

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.044 du 10 mars 2021

A. 228.739/XIII-8729

En cause : **DE VINCK** Reynald,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la ville de Namur, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 2 août 2019, Reynald de Vinck demande l'annulation de la décision du 25 octobre 2018 par laquelle le collège communal de la ville de Namur lui refuse le permis sollicité pour la transformation d'un ensemble de bâtiments en bureaux privés et salle de jeux, sur un bien sis à Namur, rue Henri Blés 17, et cadastré section G, n° 144C4, 144P3, 144N3.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 janvier 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Cornez, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 7 septembre 2016, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Asalm introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le démontage d'un hangar préexistant et la construction d'un bâtiment au premier étage sur des parcelles sises à Namur, rue Henri Blès, n° 17, et paraissant cadastrées 2^e division, section G, n°s 144C4, 144P3 et 144N3. Le siège social de la société est situé à l'adresse précitée et le requérant en est l'associé unique et gérant. D'après le rapport urbanistique joint à la demande, ledit bâtiment doit abriter des bureaux et une salle de jeux pour les enfants.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur et dans le périmètre des parties centrales des quartiers urbains (classe A) au schéma de structure communal (S.S.C.) approuvé définitivement le 23 avril 2012.

La demande est refusée par le collège communal de la ville de Namur le 13 octobre 2016. Ce refus est confirmé sur recours le 3 février 2017 par le Gouvernement wallon, sauf en ce qui concerne la démolition du hangar.

Le recours en annulation introduit contre cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 248.008 du 6 juillet 2020.

4. Entre-temps, le 30 mai 2017, le requérant introduit en son nom une demande de permis d'urbanisme relative au même bien, dont l'objet est décrit comme suit : « transformation d'un ensemble de bâtiments en bureaux privés et salle de jeux ».

Les plans figurant au dossier administratif révèlent que la maison d'habitation du requérant sise rue Patenier, 28, à Namur, est suivie d'un jardin auquel un petit bâtiment est attenant par la droite et que, de ce bâtiment partirait, à l'étage, une passerelle le reliant au premier étage du bâtiment qui serait construit afin de remplacer partiellement le hangar.

La demande est déclarée complète le 17 novembre 2017.

5. Une enquête publique est organisée sur la base de l'article 330, 2°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du 27 novembre au 11 décembre 2017. Trois réclamations sont introduites à cette occasion.

Le 17 mai 2018, le service technique de l'urbanisme émet un avis favorable.

Par une décision du 25 octobre 2018 notifiée le 3 décembre 2018, le collège communal refuse la demande de permis. Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le requérant introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon le 27 décembre 2018, complété le 8 février 2019 et reçu le 11 février 2019. Il en est accusé réception le 25 avril 2019.

Il est convoqué à une audition devant la commission d'avis sur les recours qui aurait lieu le 24 mai 2019.

Le 8 mai 2019, il adresse toutefois une lettre de rappel au Gouvernement wallon.

Aucune décision n'est prise par le Gouvernement wallon dans le délai de 30 jours à dater de la réception de cette lettre. Il en résulte que la décision du collège communal du 25 octobre 2018 est confirmée.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 26 et 107 du CWATUP, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

8. Il fait grief à la partie adverse de rejeter la demande de permis sans donner de raisons légalement admissibles justifiant qu'elle change de ligne de conduite et qu'elle s'écarte de la décision prise le 13 octobre 2016 à propos d'un projet proche et qui avait pourtant fixé des conditions depuis lors rencontrées dans la nouvelle demande, de même que de l'avis émis par ses services urbanistiques, alors que l'administré doit pouvoir comprendre pourquoi l'avis « des spécialistes de l'administration » n'a pas été pris en compte. Il ajoute qu'en tout état de cause, la motivation de l'acte attaqué contient des erreurs manifestes d'appréciation, méconnaît le prescrit de l'article 27 du CWATUP et certains droits acquis.

Il reproche également à l'acte attaqué de soutenir sans motivation que le projet compromet la destination de la zone, qu'il méconnaît les recommandations du guide de bonnes pratiques de l'aménagement urbain et qu'il concerne un bâtiment ne remplissant pas les conditions architecturales requises pour justifier son maintien lors de sa réaffectation.

9. Dans les développements du moyen, il expose, à propos des nuisances susceptibles d'être engendrées, telles qu'alléguées dans l'acte attaqué, que la partie adverse ne s'en explique pas et ne détermine pas le type de nuisances retenues comme susceptibles d'engendrer un refus de permis. Il observe que, s'il s'agit de la crainte exprimée lors de l'enquête publique de voir transformer le hangar en salle de jeux au sens de la loi sur les jeux de hasard, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il est manifeste, au vu du dossier et comme l'a admis le service technique de la ville, que cela consiste en une salle de jeux, au sens usuel, pour les personnes d'une famille. Il ajoute qu'on voit mal en quoi une activité récréative au sein de la zone d'habitat, dans un lieu qui avait antérieurement une vocation industrielle, pourrait créer des nuisances telles qu'elle ne puisse être admise « pour incompatibilité avec le voisinage ».

10. En ce qui concerne le motif selon lequel le projet compromet la destination de la zone d'habitat, le requérant expose que le projet ayant trait à des bureaux pour les parents et à une salle de jeux familiale, il s'agit manifestement

d'une affectation de résidence totalement compatible avec le prescrit de l'article 27 du CWATUP. Quant au fait que la construction projetée ne peut être admise en raison de sa présence dans un îlot, il affirme que ce motif méconnaît les droits acquis précédemment, dès lors qu'un bâtiment a été autorisé définitivement à cet endroit, de sorte qu'on ne peut remettre en cause sa rénovation ni *a fortiori* son affectation à la fonction principale de la zone d'habitat.

11. Concernant le guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain en matière de division d'immeubles existants auquel l'acte attaqué se réfère, il dit avoir cherché en vain les règles auxquelles il est fait allusion. Il ajoute que ce guide, adopté le 24 mars 2016, n'a aucune valeur légale, ni même indicative, ni fondement légal, puisque, dans le cadre du CWATUP, alors applicable, les communes ne peuvent adopter que des règlements communaux d'urbanisme mais pas des guides qui les lieraient et que, quand bien même la commune pouvait agir de la sorte, le pouvoir réglementaire pour ce faire n'a pas été exercé par une autorité compétente. Enfin, il relève que ce document a été conçu pour encadrer la division de maisons en appartements, la création de kots et la création de nouveaux logements, *quod non* en l'espèce, de sorte que le collègue a commis une erreur manifeste d'appréciation en l'appliquant.

12. À propos des vues, il considère qu'il s'agit d'une question de droit civil, que ces vues sont illégales au droit de la propriété voisine, ne respectant pas les distances légales, que, par conséquent, il n'y a pas d'intérêt légitime à en demander la protection, et qu'enfin, les permis d'urbanisme sont délivrés sans préjudice du droit des tiers, de sorte que cette question, sans démonstration de la mise en péril du bon aménagement des lieux ne peut entrer en ligne de compte.

13. En réplique, le requérant maintient ses arguments. Dans son dernier mémoire, il insiste sur le fait qu'on ne peut soutenir que les nuisances dénoncées auxquelles se réfère l'acte attaqué sont celles retenues lors du refus de 2016, dès lors que celui-ci n'est pas annexé à la décision attaquée et que la partie adverse ne peut donc se prévaloir d'une motivation par référence qui serait admissible.

IV.2. Thèse de la partie adverse

14. La partie adverse répond qu'il n'y pas de revirement d'attitude de sa part car il est inexact de soutenir que les « conditions » prétendument fixées dans son refus du 13 octobre 2016 seraient désormais rencontrées. Elle fait valoir, d'une part, que les motifs de refus ne constituent pas un engagement pur et simple d'octroyer un futur permis s'il y est remédié, sous peine de priver le collègue communal de tout pouvoir d'appréciation face à une nouvelle demande, et, d'autre

part, qu'en l'occurrence, la nouvelle demande ne répond pas à l'ensemble des motifs évoqués en 2016, tels notamment le problème de circulation entre l'habitation et les locaux créés, l'implantation d'une activité tertiaire au détriment du voisinage, l'absence de végétalisation et l'envahissement de l'intérieur de l'îlot avec des fonctions qui n'ont pas à s'y trouver.

Elle affirme que la décision attaquée exprime à suffisance les motifs pour lesquels elle ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité de délivrer le permis d'urbanisme demandé.

15. Sur les nuisances, elle expose que l'acte attaqué mentionne explicitement qu'il s'agit de celles susceptibles d'être engendrées « en intérieur d'îlot », qu'en effet, l'aménagement de l'intérieur de l'îlot n'est pas positif pour la zone de « cours et jardins », et qu'il ne s'agit donc pas des nuisances liées à la création d'une salle de jeux.

16. En ce qui concerne l'atteinte à la destination de la zone, elle explique que, dans l'acte attaqué, l'autorité ne considère pas que le projet est contraire à la zone d'habitat, mais qu'il n'est pas à encourager en arrière-zone, soit en zone de cours et jardins à l'égard de laquelle l'aménagement de l'intérieur de l'îlot n'est pas conforme, et ce, même si le projet n'est pas en contradiction avec le plan de secteur. Elle indique viser à réserver la zone de cours et jardins à un usage exclusif de jardin d'agrément et à éviter d'autoriser les projets engendrant des nuisances pour les propriétés riveraines.

