

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.110 du 10 novembre 2021

A. 224.436/XIII-8261

En cause : **PISKO** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Anthony JAMAR, avocat,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons,

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

1. Par une requête introduite le 2 février 2018, Michel Pisko demande l'annulation de l'arrêté du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 27 novembre 2017 refusant le permis d'urbanisme sollicité pour la transformation d'un ancien bâtiment agricole en logement, sur un bien sis à Houdeng-Aimeries, rue de l'Infante Isabelle.

II. Procédure

2. 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 21 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 septembre 2021.

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

M^e Alexis Joseph, *loco* M^e Anthony Jamar, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu 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. Il n'est pas contesté qu'en 2008, le requérant a réalisé, sans permis d'urbanisme, des travaux de transformation en logement d'une grange sise en arrière de parcelle, à Houdeng-Aimeries, rue de l'Infante Isabelle, 81-89, cadastrée 11^{ème} division, section C, n°145G2.

Le projet est situé en zone d'habitat et en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur. Il se situe en zone de cours et jardins au plan communal d'aménagement (PCA) dit « la Gripagne » et en zone d'habitat résidentiel en ordre fermé ou semi-ouvert et en zone d'aménagement différé au schéma de structure communal (SSC).

4. Le 11 avril 2014, le requérant introduit une première demande de permis d'urbanisme « en application de l'article 111 du CWATUPE relative à un bâtiment existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur dont l'affectation actuelle ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur ».

Le 30 juin 2014, le collège communal de La Louvière refuse le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 18 août 2014, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

En suite de l'audition qui a lieu le 19 septembre 2014, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, le même jour, un avis favorable sur le recours.

Le 7 janvier 2015, le requérant adresse une lettre de rappel à la partie adverse.

Le 29 janvier 2015, le ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 11 juin 2015, le requérant introduit une seconde demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la transformation d'un bâtiment existant en logement ». Le projet en question est identique au précédent, s'agissant d'une demande de régularisation.

Le 6 août 2015, la ville de La Louvière avise le demandeur de permis que le dossier est incomplet, et l'invite notamment à « faire apparaître, sur les plans, ce qui a été réalisé sans permis ».

Le 10 mars 2016, le dossier de demande est déclaré complet.

Le 18 novembre 2016, un procès-verbal d'infraction est dressé.

Le 24 avril 2017, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 4 juillet 2017, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

Le 10 août 2017, la commission d'avis sur les recours organise une audition, à la suite de laquelle elle émet un avis favorable sur le projet.

Le 16 octobre 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de refus du permis sollicité.

Le 27 novembre 2017, le ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du devoir de minutie, du principe de « ligne de conduite administrative et de légitime confiance dans les actes de l'administration », de l'insuffisance, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

9. En une première branche, il observe que le refus attaqué est motivé par le fait que le projet à régulariser est contraire à une option fondamentale du PCA « La Gripagne », à savoir éviter l'urbanisation des espaces dévolus aux loisirs et à la détente et interdire le parcage et la circulation des véhicules dans la zone, à laquelle il ne peut être dérogé en vertu de ce principe élémentaire d'urbanisme, et que la partie adverse estime qu'il n'y a pas lieu d'encourager la réaffectation souhaitée. À son estime, les prescriptions du PCA ne constituent pas un obstacle à la possibilité de régulariser les travaux sur pied de l'article 113 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de sorte que la décision attaquée, qui fait fi de la situation existante et interprète erronément la situation applicable en droit, procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

10. Il expose que le PCA vise à densifier l'urbanisation à cet endroit, à articuler le centre et ses quartiers, à structurer ceux-ci par le biais d'une hiérarchisation des voiries à établir, qui tient compte du type de voiries environnantes, et qu'il s'agit en réalité de mettre en œuvre la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) située à l'arrière de sa propriété. Il rappelle que l'article 9 des prescriptions du PCA permet que des constructions existantes fassent l'objet de travaux d'entretien, transformation et agrandissement.

Il fait valoir qu'en l'espèce, le projet n'est pas contraire à une option fondamentale du PCA et que l'autorité n'appréhende pas correctement la notion d'option fondamentale d'un document planologique relevant de la police de l'urbanisme. Il considère qu'en effet, contrevenir à une telle option fondamentale consiste à dénaturer le plan ou le règlement eu égard à ses objectifs principaux, *quod non* à propos de son logement, vu l'objectif du PCA de densifier l'urbanisation par la création de logement et d'articuler le nouveau quartier au moyen d'un réseau de voiries hiérarchisé.

Il estime que la motivation de l'acte attaqué est stéréotypée lorsqu'elle se borne à indiquer que le logement se situe en zone de cours et jardins et qu'il ne faut pas encourager la création de logements en arrière zone. Il ajoute qu'il est aisé de constater que le tracé des voiries du PCA n'est pas compromis et permet au contraire de justifier la création du logement litigieux compte tenu de l'existence préalable du bâtiment.

11. Par ailleurs, il considère qu'à supposer que le strict respect de la zone de cours et jardins constitue une option fondamentale du PCA, l'autorité devait procéder à une réelle analyse de l'impact du projet litigieux sur la zone et que ce n'est que si l'existence de celle-ci est compromise ou dénaturée que la dérogation ne saurait être admise.

À son estime, tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que le dossier de demande atteste du maintien d'une importante zone de cours et jardins, correspondant au solde non bâti de la propriété, tel qu'existant avant le logement aménagé dans le bâtiment au gabarit inchangé, que la façade arrière ne comporte pas d'ouverture vers les parcelles voisines et que les véhicules ne circulent pas dans le jardin puisqu'ils peuvent être garés sur la voirie publique ou à front de voirie. Il souligne le très bon entretien de son jardin, ce qui préserve voire améliore l'intégrité de la zone de cours et jardins.

Il ajoute qu'il est inexact de considérer que son projet encourage la réaffectation de bâtiments d'arrière zone en « logements » alors qu'il ne s'agit que de la création d'un seul logement, dont les incidences sur la zone sont limitées voire nulles.

Il observe que l'urbanisation des terrains situés à l'arrière en ZACC est programmée par le PCA, de sorte que les autorités communale et régionale se contredisent lorsqu'elles qualifient l'arrière de sa parcelle d'arrière zone, tandis qu'elles ont par ailleurs validé une urbanisation qui implique la création d'une voirie desservant cette partie arrière. Enfin, il conteste que ses travaux aient pour effet d'urbaniser la zone, puisque le bâtiment existait avant le PCA qui l'a repris en zone de cours et jardins, sans doute par erreur.

12. Il expose ensuite les raisons pour lesquelles la dérogation est justifiée au regard des articles 113 et 114 du CWATUP et compatible avec le bon aménagement des lieux. Ainsi, il affirme que le projet respecte les lignes de force du paysage dont la qualité est rehaussée par la rénovation extérieure d'une ancienne grange abîmée, au moyen de matériaux identiques ou traditionnels. Il souligne à nouveau que la dérogation est compatible avec la destination générale de la zone et

les options urbanistiques et architecturales du PCA. Il estime que le caractère exceptionnel de la dérogation résulte de la préexistence du bâtiment par rapport au PCA et que la bonne intégration du logement est confirmée par les voisins qui n'ont pas réclamé lors de l'enquête publique et ont attesté que la situation ne leur cause aucun désagrément, attestations soumises au ministre qui n'en a cependant pas tenu compte.

13. Il conclut qu'en tout cas, la décision ne contient pas de motivation suffisante et adéquate permettant de comprendre pourquoi le ministre fait fi de la situation existante et de ses arguments pertinents et confirmés par la commission d'avis sur les recours.

14. En une seconde branche, à propos d'un motif complémentaire de l'acte attaqué, à savoir le fait que, la demande ayant pourtant été déclarée complète, la partie adverse n'est pas en mesure de décider à défaut de plans de la situation existante avant travaux, il fait valoir que le bâtiment est fort ancien en sorte qu'il est normal de ne pas disposer des plans initiaux et de ne pouvoir en établir *a posteriori*, à défaut de connaître la situation préexistante, si ce ne sont les gabarit et superficie du bâtiment inchangés. Il relève qu'à supposer le grief établi, il appartenait à la partie adverse, en vertu du principe de bonne administration et du devoir de minutie, de lui réclamer un tel plan et qu'en tout état de cause, celui-ci n'eut pas été de nature « à modifier les paramètres d'analyse de la demande ni son admissibilité au regard du bon aménagement des lieux ».

15. Quant au motif relatif au morcellement de la parcelle causé par le chemin piéton projeté, il explique que celui-ci a précisément été prévu en réaction à la première décision de refus qui considérait, de manière inexacte, qu'il n'avait pas d'accès à la voirie. Il fait valoir que, selon l'extrait cadastral et les plans joints à la demande, la parcelle est sise à front de voirie et un garage est implanté à droite et à front de voirie, que l'accès au logement peut se faire depuis ce garage et que le cheminement litigieux ne lui est donc pas du tout nécessaire et n'implique aucun morcellement définitif de la parcelle qui compromettrait tout projet à front de voirie.

