

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.089 du 11 mars 2021

A. 224.217/XIII-8245

En cause : **CARDRON** Jennifer,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 12 janvier 2018, Jennifer Cardron demande l'annulation de l'arrêté du 10 novembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un logement dans les combles d'une habitation située rue Alfred Mathieu 17 à Virton.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 14 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2021.

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

M^e Florence Cornez *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charlotte Mathieu *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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. Jennifer Cardron expose avoir envisagé l'acquisition de l'immeuble sis rue Alfred Mathieu 17 à Saint-Mard en 2007 et avoir consulté l'administration communale afin de savoir si un permis était nécessaire pour effectuer des travaux en vue de la division du bien en plusieurs logements. Selon elle, l'administration communale lui aurait indiqué qu'un permis n'était pas nécessaire.

Après l'achat de l'immeuble, des travaux sont réalisés sans permis en 2008.

2. Le 20 novembre 2008, Jennifer Cardron introduit une première demande de permis d'urbanisme de régularisation.

3. Le 30 avril 2009, le collège communal de Virton fait partiellement droit à cette demande en autorisant la création de deux logements, l'un situé au rez-de-chaussée de l'immeuble et l'autre au premier étage.

4. Saisi d'un recours administratif contre cette décision, le ministre de l'Aménagement du territoire décide, le 4 novembre 2009, d'autoriser la régularisation de ces deux logements.

5. Au mois d'octobre 2010, de nouveaux plans sont déposés auprès de la commune de Virton; ils visent la réalisation d'un logement individuel

supplémentaire sous les combles de l'immeuble. Par une délibération du 22 octobre 2010, le collège communal décide de « maintenir la décision du collège communal du 30/04/2009 autorisant la réalisation de 2 (deux) logements maximum ».

6. Le 8 février 2016, Jennifer Cardron introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour la « transformation d'un grenier en un logement (studio) ».

7. Un accusé de réception de dossier complet est établi le 1^{er} juin 2016.

8. Le 6 juillet 2017, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier recommandé à la poste le 14 juillet 2017.

9. Celle-ci introduit un recours administratif contre cette décision par un courrier recommandé le 16 août 2017, lequel est réceptionné le lendemain.

10. Le 18 septembre 2017, une audition est organisée devant la commission d'avis sur les recours.

À cette date, la commission remet un avis défavorable sur le projet.

11. Le 24 octobre 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) du Service public de Wallonie (SPW) propose au ministre de refuser le permis.

12. Le 10 novembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation du principe général de bonne administration et du devoir de minutie ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de fait.

1.1. En une première branche, elle fait grief à l'autorité d'avoir considéré qu'aucun élément neuf ne permettait de justifier un revirement d'appréciation par rapport à la demande précédente, alors que trois éléments nouveaux sont apparus.

Premièrement, elle indique qu'un règlement-taxe sur l'absence d'emplacement de parcage a été adopté par le conseil communal et fixe une taxe de 3.000 euros par emplacement manquant.

Deuxièmement, elle soutient que sa demande de permis respecte désormais les critères de salubrité.

Troisièmement, elle fait valoir que des travaux complémentaires ont été exécutés, tels le placement de deux velux et la réalisation d'un sas de séparation entre les sanitaires et les locaux de séjour.

1.2. Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'un courrier du fonctionnaire délégué du 18 mai 2009 indique que la problématique des garages constitue l'élément principal qui avait conduit à un avis défavorable antérieur sur la création d'une troisième unité de logement. Elle relève que la décision de refus de permis d'urbanisme du 6 juillet 2017 évoque également la problématique du parcage. Par ailleurs, elle reproche à l'autorité de ne pas indiquer la raison pour laquelle les critères d'habitabilité sont pris en considération et non les critères de salubrité. Elle soutient que le logement en question comporte une habitabilité agréable et de qualité. Enfin, elle estime que l'affirmation de l'autorité selon laquelle les velux et petites fenêtres limitent les vues et l'éclairage est manifestement erronée, compte tenu des termes de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité.