À son estime, même s'il existait un ancien hangar dans l'îlot, elle a pu apprécier la nouvelle affectation projetée au regard du bon aménagement des lieux et le requérant ne peut invoquer des droits acquis sur le bâtiment au sein d'un îlot, car le droit acquis existant en l'espèce consiste seulement à ne pas pouvoir remettre en cause le hangar construit avant la législation de 1962, mais à cet égard, le projet porte bien sur la destruction dudit hangar et la reconstruction d'un nouveau bâtiment, avec une nouvelle affectation dans une arrière-zone qui ne se prête pas à l'urbanisation.

17. À propos du guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain, elle indique qu'il ne s'agit pas d'un règlement mais d'une ligne de conduite établissant les différentes recommandations souhaitées pour assurer une transparence et une information suffisante à l'égard des citoyens, qu'ayant une valeur indicative, il n'a pas vocation à se substituer aux prescriptions réglementaires mais plutôt à compléter celles-ci et qu'elle a valablement pu faire référence audit guide qui prévoit explicitement que « [l']aménagement d'immeubles existants en arrière-zone à

destination de logements est en règle générale proscrit, sauf s'il est démontré que le bâtiment visé possède de manifestes qualités architecturales justifiant son maintien (et dès lors sa réaffectation) ».

18. Quant aux vues, elle fait valoir qu'elles peuvent avoir un impact concernant le bon aménagement des lieux, qu'elle pouvait dès lors valablement avoir égard à cette problématique et que, si le requérant estime que les vues présentes sont illégales, il lui revient d'agir devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et de démontrer cette allégation.

19. Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère qu'elle ne devait pas reprendre formellement les arguments relatifs aux nuisances engendrées en intérieur d'îlot, qu'il est évident qu'il s'agit de celles qui étaient dénoncées dans le refus de 2016, à savoir une invasion excessive et gratuite par des bureaux sur pilotis d'une zone traditionnellement dévolue aux jardins et l'implantation *ex nihilo* d'une activité tertiaire au détriment du voisinage et l'absence de végétalisation, puisque les observations formulées lors de l'enquête publique sont, au préalable, rejetées en pages 2 et 3 de l'acte attaqué.

Par ailleurs, elle indique que le fait que l'acte attaqué renvoie au guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain en matière de division d'immeubles existants n'implique pas que l'argument tiré de prescriptions de ce guide s'en trouve vicié, dès lors qu'en tout état de cause, elle a réalisé un examen concret des circonstances de la cause et avait une connaissance exacte de la situation de fait, au regard du bon aménagement des lieux et que lui reprocher de se référer au guide précité par analogie revient à empiéter sur son pouvoir discrétionnaire.

Enfin, elle précise avoir tenu compte du fait que le projet provoquait une problématique de vues et vis-à-vis par rapport aux voisins, qu'un tel motif a bien trait au bon aménagement des lieux et qu'il est parfaitement clair et précis au regard de ce qui avait été dénoncé lors de l'enquête publique.

IV.2. Examen

20. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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. Cependant, l'autorité n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs ou arguments développés notamment

dans les avis émis lors de la procédure administrative, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles elle ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité ou non d'accorder le permis d'urbanisme demandé.

Par ailleurs, pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme ou d'une décision de refus doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction. Un éventuel revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

21. En l'espèce, après le rejet de tous les sujets de réclamation mis en exergue lors de l'enquête publique, l'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Attendu que le service technique de l'Urbanisme a émis un avis favorable le 17 mai 2018 aux motifs suivants :

- “Rétroactes :

- Permis d'urbanisme refusé par le Collège Communal en séance du 13 octobre 2016 à Monsieur De Vinck pour ‘la transformation d'un ensemble de bâtiments en bureaux privés et salle de jeux’;

- Recours au Gouvernement Wallon (confirmation du refus) concernant ‘la démolition d'un hangar et construction d'un bâtiment comprenant des bureaux et une salle de jeux’ en date du 7 décembre 2016;

- Procès verbal de la réunion à l'urbanisme en date du 18 avril 2017;

- En attente de décision du recours au Conseil d'État;

- Attendu que le projet porte sur la démolition d'un hangar en intérieur d'îlot et la construction, sur une surface 3 fois moins importante, d'un bâtiment mixte bureau/privé;

- Estimant que les motifs du refus du Collège du 13 octobre 2016 ont été rencontrés par la nouvelle formalisation du projet, dont les tenants et

aboutissants sont particulièrement bien détaillés dans le PV de la réunion du 18 avril 2017 dressé par l'architecte;

- Estimant que formellement et fonctionnellement le projet est désormais défendable du point de vue du service de l'Urbanisme”;

Appréciation

Considérant qu'il n'y a pas lieu de confirmer l'argumentation développée par le service technique de l'Urbanisme dans son avis précité;

Estimant que les observations portant sur les nuisances susceptibles d'être engendrées en intérieur d'îlot sont pertinentes; qu'il y a lieu de s'y rallier;

Estimant en ce sens que le projet compromet la destination de la zone;

Estimant que le projet ne répond pas aux recommandations du guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain en matière de division d'immeubles existants : le bâtiment visé par la demande ne possède pas les qualités architecturales justifiant son maintien dès lors sa réaffectation;

Estimant que dans les réclamations, il est fait état des vues : le projet doit tenir compte des vues et vis-à-vis de la parcelle par rapport aux voisins;

Après examen et pondération des éléments ci-dessus développés;

Vu l'article 107, § 2, du CWATUP, lequel permet au Collège communal de refuser le permis d'urbanisme sans solliciter l'avis préalable du Fonctionnaire délégué ».

22. À supposer que la première décision du collège communal du 13 octobre 2016 contienne des « conditions » désormais rencontrées par le nouveau projet, il ne peut toutefois s'agir que de propositions qui, s'insérant dans une décision de refus d'une demande de permis d'urbanisme, sont impuissantes par elles-mêmes à modifier l'ordonnancement juridique. Puisqu'il s'agit d'une réflexion accompagnant une décision refusant le permis initialement sollicité, ce passage de la décision d'octobre 2016 consiste tout au plus en des suggestions susceptibles d'améliorer le projet pour le rendre, le cas échéant, acceptable dans le cadre d'une demande ultérieure qui serait éventuellement introduite. En conséquence, la décision du 13 octobre 2016 précitée ne peut se voir reconnaître, sur ce point, la portée d'une « décision » positive et aucun revirement d'attitude ne peut, partant, être reproché à la partie adverse.

23. À propos des droits acquis allégués par le requérant, à supposer que celui-ci soit en droit de maintenir le hangar actuel qui occupe l'intérieur d'îlot, dès lors qu'il aurait été construit avant l'entrée en vigueur de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, cela n'implique pas

pour autant un quelconque droit acquis à y édifier une autre construction une fois ce bâtiment démol.

24. Par ailleurs, la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment.

En l'espèce, en ce qui concerne les « observations portant sur les nuisances engendrées en intérieur d'îlot » dont la pertinence est retenue dans l'acte attaqué, si la partie adverse indique, dans son dernier mémoire, qu'il est évident « qu'il s'agit de celles qui étaient dénoncées dans le refus de 2016 », il reste que l'acte attaqué ne le mentionne pas et ne permet pas, comme tel, de savoir à quelles « observations », non autrement précisées, il renvoie. De plus, outre que la partie adverse ferait donc référence à un acte décidé dans le cadre d'une procédure administrative antérieure, qui plus est, mue par une personne juridique distincte du requérant, une telle motivation ne permet nullement de comprendre les motifs pour lesquels le collège communal s'écarte de l'appréciation de son administration de l'urbanisme quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité, puisqu'il renvoie à des observations, étrangères au projet déposé en l'espèce, émises à propos d'un ancien projet dont il n'est pas contesté qu'il a depuis lors été modifié. Une telle motivation n'est pas adéquate.

25. Le motif, non développé, selon lequel « le projet compromet la destination de la zone », ne permet pas non plus de comprendre les raisons pour lesquelles le permis sollicité est refusé, alors spécialement qu'auparavant, dans le même acte attaqué, la partie adverse relève que le bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur et qu'il est « compatible avec la destination générale de la zone considérée ».

26. Quant au motif « estimant que dans les réclamations, il est fait état des vues : le projet doit tenir compte des vues et vis-à-vis de la parcelle par rapport aux voisins », il est imprécis et ne peut justifier, en soi, un refus du nouveau projet tel que déposé par le requérant en l'espèce. Il en va d'autant plus ainsi que l'acte attaqué rejette auparavant toutes les réclamations formulées sur ce point lors de l'enquête publique et, partant, également, celles relatives à « une perte d'intimité et de lumière ».

27. Enfin, à supposer que, dans le cadre de son appréciation du bon aménagement des lieux en termes d'aménagement du territoire, la partie adverse puisse se référer par analogie au « guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain

– division d'immeubles existants en plusieurs logements », ce motif ne permet cependant pas de comprendre pourquoi, à son estime, le bâtiment litigieux ne présente pas les qualités architecturales requises pour trouver place dans une arrière-zone alors que, pour sa part, le service technique de l'urbanisme a considéré que le projet était désormais acceptable « formellement et fonctionnellement ».

Dans les mesures qui précèdent, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

28. 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 annulée la décision du 25 octobre 2018 prise par le collège communal de la ville de Namur qui refuse le permis sollicité par Reynald de Vinck pour la transformation d'un ensemble de bâtiments en bureaux privés et salle de jeux, sur un bien sis à Namur, rue Henri Blés 17, et cadastré section G, n° 144C4, 144P3, 144N3.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise 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
10 mars 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux