

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.476 du 30 avril 2020

A. 223.610/XIII-8162

En cause : **GERARD** Isabelle,
ayant élu domicile chez
M^e Anne DETRAIT, avocat,
rue du Parc 19
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 octobre 2017, Isabelle Gérard demande l'annulation de l'arrêté du ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire, du 24 août 2017, qui lui refuse un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à la rue Ambroise Capiau, 18 à Colfontaine cadastré, section B, n^o 1381 s et ayant pour objet la régularisation d'une annexe.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 9 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2020.

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

M^e Sophia Titi, *loco* M^e Anne Detrait, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 30 septembre 2016, Isabelle Gérard introduit, en sa qualité d'administrateur de biens de Jacqueline Fastre, une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Colfontaine ayant pour objet la régularisation d'une annexe à une habitation pour un bien sis rue Ambroise Capiiau, 18, cadastré section B, n° 1381s.

2. Le 6 octobre 2016, la commune de Colfontaine accuse réception d'un dossier de demande complet.

3. Du 12 au 26 octobre 2016, une enquête publique se tient. Aucune réclamation n'est introduite.

4. Le 11 avril 2017, le collège communal de Colfontaine refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée à Jacqueline Fastre et à Isabelle Gérard par des courriers du 19 avril 2017.

5. Le 6 juin 2017, Isabelle Gérard, agissant en qualité d'administrateur de biens de Jacqueline Fastre, introduit un recours administratif à l'encontre de la décision du 11 avril 2017.

6. Le 3 juillet 2017, la commission d'avis sur les recours, après avoir procédé à une audition, émet un avis favorable.

7. Le 1^{er} août 2017, 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) communique un avis défavorable et une proposition d'arrêté portant refus de la demande de permis.

8. Le 24 août 2017, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire décide de refuser la demande de permis. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à Isabelle Gérard et à Jacqueline Fastre par des courriers recommandés du 28 août 2017, dont un est réceptionné le 1^{er} septembre 2017 par Jacqueline Fastre.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation « du principe général de droit du bon aménagement des lieux; (...) des principes généraux du droit du raisonnable, de non-discrimination et de proportionnalité; (...) du principe de sécurité juridique; (...) de principe général de bonne administration de la motivation matérielle; (...) des formalités substantielles et plus précisément de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; - de l'erreur dans les motifs de l'acte; - de l'insuffisance des motifs de l'acte; - de l'excès de pouvoir; - de l'erreur manifeste d'appréciation; - et de la violation du principe de précaution ».

Dans une première branche, la partie requérante soutient que la lecture de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre pourquoi son auteur se rallie à la position de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 et non à l'avis favorable de la commission d'avis sur les recours.

Elle rappelle les positions divergentes des deux instances sur la situation d'espèce. Elle constate que, selon la commission d'avis, les dérogations au règlement communal d'urbanisme (lire : plan communal d'aménagement n° 8a) se justifient pour la réalisation optimale du projet.

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, a finalement retenu une solution inverse à celle de la commission d'avis sur les recours.

Dans une seconde branche, elle estime que l'auteur de l'acte attaqué a utilisé son pouvoir d'appréciation de manière arbitraire.

Elle souligne qu'à l'occasion de l'enquête publique, aucune réclamation n'a été introduite mais qu'au contraire, à sa demande, les propriétaires voisins ont établi une attestation accordant leur consentement sur les baies non conformes.

Elle est d'avis que les dérogations ne contreviennent pas à l'objectif de bon aménagement des lieux. Elle soutient que l'administration n'a même pas analysé le projet sous cet angle.

Elle rappelle la portée de l'exigence du caractère exceptionnel de toute dérogation visée à l'article 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et écrit qu'à « considérer, comme le fait, la partie adverse que la norme pouvait être appliquée, *quod non*, l'application de la norme n'aurait aucunement permis un bon aménagement des lieux ». Elle souligne qu'il s'agit d'ailleurs de l'analyse retenue par la commission d'avis sur les recours.

B. La partie adverse

La partie adverse indique que, même s'il est correct que l'avis de la commission d'avis sur les recours est favorable, l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux est repris dans son intégralité dans l'acte attaqué et que l'auteur de celui-ci partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la direction juridique. Elle fait valoir qu'une telle motivation est jugée adéquate par le Conseil d'État.

Elle estime que l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux est particulièrement précis et complet quant à la raison pour laquelle les dérogations ne peuvent pas être accordées.

Après avoir reproduit les motifs de cet avis, elle réfute toute motivation générale et succincte.

IV.2. Examen

Sur la première branche

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 à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Lorsque des positions divergentes ont été formulées en cours de procédure administrative, la décision finale doit permettre de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité compétente a privilégié l'une de ces positions.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se réfère à la proposition de la direction juridique, des recours et du contentieux, de la DGO4, comme suit:

« “Considérant le bien est située en zone d'habitat au plan de secteur de Mons-Borinage approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 novembre 1983, et qui n'a cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant le bien est située en zone d'habitat au schéma de structure réputé approuvé par le Gouvernement Wallon du 23 février 2004, et qui n'a cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien se situe en aire urbaine de bâtisse en ordre continu au Règlement Communal d'Urbanisme réputé approuvé par le Gouvernement wallon du 23 février 2004, et qui n'a cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone de construction en annexe, zone de construction fermée d'habitations, zone de cours et jardins au PCA 8a de Wasmes adopté par Arrêté royal du 11 décembre 1981 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien se situe dans la zone de R.U.B. 'quartier de la ZIP-QI Saint Pierre, Fauviaux et Wasmes' datant du 9 décembre 2004;