2.1. En une deuxième branche, elle expose que, en ce qui concerne la superficie, l'autorité considère que le logement est exigü alors que la surface habitable est comparable, à un mètre carré près, avec le logement du premier étage. Elle relève en outre que la superficie minimale habitable est, selon l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, de 24 m², alors que le logement proposé est de 29 m². Enfin, elle critique l'absence de justification à cet égard dans l'acte attaqué alors que cet argument figure dans son recours administratif.

En ce qui concerne la hauteur sous plafond, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est erronée puisque la surface dont la hauteur est inférieure à 2,40 mètres est de 5,53 m², soit 25% de la surface du séjour-cuisine, et que dans cette surface se trouve un velux placé à une hauteur de 1,90 mètre.

En outre, elle soutient que l'autorité commet une erreur de fait en affirmant que la chambre est mansardée et que sa surface est inférieure au minimum de 9 m². Par ailleurs, elle reproche à l'autorité de ne pas exposer pourquoi elle fixe le minimum à 9 m² alors que l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 prévoit une superficie minimale de 6 m² pour les chambres de deux personnes.

En ce qui concerne les surfaces de rangement, elle fait valoir que la cuisine et la salle de bains sont équipées de meubles, qu'il est possible de mettre une armoire dans la chambre, qu'il existe une mezzanine qui sert de grenier avec accès par un escalier escamotable et que le petit local « débarras » permet l'installation d'une machine à laver et d'un séchoir.

En ce qui concerne la lumière, elle est d'avis que pour assurer une luminosité naturelle, il faut moins de surface vitrée avec des fenêtres de toiture qu'avec des baies verticales. En ce sens, elle relève que l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, prévoit que, en termes d'éclairage naturel, le critère minimal est de 1/14 de la superficie au sol en cas de vitrage vertical et 1/16 en cas de vitre de toiture. Elle estime donc que les critères sont largement respectés en l'espèce.

2.2. Dans son mémoire en réplique, elle considère que l'autorité a pris une décision plus sévère que celle qui serait prise conformément au Code du logement, sans en expliquer les raisons. Elle soutient que la commission d'avis sur les recours utilise des critères qui démontrent les références aux notions de salubrité d'un logement et non à la notion d'habitabilité. Elle ajoute qu'il existe plusieurs espaces de rangement.

2.3. Dans son dernier mémoire, elle maintient que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait en considérant que l'éclairage naturel provenant d'un vitrage vertical est de meilleure qualité, à superficie égale, que celui provenant d'un vitrage de toiture. Elle reconnaît que la décision repose sur plusieurs motifs mais elle considère que l'illégalité d'un motif de refus entraîne l'illégalité de l'entièreté de l'acte.

3.1. En une troisième branche, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de s'être fondé sur le schéma de structure communal du 28 juin 2013 pour indiquer que le bien est situé en zone d'habitat à densité forte alors que, les travaux ayant été réalisés en 2008, il appartenait à l'autorité de justifier la raison pour laquelle elle ne choisissait pas la législation la plus favorable au demandeur, conformément à

l'article 156 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

3.2. Dans son mémoire en réplique, elle estime que, conformément à cette disposition, l'autorité devait écarter l'application du schéma de structure communal. Elle soutient à cet égard que ce schéma lui cause grief car il prévoit une densité d'un logement sur la parcelle, densité dépassée par le projet.

4. En une quatrième branche, elle soutient que l'autorité a commis une erreur en considérant que les velux et petites fenêtre présents limitent fortement les vues et l'apport de lumière naturelle par rapport à un logement disposant de baies vitrées de format standard.

Elle indique que seul le velux de la cuisine ne donne pas de vue sur l'extérieur; celui du salon et la petite fenêtre donnent vue sur le village et la vallée, tandis que, dans la chambre et la salle de bains, les velux sont presque à la verticale et donnent vue sur la rue.

Elle expose que la société velux confirme que les fenêtres de toit apportent plus de lumière que les fenêtres verticales.

Elle soutient enfin que la violation des exigences de motivation formelle établit l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité.

IV.2. Examen

L'auteur de l'acte attaqué se rallie expressément aux avis défavorables émis par la commission d'avis sur les recours et par la DGO4.

L'avis de cette commission, émis le 18 septembre 2017, est libellé comme suit :

« [...] Compte tenu de ce que la Commission s'est déjà prononcée sur un dossier similaire et pour lequel en 2009 elle avait estimé que l'accueil de deux logements dans le bâtiment constituait un maximum; que la décision ministérielle du 04 novembre 2009 confirme le permis délivré pour deux logements et précise que "(...) le logement sous les combles est exigü; que le séjour est très mansardé; qu'il présente sur une grande partie de sa surface une hauteur sous plafond insuffisante et n'offre pas un espace de vie de qualité (...)"; que bien que la Commission constate à travers le reportage photographique que l'exécution des travaux semble de qualité, force est de constater qu'aucun élément neuf ne permet de justifier un revirement d'appréciation par rapport à la précédente demande en ce qui concerne l'habitabilité des combles; [...] ».

La proposition de refus rédigée par la DGO4 comporte les motifs suivants :

« [...] Considérant pour rappel que les aménagements proposés doivent être propices au développement d'un cadre de vie agréable et être compatibles avec les exigences actuelles de confort; que les velux et petites fenêtres présents limitent fortement les vues et l'éclairage du logement par rapport à un logement disposant de baies vitrées de format standard; que les surfaces de vie sont très étriquées, même sans considérer qu'elles sont mansardées; qu'une chambre d'une surface de 9 m² est un minimum et que dans le cas présent, la surface utile est moins élevée en raison de la mansarde; que les occupants du logement ne disposeront pas de suffisamment de surface de rangement dans des espaces aussi restreints; [...] ».

A. Sur la première branche

Il résulte des termes de l'avis de la commission d'avis sur les recours que l'autorité a bien eu égard au fait que certains travaux ont été réalisés depuis les refus antérieurs. Elle a néanmoins considéré que, compte tenu de l'exiguïté du logement et de son séjour mansardé, son appréciation ne devait pas être modifiée malgré l'exécution de ces travaux.

S'agissant des deux premiers éléments neufs mis en exergue par la partie requérante, il y a lieu de relever que la décision de refus attaquée ne comporte aucun motif relatif aux possibilités de parking ou aux critères de salubrité définis sur la base du Code wallon de l'habitat durable. Le fait que ces éléments ont pu constituer un motif de refus dans le cadre de décisions précédentes n'est pas de nature à remettre en cause la légalité de l'acte attaqué.

S'agissant du troisième élément neuf allégué, la critique de ne pas avoir tenu compte du placement des velux ni de la réalisation d'un sas de séparation n'est pas fondée dès lors qu'il ressort de la motivation formelle de l'acte attaqué que son auteur évoque expressément la réalisation de certains travaux et en particulier la présence de velux.

Par conséquent, la première branche du moyen unique n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

Les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres. En conséquence, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut refuser un projet, même s'il respecte les règles minimales établies en vertu du Code du logement. Un logement

peut en effet répondre à ces normes minimales, sans pour autant que son aménagement dans un contexte urbanistique déterminé doive nécessairement être considéré comme conforme aux exigences du bon aménagement des lieux, lesquelles restent soumises à l'appréciation de l'autorité compétente.

Ainsi, il ressort de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUP que l'appréciation du cadre de vie relève de la police administrative de l'urbanisme. La qualité de la distribution des pièces ou l'absence d'espace de rangement sont des éléments pertinents pour apprécier l'opportunité d'autoriser la création d'un logement supplémentaire.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle, notamment en ce qui concerne la compatibilité du projet avec les exigences du bon aménagement des lieux. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'État, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Ainsi, lorsqu'une partie requérante oppose à la conception de l'autorité de recours sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier celle de la partie requérante sauf s'il apparaît du dossier administratif que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la superficie, la commission d'avis sur les recours estime que le logement est exigü. La DGO4 estime, dans le même sens, que « les surfaces de vie sont très étriquées, même sans considérer qu'elles sont mansardées ». De telles considérations, auxquelles l'auteur de l'acte attaqué s'est expressément rallié, sont de nature à permettre à la requérante, destinataire de la décision, de comprendre pourquoi le permis est refusé, au vu du projet présenté. Du reste, ces considérations n'ont pas égard à la superficie minimale imposée par l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, outre que le respect de cette disposition ne suffit pas à établir qu'un projet est conforme aux exigences du bon aménagement des lieux. Ce grief n'est donc pas fondé.

En ce qui concerne la hauteur sous plafond, l'acte attaqué se rallie à l'opinion de la commission d'avis sur les recours selon laquelle « le séjour est très mansardé » et « il présente sur une grande partie une hauteur sous plafond insuffisante et n'offre pas un espace de vie de qualité ». Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, il ressort de la lecture des plans et des photographies qu'elle dépose que le séjour est effectivement mansardé. Du reste, les normes de

salubrité fixées à l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, ne constituent pas un motif de l'acte attaqué. Pour le surplus, la présence d'un velux à une hauteur de 1,90 mètre ne permet pas de conclure que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation quant au caractère insuffisant de la hauteur sous plafond du logement en projet.

En ce qui concerne la chambre, l'avis de la DGO4 indique qu'« une surface de 9 m² est un minimum et que dans le cas présent, la surface utile est moins élevée en raison de la mansarde ». Il ressort bien des plans que la chambre est mansardée, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une pièce dont un mur au moins est en pente du fait de la toiture. Toutefois, il ressort également des plans que cette pièce présente une superficie hors mansarde de 9,585 m². Le motif reproduit ci-dessus comporte donc une erreur de fait quant à la superficie de la chambre. Suivant l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une irrégularité ne donne lieu à annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. En l'espèce, il est hors de doute, compte tenu des antécédents de la demande de permis et des autres motifs de l'acte attaqué, que l'erreur de fait d'un peu plus d'un demi-mètre carré n'a pas exercé en l'espèce une influence sur le sens de la décision prise. En effet, c'est bien l'exiguïté globale des combles qui est mise en exergue par l'auteur de l'acte attaqué et, avant lui, par l'ensemble des instances ayant été amenées à se prononcer sur le projet litigieux. Dès lors qu'il ne fait pas de doute que le demi-mètre carré de surface en cause n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision prise, que cette erreur de fait n'a pas privé l'intéressée d'une garantie et qu'elle n'affecte pas la compétence de l'auteur de l'acte, il y a lieu de conclure à l'absence d'intérêt à ce grief.

En ce qui concerne les surfaces de rangement, l'auteur de l'acte entrepris, se ralliant à l'avis de son administration, estime que « les occupants du logement ne disposeront pas de suffisamment de surface de rangement dans des espaces aussi restreints ». Au vu des dimensions du logement en projet et malgré les possibilités de rangement dans les cuisine, salle de bains et la mezzanine, la partie requérante n'établit pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

Le passage critiqué de l'avis de la DGO4, auquel se rallie l'auteur de l'acte attaqué, indique que « les velux et petites fenêtres présents limitent fortement les vues et l'éclairage du logement par rapport à un logement disposant de baies vitrées de format standard ». Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, l'autorité n'affirme pas de manière générale qu'un velux apporte moins de lumière

naturelle qu'une baie vitrée classique. D'une part, il résulte des plans et du reportage photographique que ce type de fenêtre placé en façade, compte tenu de ses dimensions et de son positionnement presque vertical, apporte effectivement moins de lumière naturelle qu'une baie vitrée de format standard. D'autre part, il n'est pas contesté qu'au moins un velux placé en toiture – celui situé dans la cuisine – offre des vues plus limitées qu'une baie classique. Enfin, les plans figurent effectivement, sur la façade arrière, une fenêtre verticale de petite taille se situant à environ 35 centimètres du sol; cette baie offre également des vues et un apport de lumière limités. Partant, le motif de l'acte attaqué n'est pas erroné en fait.

Par conséquent, la deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

Dans son avis du 24 octobre 2017, la DGO4 indique ce qui suit :

« [...] Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à densité forte au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal du 28 juin 2013; [...] ».

Il résulte des motifs décisifs de l'acte attaqué que son auteur ne tire aucune conséquence de cette affectation, de sorte que ce considérant est uniquement descriptif.

Dès lors, la troisième branche du moyen unique est inopérante.

D. Sur la quatrième branche

Le grief relatif aux velux et à la petite fenêtre se confond en substance avec un des griefs de la deuxième branche à l'examen de laquelle il est renvoyé.

Pour le surplus, aucun des éléments avancés par la partie requérante ne permet d'établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué.

Par conséquent, la quatrième branche du moyen unique n'est pas fondée.

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 11 mars 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux