CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 248.356 du 24 septembre 2020

A. 223.777/XIII-8179

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^ Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 novembre 2017, la commune d'Ans demande l'annulation de l'arrêté du Ministre en charge de l'Aménagement du territoire du 13 septembre 2017 qui annule la décision de son collège communal du 24 mai 2017 refusant le permis d'urbanisme à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) MOD RENOVATION pour la transformation d'une partie d'une habitation (garage) en commerce.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique (électronique) 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 une demande poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 septembre 2020 à 10.15 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un conseiller unique.

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

M^e^ Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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 10 janvier 2017, la S.P.R.L. Mod Rénovation introduit une demande de permis d'urbanisme pour « la transformation d'une habitation en maison de commerce », sur un bien sis chaussée Roi Albert, 86 à Alleur.

Il est accusé réception de la demande le 16 mars 2017.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

Selon le rapport des travaux projetés, joint à la demande, il s'agit de créer une surface commerciale de 26 m^2 (petite épicerie) en lieu et place du garage actuel, en remplaçant notamment la porte de garage par une baie vitrée. Il est également envisagé de remplacer les autres châssis de la façade avant et d'effectuer des travaux de parachèvement à l'intérieur du garage.

2. Le 21 mars 2017, le service urbanisme et aménagement du territoire de la commune d'Ans atteste que la demande est complète et recevable.

3. Plusieurs avis sont sollicités comme suit :

- C.I.L.E. (zone de prévention éloignée 2B) : avis favorable conditionnel du 12 avril 2017;
- Service public de Wallonie (S.P.W.) – département des routes et bâtiments (DGO1) : avis favorable par défaut;
- service d'incendie : avis favorable conditionnel du 15 avril 2017.

4. Le 24 mai 2017, le collège communal d'Ans refuse la demande de permis. Il estime en substance que la transformation du garage en commerce n'est pas judicieuse du point de vue de la mobilité, en ce qu'elle engendrera un charroi supplémentaire dans la rue et supprimera un emplacement de parcage. Le collège relève également la présence de cellules commerciales vides non loin du projet, dans une rue commerçante, dont l'occupation contribuerait à la relance économique du centre.

5. Le 3 juillet 2017, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de refus.

6. Le 9 août 2017, la commission d'avis sur les recours propose d'annuler la décision de refus, estimant en substance que le projet ne nécessite pas de permis d'urbanisme.

7. Le 30 août 2017, la direction juridique, des recours et contentieux de la DGO4 propose au ministre de déclarer le recours sans objet, la demande étant selon elle dispensée de permis d'urbanisme.

8. Le 13 septembre 2017, le ministre décide de suivre l'argumentation de son administration et annule la décision prise en première instance par la commune d'Ans.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante et aux parties concernées le 19 septembre 2017. Il est motivé comme suit :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 30 août 2017, une proposition de décision déclarant le recours sans objet; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

" Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de LIEGE adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;
Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à

l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;
Considérant que la demande vise la transformation d'une partie d'une habitation (garage) en commerce; qu'en fait, il s'agit de transformer la pièce « garage » de l'habitation par un petit commerce (épicerie); que seule la baie du garage est remplacée par une baie de même dimension comprenant une vitrine et une porte d'entrée;
Considérant que l'article 26 du Code dispose que :
« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.
Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.
Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics »;
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 dès lors, qu'il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au contexte bâti et non bâti environnant, ainsi que de son impact paysager.
Considérant que la Commission stipule notamment dans son avis que :
« (…) Compte tenu de ce qu'il ressort des éléments soulevés lors de l'audition que la demande (de) permis d'urbanisme n'emporte pas de modification des baies de la façade de l'édifice; que seul le châssis est modifié; que celle-ci n'emporte pas de modification structurelle de l'édifice; que la Commission estime que l'accueil d'un commerce au rez-de-chaussée d'une habitation qui reste une habitation à titre principal ne constitue pas un changement d'affectation au sens des articles 84 et 271 du code; qu'aucun permis préalable n'est requis quant à cet aspect du projet ambitionné par le demandeur; qu'il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur les éventuel/es autres autorisations relatives au volet de l'exploitation du commerce;
La Commission estime que le refus de permis d'urbanisme doit être annulé » ;
Considérant en effet que l'article 84, § 1er, 5° et 7° dispose que:
« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :
- transformer une construction existante; par « transformer», on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural;
-modifier la destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :
a. l'impact sur l'espace environnant;
b. la fonction principale du bâtiment; (…) »,
Considérant, par ailleurs, que l'article 271 du Code dispose que :
« La modification d'utilisation de bâtiments, au sens de l'article 41, § 1er, 9° (lire article 84, § 1er, 7°), est celle qui en affecte la fonction principale telle qu'elle résulte de leur conception et de leur aménagement et qui consiste selon le cas en la mise en œuvre :
- d'une offre en vente ou en échange de biens et services dans un espace supérieur à trois cents mètres carrés, dans la mesure où le bâtiment ne se situe pas dans une zone de services ;
- d'un équipement communautaire ou de service public, en ce compris les établissements d'enseignement, dans la mesure où le bâtiment ne