Considérant l'arrêté ministériel du 15/07/2004 faisant entrer la commune en régime de décentralisation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme;

Considérant que le bien est situé dans le périmètre du Plan d'assainissement par Sous bassin Hydrographique de la Haine qui reprend celui-ci en zone d'assainissement collectif dont le régime fut rendu applicable par décision du 22 octobre 2005;

Considérant que, dans son avis, la Commission estime que :

‘ [...] Compte tenu de ce que le volume principal de l'habitation présente des dimensions et une configuration qui ne permettent pas d'accueillir les pièces de vie et les locaux de service nécessaires au confort que l'on est en droit d'attendre à notre époque et aux besoins actuels en matière de logements; que l'extension abrite la cuisine et la salle de bain; que ces pièces ne peuvent manifestement pas être déplacées dans le volume principal voire dans le volume secondaire sans remettre en cause l'habitabilité du logement; que face à la contrainte d'une largeur de parcelle aussi faible, la Commission estime que le recours à la profondeur peut être accepté; que l'annexe est établie sur un seul niveau en sorte qu'elle n'est pas de nature à porter atteinte à l'ensoleillement et la luminosité des voisins;
La Commission émet un avis favorable.’;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne peut se rallier à l'avis de la Commission;

Considérant qu'il y a lieu de regretter la politique du fait accompli; que la décision de l'autorité ne peut cependant pas être infléchie par la politique du fait accompli;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : le projet déroge aux prescriptions du PCA 8A en ce que :

- Présence d'une toiture plate en zone de construction fermée d'habitation alors que le PCA prévoit des toitures à faitage central avec versant de pente parallèle à la pente de la construction la plus récente;
- Construction en zone de cours et jardin;
- La partie bâtie des annexes occupe plus de la moitié de la largeur des façades postérieures des bâtiments principaux, la largeur libre étant inférieure à 3m

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 12 octobre 2016 au 26 octobre 2016, conformément aux dispositions du CWATUP;

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant que cette enquête ne vise pas toutes les dérogations; qu'en effet le projet déroge au PCA en ce que celui-ci prévoit que les annexes ne peuvent servir de pièces d'habitation alors que le projet prévoit que la cuisine est située dans l'annexe;

Considérant que l'article 113 du Code stipule :

[...]

Considérant que l'article 114 du Code stipule :

[...]

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 que dans le projet ici présenté, il n'est pas nécessaire de déroger pour appliquer la norme; qu'en effet la toiture plate ne s'imposait en rien; que construire une annexe qui occupe plus de la moitié de la largeur de la façade postérieure n'était pas non plus indispensable; que la cuisine pouvait être intégrée dans le volume principal;

Considérant donc que le caractère exceptionnel des dérogations n'apparaît clairement pas dans le projet ici évoqué;

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité;’’; ».

Ensuite, il précise qu'il « partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux », en manière telle que « la demande ne peut être acceptée en l'état » et « que le permis d'urbanisme ne peut être délivré ».

Cette motivation permet de comprendre que l'auteur de l'acte attaqué a fait siens les motifs de refus retenus par la DGO4. Celle-ci estime en effet que le caractère exceptionnel des dérogations à accorder ne se justifie pas pour les raisons suivantes :

- la toiture plate ne s'imposait pas;
- construire une annexe qui occupe plus de la moitié de la largeur de la façade postérieure n'est pas indispensable;
- la cuisine pouvait être intégrée dans l'habitation principale.

Or, la commission d'avis sur les recours a émis un avis favorable sur le projet pour les motifs suivants:

- le volume principal de l'habitation présente des dimensions et une configuration qui ne permettent pas d'accueillir les pièces de vie et les locaux de service nécessaires au confort que l'on est en droit d'attendre à notre époque et aux besoins actuels en matière de logements;
- l'extension abrite la cuisine et la salle de bain et ces pièces ne peuvent « manifestement » pas être déplacées dans le volume principal voire dans le volume secondaire sans remettre en cause l'habitabilité du logement;
- face à la contrainte d'une largeur de parcelle aussi faible, le recours à la profondeur peut être accepté;
- l'annexe est établie sur un seul niveau en sorte qu'elle n'est pas de nature à porter atteinte à l'ensoleillement et la luminosité des voisins.

Si la motivation de l'acte attaqué, précitée, permet de comprendre qu'à l'estime de son auteur, la cuisine pouvait être intégrée dans le volume principal, avec pour conséquence que l'annexe à régulariser n'était pas indispensable, il n'en va pas

de même de la salle de bain, dont le sort n'est pas examiné. Par ailleurs, alors que la commission d'avis sur les recours a souligné l'étroitesse de la parcelle, et partant, celle du volume principal, la partie adverse n'y a pas égard dans son appréciation de la dérogation relative à la largeur de l'annexe à régulariser. Par conséquent, celle-ci n'expose pas à suffisance les raisons pour lesquelles elle estime ne pas pouvoir retenir le point de vue étayé émis par la commission d'avis sur les recours dans son avis du 3 juillet 2017.

La première branche du moyen unique est fondée, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

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 ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire, du 24 août 2017, qui refuse à Isabelle Gérard un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à la rue Ambroise Capiiau, 18 à Colfontaine cadastré, section B, n° 1381 s et ayant pour objet la régularisation d'une annexe.

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
30 avril 2020 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux