne le parking.

Elle considère par ailleurs qu'en affirmant que les occupants de l'immeuble ne sont pas dépendants de l'utilisation de la voiture, - ce qui, selon elle, n'est pas étayé -, l'autorité se réfère à une situation temporaire et extrêmement variable qui ne peut valablement justifier une autorisation définitive et fixe.

Elle soutient en outre que la superficie du terrain de la propriété est suffisante pour accueillir le nombre de places de parking prescrit et que la motivation du permis ne fait état d'aucune contrainte ou difficulté matérielle qui justifierait qu'il soit dérogé à la réglementation. À son estime, la dérogation n'a pas été octroyée pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis, mais pour satisfaire une demande fondée sur une convenance personnelle.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante réitère en substance, son argumentation.

VI.2. Examen

Au préalable, il y a lieu de relever que, si, dans sa requête, la commune requérante conteste la motivation du caractère exceptionnel de "la" dérogation octroyée par l'autorité de recours, ce sont bien deux dérogations distinctes au P.C.A. qui sont envisagées dans le permis litigieux, la première, concernant l'insuffisance des emplacements de parking liés au projet, la seconde, visant l'implantation d'une place de stationnement en zone de recul.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, si le contrôle du Conseil d'État de l'appréciation des faits est marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation, le contrôle sur leur matérialité et leur qualification est complet.

En l'espèce, s'agissant du nombre minimum d'emplacements de stationnement sur fonds propre, la disposition du P.C.A. dont la demande s'écarterait s'établit de la manière suivante :

" 00 PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES :

[...]

00.6 : STATIONNEMENT

En cas de construction, de reconstruction ou de transformation, la Commune peut fixer le nombre de places privées de stationnement ou de garages pour voiture qui devront être aménagées par les propriétaires à leur frais et sur fonds privés. Cette disposition est également applicable en cas de changement de destination d'un immeuble existant. Les emplacements de parcage des véhicules devront figurer dans les projets soumis à autorisation.

Le nombre minimum de places privées de stationnement ou de garages pour voiture qui doivent être aménagées par les propriétaires à leur frais et sur fonds privés est fixé comme suit :

- nombre d'emplacements par logement : 1 par 75 m² brut ou par fraction de 75 m² brut

[...]

La Commune pourra limiter les superficies, profondeurs et gabarits des bâtiments en fonction des possibilités de créer des emplacements de stationnement sur fonds privés".

Selon l'interprétation donnée par la partie requérante de son propre P.C.A, le deuxième alinéa de l'article 00.6, seul en cause en l'espèce, fixe des normes minimales de stationnement (un emplacement par logement et par fraction de 75 m² brut), le premier alinéa permettant, le cas échéant, au collège de fixer des règles plus strictes en cas de construction, de reconstruction, de transformation ou de changement de destination.

Ce P.C.A. a été adopté par un arrêté ministériel du 9 novembre 1998, soit postérieurement à la construction de l'immeuble litigieux, qui, tout comme le garage, existait déjà en janvier 1992. Il n'est pas soutenu que ce bâtiment aurait fait l'objet d'une quelconque modification. Le "nombre minimum" d'emplacements de stationnement par logement prévu à l'article 00.6, alinéa 2, ne lui est dès lors pas applicable.

Quant à l'implantation d'une nouvelle place de stationnement en zone de recul, les articles 10.2.1. et 10.2.2 du P.C.A. évoqués par l'autorité de recours disposent comme suit :

" 10. ZONES DE RÉSIDENCE

[...]

10.2. ZONE DE REcul

[...]

10.2.1 DESTINATION

Ces zones de recul situées entre les constructions et l'alignement du domaine public, sont destinées aux jardins avant et accès aux garages et immeubles. Ces reculs devront être aménagés par le propriétaire du lot.

10.2.2. STATIONNEMENT DES VÉHICULES

Quand la surface et la configuration de la zone de recul le permettent, le stationnement y est autorisé, à condition qu'il ne présente pas un danger pour la circulation publique.

Il sera planté au minimum un arbre feuillu à moyenne tige pour deux emplacements de voiture. Les stationnements seront réalisés en asphalte ou en pavés de béton".

Il ressort de la lecture combinée de ces deux dispositions que la zone de recul n'est pas destinée exclusivement aux jardins et accès de garage, et que le stationnement y est également permis, moyennant le respect des conditions formulées à l'article 10.2.2.

L'octroi d'un permis pour la place de parking litigieuse ne nécessite donc pas l'octroi d'une dérogation au P.C.A. Un tel permis peut être délivré si l'autorité estime que "la surface et la configuration de la zone de recul [...] permettent" le stationnement et que ce stationnement "ne présente pas de danger pour la circulation publique".

La réunion de ces conditions relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, sous réserve d'une erreur manifeste qui n'est pas alléguée en l'espèce.

Le troisième moyen, en ce qu'il conteste exclusivement la motivation du caractère exceptionnel de dérogations non avérées, manque en droit.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième 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, en ce que l'autorité a statué *ultra petita*, et du principe d'indépendance des polices administratives.

La requérante souligne que, alors que la demande de permis porte clairement sur la création d'un logement, l'autorité de recours a modifié son objet et estimé qu'elle portait sur la régularisation d'une colocation, opération non soumise à permis d'urbanisme.

À cet égard, elle précise que "le demandeur tente, indirectement de faire valider par une autorité une sous-numérotation pour un logement indépendant qui n'existe pas, dans le but de permettre à ses colocataires de percevoir des allocations sociales plus intéressantes", que "la demande de permis d'urbanisme ne porte pas sur l'existence d'une colocation et de son éventuelle régularisation au regard de la police administrative de l'urbanisme" et que "l'habitation est d'ailleurs affectée depuis un certain temps à une colocation sans qu'aucun procès-verbal d'infraction n'ait été dressé".

La partie requérante estime par ailleurs que, en vertu du principe de l'indépendance des polices administratives, l'autorité de recours ne pouvait motiver sa décision en se référant à des notions relevant de la réglementation du logement. En conclusion, elle soutient que la demande "aurait dû être refusée dès lors qu'aucun logement indépendant ne paraît avoir été créé ou ne paraît avoir été projeté".

Dans son mémoire en réplique, elle "s'en réfère [...] en l'absence de contestation, à ses écrits précédents".

VII.2. Examen

L'autorité de recours constate que la colocation préexistante n'a pas entraîné de travaux, qu'aucun nouveau logement n'a été créé et que ce type d'occupation ne nécessite pas de permis d'urbanisme, ce que la commune requérante ne conteste pas. La décision litigieuse n'autorise aucun changement quant à

l'organisation et au mode d'occupation actuels de l'immeuble. On n'aperçoit pas en quoi une décision explicite de refus de permis pour la création d'un nouveau logement pourrait lui être plus favorable. La requérante n'a pas intérêt au moyen.

Au demeurant, l'autorité de recours n'a pas statué *ultra petita*. L'auteur de l'acte attaqué indique expressément qu'il se fonde sur les pièces du dossier de demande, et non sur son seul intitulé pour considérer que "sur base des pièces du dossier - et notamment des plans déposés au dossier, la demande vise la régularisation d'un bâtiment en colocation, ainsi que la régularisation d'un espace de stationnement en zone de recul". Ainsi, sur la base des éléments concrets en sa possession, et notamment des plans déposés et du contenu du recours administratif, il a valablement pu estimer qu'il n'était pas saisi d'une demande de création d'un nouveau logement mais de l'établissement d'une colocation.

Le quatrième moyen ne peut être accueilli.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Simone GUFFENS