Il ajoute que le grief procède d'une analyse erronée du dossier et ne peut constituer, seul, un motif de refus, dès lors que la partie adverse avait la faculté d'autoriser la régularisation sous réserve de la suppression du chemin contesté, non nécessaire et inexistant à l'heure actuelle, et qu'à nouveau, en cas de doute, des informations complémentaires pouvaient être sollicitées.

16. Il conclut que les deux griefs susvisés ne sont en réalité que « des prétextes supplémentaires pour tenter de justifier une position maladroitement et fort mal motivée ».

IV.2. Thèse de la partie adverse

17. À titre liminaire, la partie adverse attire notamment l'attention sur le fait que le permis sollicité est un permis de régularisation, que les travaux ont été réalisés en 2008, que la décision attaquée est le quatrième refus opposé à la demande qui, à ce jour, n'a pas évolué, et que le PCA, qui situe la parcelle en zone de cours et jardins, est antérieur aux travaux.

18. Sur la première branche, elle répond que le requérant tente en réalité de substituer son appréciation à celle de l'autorité et, plus encore, de statuer en son lieu et place. Elle observe qu'au rebours de ce qu'il affirme, l'option du PCA à laquelle le projet déroge a été considérée comme fondamentale par la commune de la Louvière, par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) et par la partie adverse, et qu'au moment d'entreprendre les travaux de transformation de la grange, le requérant avait connaissance de l'ensemble des outils urbanistiques applicables, dont le PCA adopté en 2003.

Elle fait valoir que le requérant démontre lui-même, par ses écrits, avoir compris les raisons pour lesquelles le permis est refusé, qu'il ne démontre pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, dont les conditions doivent être mesurées avec plus d'exigence encore lorsqu'est applicable un PCA, dès lors qu'il réduit la marge d'appréciation de l'autorité, et qu'en l'espèce, elle a choisi de respecter le PCA auquel il n'est pas contesté que le projet déroge.

Elle rappelle que le requérant n'a pas un droit à la régularisation des travaux exécutés sans permis. Elle considère qu'il ne peut tirer aucun argument de l'article 9 du PCA qui ne dit rien sur la destination et les transformations telles qu'envisagées en l'espèce, mais vise des « travaux d'entretien, transformations et/ou agrandissement ». En tout état de cause, à son estime, il appartient à l'autorité d'apprécier la possibilité d'effectuer de tels travaux, dès lors qu'ils sont soumis à permis d'urbanisme. Elle fait grief au requérant d'isoler son projet du reste de la carte, en méconnaissance de la démarche qui guide l'élaboration du PCA.

19. Sur la seconde branche, elle répond, quant au premier grief, qu'en 2015, la décision de refus précisait déjà que le dossier de demande était lacunaire et qu'il est donc étonnant que le requérant soutient actuellement qu'elle aurait dû lui demander un plan complémentaire en 2017. Elle concède que l'affectation du projet

à régulariser en logement est identifiée mais estime qu'il n'est pas excessif d'inviter le requérant à lui fournir les informations pertinentes sur les éléments qu'il y a lieu de régulariser. Elle estime que l'ancienneté du bâtiment ne dispense pas le demandeur de permis de fournir à l'autorité des plans de la situation avant travaux.

20. À propos du chemin d'accès, elle souligne qu'il induit la démolition partielle d'un mur de clôture, rue de l'Infante Isabelle, et n'est pas collé à la limite parcellaire. Elle considère que le requérant ne démontre pas une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité qui y voit un morcellement de la parcelle, et qu'estimant que les dérogations sollicitées contreviennent à une option fondamentale du PCA, il ne peut lui être fait grief de ne pas avoir interpellé le requérant quant à la modification de ce cheminement.

Enfin, elle observe que les deux motifs visés dans la seconde branche ne sont pas les seuls motifs du refus, en sorte que le requérant n'a pas intérêt à cette branche du moyen.

21. Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que le dossier de demande est lacunaire et ne permettait pas à l'autorité d'appréhender la situation initiale, avant travaux, que la première branche est, en réalité, indissociablement liée à la seconde, puisqu'à défaut d'avoir correctement documenté l'autorité, le demandeur de permis ne peut invoquer le bénéfice de l'article 9 du PCA relatif aux constructions existantes, et que c'est dans ce contexte que la motivation de l'acte attaqué doit être appréhendée. Quant à l'option qualifiée de fondamentale du PCA qui consiste à éviter l'urbanisation des espaces dévolus aux loisirs et à la détente, elle précise que le collège communal a également identifié cette option et que, fondamentale ou non, celle-ci est donc retenue tant par la partie adverse et par l'autorité communale.

IV.3. Mémoire en réplique

22. À propos de la première branche, le requérant réplique que la partie adverse ne tente pas de démontrer que son analyse du PCA et de la notion d'option fondamentale est correcte, qu'elle se borne en effet à affirmer, sur la base d'éléments sans pertinence, que la thèse du requérant est erronée et que la circonstance que d'autres instances ont adopté la même décision n'exclut pas l'erreur manifeste d'appréciation, d'autant que les motifs exprimés sont des « copiés-collés » répétés au gré des instructions successives de sa demande, qui ne répondent pas aux arguments développés dans ses recours. Il précise qu'il ne tente pas de substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité mais que cette

appréciation n'est pas intervenue *in concreto*, puisque la partie adverse considère erronément que la dérogation ne peut pas être octroyée.

Il relève que c'est sans explication cohérente que le PCA inscrit son bien, pourtant imposant, en zone de cours et jardins, qu'il ne s'est rendu compte de cette affectation que lors de sa première tentative de régularisation du projet et que l'administration lui a confirmé oralement une erreur sur ce point. À son estime, il n'en demeure pas moins qu'un permis peut être délivré en dérogation au PCA sur la base de l'article 111 du CWATUP.

Il fait valoir, à cet égard, que le permis n'est pas refusé au motif que le logement n'est pas intégré au cadre bâti local ou est incompatible avec le voisinage mais parce que l'autorité considère que les dérogations à l'article 16 du PCA et à la ZACC au plan de secteur ne peuvent être octroyées parce qu'elles ne répondent pas aux conditions imposées par les articles 111 et 113 du CWATUP et qu'elles ne revêtent aucun caractère exceptionnel. Il estime que c'est cela qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

23. Sur la seconde branche, il considère que la réponse de la partie adverse à propos de l'absence de plan relève de la mauvaise volonté voire de l'abus de droit, tant le projet est simple et aisé à comprendre. Il explique que l'administration connaît pertinemment les transformations apportées au bien par des travaux aisément identifiables, grâce au dossier de demande et aux éléments fournis dans le cadre du recours interne. Il renvoie au rapport de l'architecte et au courrier adressé à la ville le 10 octobre 2015, en suite duquel son dossier de demande a été déclaré complet. Il ajoute que l'absence de plan de la situation antérieure aux travaux n'empêchait pas la partie adverse de statuer en parfaite connaissance de cause, au vu notamment de deux photographies du bâtiment, alors à l'état de grange, qu'il a produites.

Quant à l'argument relatif au chemin d'accès, il considère que la réponse de la partie adverse confirme les griefs dénoncés, à savoir qu'il n'est ni nécessaire ni, au demeurant, voulu par lui, et ne constitue pas une solution adéquate, puisqu'il dispose déjà d'un accès au bâtiment via son garage à front de rue, ce que l'autorité n'ignore pas. Il ajoute qu'il aurait volontiers collé le chemin à la limite de propriété, si la partie adverse l'estimait nécessaire.

IV.4. Examen

24. L'article 113 du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« 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 :

1° 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 architecturale;

2° à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation, dans une mesure compatible avec son option urbanistique ».

L'article 114 du CWATUP, alors applicable, prévoit, quant à lui, ce qui suit:

« 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°.

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, 3°, 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 ».

25. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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 de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Même si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et elle n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et des parties, quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité délivrante et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

26. Le PCA « La Gripagne » indique, quant à son « orientation générale », qu'il « a pour objet d'encadrer l'urbanisation d'un nouveau quartier sur le site compris entre les rues de l'Hospice, Infante Isabelle et de la Gripagne » et que « ce quartier est principalement destiné à accueillir de nouveaux logements ». Le quartier accueille également les fonctions complémentaires aux logements, à savoir « le commerce, les professions libérales, les espaces verts publics ainsi que les équipements de services publics et communautaires nécessaires à la vie du nouveau quartier ».

Aux termes du PCA, « l'objectif poursuivi est la création d'un nouveau quartier dont la trame s'apparente aux quartiers voisins ».

Les « options urbanistiques » prévoient, quant à elles, notamment ce qui suit :

- « les intérieurs d'îlots sont aménagés sous la forme de jardins privés. La circulation des véhicules et leur stationnement ainsi que les modifications du relief naturel du sol n'y sont pas autorisés. Les vues depuis les espaces publics vers l'intérieur de l'îlot n'étant pas entravées, les élévations côté jardins des constructions sont traitées avec le même soin que les façades à rue ».

L'article 3 des prescriptions urbanistiques précise que « les constructions devront être obligatoirement implantées dans les zones de bâtisses indiquées au plan ».

L'article 16.1, figurant sous les « prescriptions par zone » et relatif à la zone de cours et jardins, dispose comme suit :

- « 16.1. Destination et aménagement
Cette zone est réservée à l'aménagement de cours, jardins d'agrément et potagers. Les plantations y sont permises. Toutefois, les arbres à haute tige ne peuvent être plantés à moins de 8 m de toute zone réservée à la bâtisse. Les aménagements suivants y sont autorisés :
 - un abri de jardin et une serre par parcelle,
 - les sentiers, bacs à plantes et pièces d'eau,
 - une piscine à l'aire libre par parcelle,
 - l'engazonnement,
 - la plantation d'arbre haute tige d'essence régionale.

La circulation et le stationnement de véhicules y sont interdits ».

Toutefois, sous le titre reprenant les prescriptions urbanistiques générales, l'article 9 du PCA, intitulé « Lotissements et constructions existants », prévoit notamment ce qui suit :

« Constructions existantes :

Les constructions existantes (immeubles ou murs) qui ne sont pas conformes aux présentes prescriptions peuvent faire l'objet de travaux d'entretien, transformation et/ou agrandissement. La superficie au sol des extensions éventuelles ne pourra dépasser 20% de la surface au sol existante.

Si cette superficie excède ces 20% ou s'il s'agit d'une reconstruction complète, les prescriptions du présent plan communal d'aménagement sont d'application ».

27. En l'espèce, l'acte attaqué reproduit l'avis de la DGO4 auquel l'autorité compétente sur recours se rallie. Concernant la dérogation au PCA, il est motivé comme suit :

« Considérant que la demande est dérogatoire aux prescriptions du PCA "La Gripagne" quant au point suivant :

- Art.16 – Zone de cours et jardins [...] – le bien est situé en zone de cours et jardins dans le périmètre du PCA d'application de même que le parage du véhicule des occupants du logement;

[...]

Considérant que l'avis favorable émis par la Commission est notamment motivé et libellé comme suit :

“ (...) Compte tenu de ce que la Commission estime que les actes et travaux projetés ainsi que le changement de destination peuvent bénéficier de l'article 111 du Code; que la motivation développée par le conseil du demandeur est pertinente et qu'il y a lieu de s'y rallier; que l'ensemble bâti est valorisé par la création d'un logement de qualité et durable; que la silhouette générale de l'édifice n'est pas modifiée; que l'aspect général du site est préservé voire amélioré; que par contre, il n'y a aucun intérêt à préserver une affectation de grange à l'endroit concerné au sein d'un quartier essentiellement voué à la résidence; que partant, à titre exceptionnel, la Commission estime que la dérogation peut être accordée;

Compte tenu de ce que le bien est inscrit dans le périmètre d'un PCA ; que le projet ne contrevient pas au projet d'urbanisation global du PCA; que la majeure partie du PCA peut être mise en œuvre sans que les options urbanistiques d'urbanisation de la zone concernée ne soient contrariées par la demande dont recours; que de surcroît, le PCA vise une urbanisation le long d'une voirie à créer qui sera favorable à la desserte du bien concerné; que partant, la Commission estime que le bien peut aisément bénéficier de l'application des articles 113 et 114 du Code; que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Compte tenu de ce que la Commission estime que l'accès existant doit être préservé; que l'accès tel que projeté n'est pas adéquat en ce qu'il porte atteinte au bon aménagement des lieux (morcellement de la parcelle) alors que l'accès existant est suffisant et rencontre les ambitions du PCA;

La Commission émet un avis favorable”;

Considérant que la DGO4 – direction juridique des recours et du contentieux ne se rallie pas pleinement aux arguments émis par la Commission dans son avis susmentionné;

[...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu’il n’y a pas lieu d’encourager la réaffectation de bâtiments d’arrière-zone en logements; que dans le cas présent, l’urbanisation projetée va à l’encontre d’une option fondamentale du PCA en vigueur qui consiste à éviter l’urbanisation des espaces dévolus aux loisirs et à la détente et à interdire le parcage et la circulation des véhicules dans cette zone;

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 la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime que les dérogations sollicitées ne revêtent aucun caractère exceptionnel et ne rencontrent pas le prescrit de l’article 114 du Code précité en ce que leur octroi ne contribue pas au bon aménagement de la parcelle ni à une gestion qualitative du cadre de vie ».

28. Par l’article 113 du CWATUP, le législateur lui-même exprime l’interdiction de dénaturer le règlement par le recours à la dérogation. Pour pouvoir admettre une dérogation aux dispositions à valeur réglementaire d’un PCA, l’autorité doit vérifier que cette dérogation est compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale du PCA. Par « option urbanistique », on entend les lignes de force urbanistiques. Par « option architecturale », on entend les lignes de force architecturales. Lorsque les options urbanistique et architecturale ne sont pas clairement exposées par le document, l’exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d’appréciation de l’autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par le document ne soient pas mis en péril par la dérogation.

En l’espèce, l’objectif général poursuivi par le plan « la Gripagne » est la création d’un nouveau quartier « principalement destiné à accueillir de nouveaux logements ».

La motivation de l’acte attaqué est, à cet égard, insuffisante, d’une part, pour justifier qu’« éviter l’urbanisation des espaces dévolus aux loisirs et à la détente et à interdire le parcage et la circulation des véhicules dans cette zone » constitue une option fondamentale du PCA et, d’autre part, démontrer que, par ses

caractéristiques, le projet vide une telle option de sa substance ou la dénature, au vu, notamment, de l'antériorité de l'existence du bâtiment, dont les gabarit et superficie sont inchangés, par rapport à l'adoption du PCA, et de la création du nouveau réseau de voiries que celui-ci projette.

29. En effet, d'une part, le recours administratif du requérant développait précisément ce qui suit :

« une dérogation pouvait être octroyée, à l'époque, dès lors qu'à cet endroit, bien que le bâtiment soit repris en zone de cours et jardins (10.2), il est situé à front de voirie (50.3) et qu'il ne compromet pas l'essence même du plan, dont l'objectif principal est de densifier l'urbanisation à cet endroit de la Ville. En effet, le logement, tel que transformé, n'est pas agrandi, de sorte que l'espace pouvant être dévolu à la zone de cours et jardin demeure intact et confortable pour un logement en centre urbain ».

Quant au motif de refus relatif au fait que le projet serait contraire à « un principe d'urbanisme élémentaire qui consiste à éviter l'urbanisation des espaces dévolus aux loisirs et à la détente », le requérant soulignait aussi que la configuration du bâtiment, avec un mur aveugle à l'arrière, et la végétation existante telle qu'aménagée par le demandeur permettent d'éviter les vis-à-vis incommodants.

30. D'autre part, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

Certes, cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur. Or, en l'espèce, dans son avis favorable sur le projet, la CAR a très clairement considéré, au regard du projet d'urbanisation « global » du PCA, que la majeure partie de celui-ci peut être mise en œuvre « sans que les options urbanistiques d'urbanisation de la zone concernée ne soient contrariées par la demande dont recours » et que « de surcroît, le PCA vise une urbanisation le long d'une voirie à créer qui sera favorable à la desserte du bien concerné », en sorte que le bien peut « aisément » bénéficier de l'application des articles 113 et 114 du Code, sans être de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales. En se bornant à estimer qu'il convient de décourager la réaffectation en logements de bâtiments d'arrière zone et d'éviter l'urbanisation des espaces sis en zone de cours et jardins et dévolus aux loisirs et à la détente, la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître, à suffisance, au regard des points précis tels qu'abordés par l'instance d'avis, les

raisons pour lesquelles son auteur estime devoir néanmoins refuser le permis sollicité.

Dans cette mesure, la première branche du moyen unique est fondée.

V. Autres moyens

31. Lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce.

En l'espèce, à défaut d'élément en sens contraire dans l'acte attaqué, le motif ci-avant examiné doit être considéré comme également déterminant et susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision attaquée que les deux motifs critiqués dans la seconde branche du moyen.

En conséquence, la seconde branche du moyen unique, si elle était fondée, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

32. 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 l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 27 novembre 2017 refusant le permis d'urbanisme sollicité par Michel Pisko pour la transformation d'un ancien bâtiment agricole en logement, sur un bien sis à Houdeng-Aimeries, rue de l'Infante Isabelle.

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 10 novembre 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