

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.008 du 6 novembre 2019

A. 219.388/XIII-7692

En cause :

la Commune d'Ans,

ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant, élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2016, la commune d'Ans demande l'annulation de l'arrêté du 25 mars 2016 du Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses compétences délivrant à Rosolino LOBUE et Guiseppina UMINA un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'aménagement de trois logements dans un immeuble situé rue Branche Planchard 193 à Ans.

II. Procédure

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2019 à 10 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un conseiller unique.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Amira DE BROUWER, *loco* M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier DRION, 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 11 mars 2015, Rosolino et Guiseppina LOBUE-UMINA introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'aménagement de trois logements dans un immeuble situé rue Branche Planchard 193 à Ans et cadastré section B, n° 73/04.

Le dossier de demande comprend notamment un avis favorable du service prévention d'incendie de Liège, émis le 20 octobre 2011.

Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège et dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme d'Ans, approuvé par le conseil communal le 19 mai 1914 et modifié à plusieurs reprises (R.C.U.).

La demande de permis présente les actes et travaux comme suit :

- " Il s'agit de rendre une habitation d'1 logement en 3 logements. Un logement au rez-de-chaussée et 2 logements au premier.
L'habitation est une maison 3 façades. Elle fait 11M30 de façades à rue et arrière, et 12M40 de profondeur pour la façade latérale droite.
Elle dispose d'un rez-de-chaussée et d'un premier étage.
Les travaux à l'intérieur sont minimes. En fait, il y a quelques cloisons légères à réaliser par-ci, par-là, ainsi que deux portes RF à placer.

A l'extérieur, on réalisera 4 places de parking supplémentaires à 1 place de parking déjà présente dans le rez de l'habitation. Ce qui fera 5 places de parking au total pour 3 logements".

2. La commune d'Ans accuse réception de la demande le 25 mars 2015.

3. Le 1^{er} avril 2015, le collège communal d'Ans refuse d'octroyer le permis, sur la base des motifs suivants :

" Considérant que le projet objet de la demande consiste en la division de 3 logements au sein d'une habitation unifamiliale;
Considérant le caractère du bâti existant, maison d'habitation unifamiliale semi-mitoyenne avec jardin;
Considérant que ce type d'habitation ne se prête pas à la division d'un point de vue typologique,
Considérant qu'il s'agit d'une exploitation excessive de l'espace disponible,
Considérant l'inopportunité du parcage en zone de cours et jardins".

4. Le 30 avril 2015, les demandeurs de permis introduisent un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 4 mai 2015.

5. En sa séance du 3 juin 2015, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme. Elle préconise le réaménagement du parking et suggère qu'une zone spécifique pour chaque logement soit aménagée dans le jardin.

6. Le 12 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose au ministre d'octroyer le permis sollicité. La teneur de cet avis est reproduite dans l'acte attaqué.

7. Le 17 février 2016, le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions signale au collège communal que le projet déroge aux prescriptions du R.C.U. et l'invite à réaliser une enquête publique sur les points suivants :

" - la superficie de la cuisine du logement du rez-de-chaussée (11,27 m²) qui est inférieure à la superficie minimale exigée (14 m²) (article 27);
- les surfaces totales des fenêtres de certains locaux (séjour au rez-de-chaussée, chambre étage) qui sont inférieures au sixième de la surface du plancher de ces locaux (article 28);
- l'aménagement d'un local «sanitaires» comprenant le WC, local non pourvu de fenêtre (article 54)".

8. D'après les termes de l'acte attaqué, l'enquête publique a lieu du 24 février au 9 mars 2016; aucune réclamation n'est introduite.

9. Le 25 mars 2016, le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel contient notamment les motifs suivants :

" [...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 12 février 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 au plan de secteur de Liège approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant qu'un règlement communal sur les bâtisses a été adopté par le Conseil communal en séance du 19 mai 1914, modifié plusieurs fois par la suite, et non périmé;

Considérant que la demande 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;

Considérant que la demande vise la régularisation de l'aménagement de trois logements au sein d'une habitation unifamiliale existante; que la demande n'engendre pas de modification architecturale;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli; qu'une telle situation ne peut infléchir l'autorité dans sa décision;

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du règlement communal sur les bâtisses sur les points suivants :

-la superficie de la cuisine du logement du rez-de-chaussée (11,27 m²) qui est inférieure à la superficie minimale exigée (14 m²) (article 27); les surfaces totales des fenêtres de certains locaux (séjour au rez, chambre étage) qui sont inférieures au sixième de la surface du plancher de ces locaux (article 28);

-l'aménagement d'un local 'sanitaires' comprenant le WC, local non pourvu de fenêtre (article 54);

Considérant que l'article 113 alinéa 1^{er} du Code dispose que:

' Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturales';

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que :

' Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 30, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué.';

Considérant que la demande de permis n'a pas été soumise à des mesures particulières de publicité;

Considérant que la demande n'a pas été soumise à l'avis du Fonctionnaire délégué;

Considérant que le Collège communal a refusé le permis d'initiative en estimant notamment 'qu'il s'agit d'une exploitation excessive de l'espace disponible';

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; 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; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact sur les lignes de force du paysage urbain, de sa compatibilité avec le voisinage et de la qualité du cadre de vie en résultant pour les futurs occupants de l'immeuble;

Considérant que la Commission d'avis a émis l'avis suivant :

' (...). Compte tenu de ce que la demande vise à régulariser la création de deux logements supplémentaires dans un bâtiment; que le rez-de-chaussée a été adapté pour faire un appartement dans lequel les demandeurs résident; que l'étage a été divisé en deux unités d'habitat; que le bien comporte en tout trois appartements;

Compte tenu de ce que la Commission constate que la surface disponible de l'habitation, à l'origine unifamiliale, est suffisante que pour comprendre trois logements; que la surface des pièces est satisfaisante; qu'il ressort par ailleurs de l'audition que chaque appartement est autonome et indépendant; que la Commission estime, au vu de ces éléments, que les logements litigieux sont admissibles; que l'article 1^{er} du CWATUPE est rencontré (gestion qualitative du cadre de vie); [...];

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie pleinement à la position émanant de la Commission d'avis et approuvant l'aménagement de trois logements au sein de l'habitation existante; que même si l'éclairage naturel de certaines pièces est très légèrement inférieur au minimum requis, soit 1/6^{ème} de la surface nette, l'apport de lumière peut être jugé satisfaisant en l'espèce qu'il en est de même pour les dimensions de la cuisine du logement du rez (superficie de 11,27 m²) qui peuvent être avalisées; que la salle-de-bain, non pourvue de fenêtres, est éclairée par un lanterneau et dispose d'un système d'aération adapté;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le projet ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales; que l'octroi des dérogations peut se justifier en l'espèce;

Considérant que, dès lors, dans le cadre de la procédure de recours, sur base de l'article 123 du Code, il convient de soumettre la demande à des mesures particulières de publicité visant les dérogations soulevées par le projet;

Considérant, par ailleurs, que la Commission avait également considéré dans son avis que les emplacements de parcage ne favorisaient pas les manœuvres simples et sécurisées et qu'il y avait lieu de réserver une zone spécifique de jardin pour chaque logement;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne partage pas cette position;

Considérant que le bâtiment est situé dans un centre, à proximité de transports en commun; que le type d'occupant de ces logements n'a pas nécessairement de voiture; que les demandeurs qui occupent le rez-de-chaussée disposent d'un garage pour ranger leur véhicule; que les 4 emplacements de parcage, prévus à la demande des services communaux, ne seront pas nécessairement utilisés par les occupants des deux appartements; qu'en outre, ces emplacements sont situés en fond de propriété, le long du mur de l'autoroute; qu'ils sont discrets,

peu visibles à partir de la rue; qu'ils empiètent très peu sur l'espace dévolu à la détente au sein du jardin; que ces emplacements sont suffisamment spacieux pour la réalisation de manœuvres sécurisées; qu'ils peuvent être autorisés tels quels;

Considérant que même si le jardin de la propriété est étendu, sa division afin que chaque logement ait son espace risque de poser des problèmes en termes de promiscuité et d'occupation de l'espace; qu'il est préférable de réserver le jardin aux seuls propriétaires;

Considérant, en conséquence, que le permis peut être délivré»;

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 que, dès lors, dans le cadre de la procédure de recours, sur base de l'article 123 du Code, il convient de soumettre la demande à des mesures particulières de publicité visant les dérogations soulevées par le projet; que ces mesures particulières de publicité ont été réalisées du 24 février 2016 au 9 mars 2016; que durant cette période réglementaire aucune réclamation n'a été introduite;

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

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation du R.C.U., des articles 1^{er}, 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En une première branche, elle soutient que le caractère exceptionnel des dérogations accordées au R.C.U. n'est pas valablement établi. Selon elle, à supposer même que les dérogations soient peu importantes, cela ne justifie pas leur caractère exceptionnel. Elle estime que les motifs de l'acte attaqué ne révèlent pas l'intérêt spécifique qu'il y a d'autoriser la transformation du bien en trois logements de manière dérogatoire. Enfin, elle considère que l'autorité ne démontre pas qu'elle n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli, alors que la motivation de l'acte attaqué devait être particulièrement scrupuleuse, s'agissant d'une demande de permis de régularisation.

En une seconde branche, elle fait valoir que l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation, en ce que la création de trois logements dans le bien représente une densité manifestement excessive, eu égard aux dimensions de l'immeuble, et en ce que les nouveaux logements ne présentent pas des dimensions correspondant à un habitat de qualité.

Dans son mémoire en réplique, elle maintient, quant à la première branche, que la motivation du caractère exceptionnel dans l'acte attaqué n'est ni adéquat ni suffisant et que son auteur n'expose pas en quoi la possibilité d'appliquer les dispositions du R.C.U. a été examinée. Elle relève à cet égard que les dérogations octroyées concernent des dispositions qui assurent une qualité de vie des occupants et visent à offrir des logements de qualité. Quant à la seconde branche, elle rappelle que le contrôle, par le Conseil d'État, de l'erreur manifeste d'appréciation implique que l'autorité se fonde sur des éléments exacts en fait et en droit alors que, selon elle, l'acte attaqué ne justifie pas en quoi les logements autorisés ont bien des dimensions caractéristiques d'un habitat de qualité.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère, quant à la première branche, à la jurisprudence relative aux articles 113 et 114 du CWATUP. Elle en déduit que le caractère minime d'une dérogation n'est pas une justification suffisante et que les motifs de l'acte attaqué doivent faire apparaître que la réalisation du projet permet un meilleur aménagement des lieux. Quant à la seconde branche, elle se réfère à ses écrits antérieurs.

IV.2. Examen

A. Première branche

L'article 114 du CWATUP impose expressément de n'accorder les dérogations qu'à titre exceptionnel lorsqu'il s'agit de déroger en application des articles 110 à 113 du Code. Ce caractère exceptionnel s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Il revient à l'administration de justifier que la dérogation qui est admissible au regard des critères de l'article 113 n'est pas accordée par facilité, mais avec modération, après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu que la dérogation est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Cette décision relève du pouvoir discrétionnaire et ne peut être censurée par le Conseil d'État que si l'administration commet une erreur manifeste d'appréciation.

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. Cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Concernant le caractère exceptionnel de la dérogation, la motivation peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague

et passe-partout et permette de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du projet.

À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité administrative et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux ou quant aux conditions d'admission de la dérogation dans la mesure où celles-ci laissent à l'administration un pouvoir discrétionnaire. Par ailleurs, le législateur n'a pas exclu que la nécessité de la dérogation soit examinée en tenant compte d'une contrainte économique ou sociale.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué reproduit, en le faisant sien, l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4; cette avis justifie comme suit l'octroi de chacune des dérogations octroyées :

" [...] même si l'éclairage naturel de certaines pièces est très légèrement inférieur au minimum requis, soit 1/6^{ème} de la surface nette, l'apport de lumière peut être jugé satisfaisant en l'espèce; qu'il en est de même pour les dimensions de la cuisine du logement du rez (superficie de 11,27 m²) qui peuvent être avalisées; que la salle de bain, non pourvue de fenêtres, est éclairée par un lanterneau et dispose d'un système d'aération adapté [...]"

En outre, l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 se réfère et reproduit l'opinion favorable de la commission d'avis sur les recours qui avait estimé "que la surface disponible de l'habitation, à l'origine unifamiliale, est suffisante que pour comprendre trois logements", "que la surface des pièces est satisfaisante" et "qu'il ressort par ailleurs de l'audition que chaque appartement est autonome et indépendant".

Saisi d'une demande de régularisation dérogatoire, l'auteur de l'acte attaqué fait ainsi apparaître à suffisance qu'il a d'abord examiné le contenu de la règle. Il expose ensuite très concrètement en quoi les espaces et l'apport en lumière sont suffisants s'agissant des pièces pour lesquelles l'octroi d'une dérogation est nécessaire.

Pour le surplus, l'appréciation portée par l'auteur de l'acte attaqué quant à l'opportunité d'octroyer ces dérogations relève de son pouvoir discrétionnaire et la partie requérante ne démontre pas qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise.

Il résulte enfin tant de l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 que de l'opinion de la commission d'avis sur les recours que l'autorité a procédé à un examen particulièrement concret de cette demande de

régularisation au regard du bon aménagement des lieux, ce qui démontre à suffisance que l'autorité ne s'est pas laissée infléchir par le poids du fait accompli.

Il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée.

B. Seconde branche

Le Conseil d'État ne peut censurer la qualité d'une appréciation discrétionnaire de l'administration que s'il constate que celle-ci a commis une erreur manifeste. L'erreur manifeste d'appréciation est celle que ne peut commettre aucune autre administration saisie de la question litigieuse; pour admettre le caractère manifestement déraisonnable, il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure semble raisonnablement admissible ou semble même meilleure, tout doute doit être exclu.

Comme cela ressort de l'examen de la première branche du moyen, les motifs de l'acte attaqué n'apparaissent ni manifestement inadaptés ni déraisonnables quant à la densité admise ou quant à l'espace des nouveaux logements. Au demeurant, la partie requérante n'étaie en rien l'erreur manifeste qu'elle dénonce.

Pour le surplus, la seule circonstance que la partie requérante ne partage pas la conception du bon aménagement des lieux de l'autorité délivrante n'induit pas que cette dernière ait mis en œuvre son pouvoir d'appréciation en contradiction avec ce qu'aurait décidé n'importe quelle autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances de droit et de fait et ce, quel qu'ait été le rôle initial de la partie requérante sur la demande de permis d'urbanisme et la position arrêtée par elle à cette occasion.

Il résulte de ce qui précède que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. 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 en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Luc DONNAY,
Vanessa WIAME,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Luc DONNAY