se situe pas dans une zone d'équipement communautaire et d'utilité publique ;
- d'un équipement à usage culturel ou récréatif, dans la mesure où le bâtiment ne se situe ni dans une zone de services ni dans une zone d'équipement communautaire et d'utilité publique ;
- d'une activité artisanale, de moyenne et petite entreprise ou de dépôt, dans la mesure où le bâtiment ne se situe pas dans une zone artisanale ou de moyennes et petites entreprises. »;

Considérant qu'en l'espèce, la DGO4 - Direction juridique des recours et du contentieux estime que la transformation sollicitée visant à créer une petite épicerie dans le « garage » de l'habitation ne modifie en rien la fonction principale du bien; que, dès lors, la demande ne répond pas aux conditions visées par les articles 84, §1er 5° et 7°, et 271 précités;
Considérant par ailleurs, que l'article 262, 8°, du Code dispose que :
« Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme :
- le remplacement des portes, des châssis ou des baies, dans les parements ou en toiture, par des portes ou des châssis isolants (…) »;

Considérant dès lors, que la DGO4 - Direction juridique des recours et du contentieux estime que la délivrance d'un permis d'urbanisme n'est pas nécessaire pour la transformation sollicitée;
Considérant que la DGO4 - Direction juridique des recours et du contentieux partage totalement l'argumentation développée par la Commission;
Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, que la DGO4 - Direction juridique des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu de déclarer le recours sans objet et d'annuler le refus de permis d'urbanisme daté du 24 mai 2017. "

Considérant que l'autorité de recours partage les motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux mais ne se rallie pas à la position finale qui est de déclarer le recours sans objet; que sa décision repose sur les motifs suivants :

Considérant que la transformation sollicitée visant à créer une petite épicerie dans le "garage" de l'habitation ne modifie en rien la fonction principale du bien; que, dès lors, la demande ne répond pas aux conditions visées par les articles 84, § 1er , 5° et 7°, et 271 précités;

Considérant par ailleurs, que l'article 262, 8°, du Code dispose que :
" Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme :
le remplacement des portes, des châssis ou des baies, dans les parements ou en toiture, par des portes ou des châssis isolants (…)";

Considérant que la délivrance d'un permis d'urbanisme n'est donc pas nécessaire pour la transformation sollicitée; que, dès lors, la décision de refus du Collège communal d'ANS est irrégulière;

Considérant, dès lors, que le recours contre la décision de refus du Collège communal d'ANS a bien un objet qui est de faire sortir de l'ordonnancement juridique une décision irrégulière;

Considérant, au vu des motifs développés ci-dessous, qu'il y a lieu d'annuler la décision du Collège communal d'ANS datée du 24 mai 2017 refusant le permis d'urbanisme à la S.P.R.L. MOD RENOVATION ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le moyen est pris du défaut de motivation, de la violation de l'article 84 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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir.

La commune requérante fait valoir que les travaux envisagés ne se limitent pas à remplacer des portes ou des châssis existants par d'autres portes ou châssis isolants mais bien à créer une baie vitrée avec une porte vitrée en lieu et place d'une porte de garage en PVC blanc, ce qui implique une modification de l'aspect architectural de l'immeuble soumise à permis d'urbanisme. Cette modification de l'aspect architectural de l'immeuble d'habitation est attestée par les plans et les photographies de la situation existante et ceux de la situation projetée.

B. Le mémoire en réponse.

La partie adverse répond que les travaux envisagés n'impliquent aucune modification des caractéristiques architecturales de l'immeuble, au sens de l'article 84, §1er, 5°, du CWATUP.

Elle affirme qu'il s'agit uniquement de remplacer une porte de garage par une baie vitrée, ce qui implique, forcément, que « les menuiseries soient refaites pour raccorder l'ensemble ».

Elle expose ensuite que le projet n'emporte pas de modification structurelle du bâtiment et n'implique aucun changement d'affectation, dès lors que la fonction principale de l'habitat est conservée.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante relève qu'il n'est pas contesté que la dispense de permis prévue par l'article 262, 8°, du CWATUP n'est pas d'application en l'espèce.

Elle considère ensuite que le CWATUP ne définit pas ce qu'on doit entendre par « aspect architectural » d'un bâtiment et que si l'on se réfère au sens courant, cela vise les travaux qui modifient les caractéristiques de la façade d'un bâtiment.

Elle constate que les travaux consistent notamment à supprimer une porte de garage blanche en PVC (sans fenêtre) avec pourtours métalliques en aluminium et à la remplacer par une baie vitrée avec porte vitrée, donnant accès à un commerce. Elle est d'avis qu'ils doivent raisonnablement être considérés comme affectant l'aspect architectural du bâtiment. Elle ajoute que sont concernés l'accès au bâtiment et ses ouvertures.

IV.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'article 84, §1er, 5°, du CWATUP, applicable au cas d'espèce, énonce ce qui suit :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :
[...]
5° transformer une construction existante; par "transformer" on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural; ».

L'article 262, 8°, du CWATUP énonce ce qui suit :

« Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme :
[…]
8° Le remplacement des portes, des châssis ou des baies, dans les parements ou en toiture, par des portes ou des châssis isolants; ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que les travaux ne consistent pas à remplacer des portes ou des châssis existants à l'identique, par des châssis ou des portes « isolants », de sorte qu'à cet égard, la demande n'est pas dispensée de permis au sens de l'article 262, 8°, du CWATUP.

Ainsi, il importe de déterminer ce qu'il y a lieu de considérer comme étant des travaux d'aménagement extérieur d'un bâtiment qui impliquent une modification de son aspect architectural, au sens de l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP, précité.

Le Code ne donne pas de définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par « modification de l'aspect architectural » d'un bâtiment, de sorte qu'il convient de se référer au sens usuel des termes.

La disposition en cause vise une modification de « l'aspect » architectural, ce qui est plus large qu'une modification du « style architectural » ou des « caractéristiques architecturales » du bâtiment. Le texte vise toute modification de l'aspect architectural sans distinction.

Le dictionnaire « Le Grand Robert » définit l'« aspect » comme suit : « Fait de s'offrir aux yeux, à la vue; l'apparence présentée par quelque chose » et « La manière dont quelque chose se présente à la vue ».

Il en résulte que lorsque des travaux extérieurs impliquent un changement dans la manière dont le bâtiment se présente à la vue, ils impliquent une modification de son aspect architectural.

En l'espèce, les travaux envisagés modifient la composition de la façade avant du bâtiment, en remplaçant une baie de garage en PVC blanc, par une baie vitrée. Ils impliquent une modification de la manière dont sera vu le bâtiment, soit un « aspect architectural » de celui-ci différent.

Il en résulte que le projet litigieux nécessite un permis d'urbanisme en application de l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP.

Le moyen unique est fondé.

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 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre en charge de l'Aménagement du territoire du 13 septembre 2017 qui annule la décision du collège communal d'Ans du 24 mai 2017 refusant le permis d'urbanisme à la S.P.R.L. Mod Renovation pour la transformation d'une partie d'une habitation (garage) en commerce.

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 également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 24 septembre 2020 par :

Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Anne-Françoise Bolly