

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.925 du 8 février 2022

A. 225.308/XIII-8362

En cause : **COUNE** Thomas,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mai 2018, Thomas Coune demande l'annulation de « l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal du 2 mars 2018 refusant le permis d'urbanisme relatif à “un bien sis route de Gembloux, 3 à [...] Éghezée, cadastré section A n° 54c2 et ayant pour objet l'aménagement d'un logement supplémentaire dans un immeuble comprenant déjà 4 logements et un rez-de-chaussée commercial” ».

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 novembre 2021 et conformément à l'article 26, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État le président de la XIII^e chambre a proposé aux parties que la présente affaire ne soit pas appelée à l'audience, à moins qu'une des parties ne le demande dans un délai de 15 jours.

Aucune partie n'a demandé la tenue d'une audience.

Conformément à l'ordonnance précitée, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré à la date du 10 janvier 2022.

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

A. Faits antérieurs à l'arrêt n° 219.062 du Conseil d'État du 26 avril 2012

1. Le 31 mars 2009, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de transformer un bâtiment existant sis à Éghezée, route de Gembloux, n° 3, en six logements avec la conservation d'une surface commerciale.

Le bien est inscrit au plan de secteur de Namur en zone d'habitat à caractère rural.

2. Le 7 mai 2009, la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) remet un avis favorable conditionnel.

3. Le 15 mai 2009, le collège communal d'Éghezée accuse réception de la demande de permis d'urbanisme.

4. Le 4 juin 2009, le service d'incendie émet un avis.

5. Le 7 juillet 2009, le requérant demande que l'examen de son dossier de demande de permis soit suspendu.

6. Le 20 août 2009, le service d'incendie se plaint auprès du bourgmestre de la commune d'Éghezée de ce qu'une palissade a été construite en limite de propriété, empêchant l'accès à l'arrière du bâtiment.

7. Le 13 octobre 2009, le requérant introduit des modifications à sa demande de permis (suppression d'un appartement au rez-de-chaussée; affectation à la surface commerciale de deux places de parking qui étaient dédiées au logement).

Le 28 octobre 2009, la commune d'Éghezée accuse réception du complément de dossier.

8. Le 9 décembre 2009, le service d'incendie émet un nouvel avis qui confirme le précédent du 4 juin 2009. Il recommande toutefois que le sens giratoire des véhicules soit modifié.

9. Le 15 décembre 2009, le collège communal refuse le permis d'urbanisme.

10. Le 19 janvier 2010, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 20 janvier 2010.

11. Le 5 mars 2010, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable. Elle relève que la densité de logements est trop importante compte tenu de l'exiguïté et du caractère étriqué de la parcelle, que les emplacements de parking sont impraticables et que les espaces arrière et latéraux sont presque exclusivement dédiés à l'automobile.

12. Le 2 juin 2010, le requérant adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 3 juin 2010.

13. Le 5 juillet 2010, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme.

Le requérant introduit un recours en annulation de cette décision. L'arrêt n° 219.062 du Conseil d'État du 26 avril 2012 rejette le recours.

14. Un permis d'urbanisme est délivré le 14 juin 2011 par le collège communal d'Éghezée pour l'aménagement de quatre logements.

B. Faits s'étant déroulés entre l'arrêt n° 219.062 du 26 avril 2012 et l'arrêt n° 239.955 du 23 novembre 2017

1. Le 30 novembre 2013, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la création d'un logement supplémentaire (un cinquième logement) dans ce bâtiment existant sis à Éghezée, route de Gembloux, 3, et cadastré section A, n° 54c2.

Le rapport « présentant les actes et travaux projetés, options d'aménagement et parti architectural » annexé à la demande de permis décrit le projet dans les termes suivants :

« Le projet envisagé vise à la transformation d'un logement (n° 4) situé au niveau + 1 d'un bâtiment affecté à des commerces, actuellement occupé par un commerce au rez-de-chaussée avant et par 4 logements dans la partie arrière et supérieure du bâtiment.

La construction existante est par ailleurs reprise dans une zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur [...].

La partie au rez-de-chaussée donnant à rue est exploitée en commerce et reste inchangée dans la présente demande de permis d'urbanisme ».

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement décrit le projet dans les termes suivants :

« La demande de permis d'urbanisme se rapporte à un immeuble existant - en l'occurrence, un bâtiment destiné à l'usage de commerce - situé route de Gembloux n° 3, à 5310 Éghezée. Actuellement la partie donnant sur la route de Gembloux est occupée par un commerce, et la partie arrière et les étages sont occupés par des logements en cours de parachèvement.

La demande porte spécifiquement sur la division de l'appartement n° 4 en deux entités de logements distincts ».

Le projet qui est l'objet de la demande de permis se limite donc à diviser l'appartement n° 4 existant au premier étage, composé de deux chambres et présentant une superficie de 100 m², en deux appartements d'une chambre de 50 m² chacun.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise encore qu' « il existe 8 emplacements de parking spécifique sur le terrain et 2 autres sur les accotements des trottoirs de la route de Gembloux à l'avant du bâtiment. Deux nouveaux emplacements de parking ont été aménagés sur la parcelle afin de répondre au besoin du nouvel appartement créé ».

2. Le 3 décembre 2013, la commune d'Éghezée écrit au requérant que son dossier est incomplet.

3. Un accusé de réception du dossier complet est adressé au demandeur le 3 janvier 2014.

4. Le 18 février 2014, le collège communal d'Éghezée refuse le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le requérant prend connaissance de la décision de refus le 26 février 2014.

6. Le 24 mars 2014, le conseil du requérant introduit un recours au Gouvernement wallon.

Le recours est réceptionné le 25 mars 2014, comme il ressort d'une lettre de la partie adverse, du 26 mars 2014, au conseil du requérant.

7. Le requérant est entendu par la commission d'avis sur les recours le 9 mai 2014. Celle-ci donne le même jour un avis défavorable sur le recours, qui est transmis au ministre par un courrier daté du 26 juin 2014 :

« Compte tenu de ce que le projet proposé aujourd'hui, outre le fait qu'il supprime la diversité de la taille des logements (logements d'une chambre seulement), n'est pas étudié en tenant compte de la qualité de vie des futurs occupants; qu'en effet, le nouveau logement résulte de la simple division d'un logement plus grand sans tenir compte, par exemple, de l'orientation des baies...;

Compte tenu de ce que l'aménagement des abords, déjà contesté dans le précédent dossier, tant par la Commission que dans l'arrêté ministériel, n'est toujours pas cohérent (plan d'accès, circulation...) ».

8. Le 25 mai 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

9. Le 7 juin 2016, le ministre refuse le permis d'urbanisme.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé avec accusé de réception du 8 juin 2016, réceptionné le 9 juin 2016.

10. Le 8 août 2016, le requérant introduit un recours en annulation de cette décision.

Par l'arrêt n°239.955 du 23 novembre 2017, le Conseil d'État annule cet arrêté ministériel.

C. Faits postérieurs à l'arrêt n° 239.955 du 23 novembre 2017

1. Le 8 février 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

2. Le 2 mars 2018, le ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Celui-ci est notifié au demandeur de permis par un courrier recommandé du 27 mars 2018.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

1. Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'autorité de chose jugée, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir ».

Il soutient que, dans l'arrêt n° 239.955 du 23 novembre 2017 qui annule l'arrêté ministériel du 7 juin 2016, le Conseil d'État reproche à la partie adverse d'avoir commis une erreur dans son appréciation de la disposition des pièces des appartements, dans les termes suivants :

« Compte tenu de la configuration des lieux apparaissant sur les plans, la partie adverse commet néanmoins une erreur de fait en indiquant que la salle de bain donne directement dans la pièce de vie ».

Selon lui, le Conseil d'État a considéré, soit, que l'appréciation de la configuration des lieux par la partie adverse était une condition essentielle du refus de permis d'urbanisme, soit que l'acte ne précisait pas quelle était la portée de cette appréciation erronée et que, dans l'ignorance de l'importance de cette appréciation, il n'avait d'autre choix que d'annuler le refus de permis compte tenu de cette erreur.

Il rappelle encore que le Conseil d'État a considéré, sans sanctionner cette imprécision, que « le motif selon lequel la division du logement n° 4 “aboutit à créer une pièce de vie dans les deux logements de 50 m² en lieu et place d'un espace cuisine/salon de 100 m²” aurait pu être plus précis puisque les plans joints à la demande de permis révèlent que la surface totale d'origine du logement n° 4 était de 100 m², l'espace cuisine/salon totalisant quant à lui 55 m² ».

Il estime que l'acte attaqué est motivé de manière parfaitement similaire, et donc toujours imprécise, à la nuance près que l'erreur factuelle dénoncée est actée, puis effacée de la décision attaquée. Il affirme que cette décision, en ce qu'elle ne précise pas pourquoi cette erreur pouvait simplement être biffée sans avoir la moindre conséquence sur la légalité interne de l'acte attaqué, alors même que celui-ci aurait pu être plus précis, viole les dispositions visées au moyen.

2. En réplique, il est d'avis qu'il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse n'a pas procédé à un réexamen des circonstances du dossier à la lumière notamment de l'arrêt du 23 novembre 2017 alors que celui-ci reprochait de nombreuses imprécisions dans l'acte précédemment attaqué.

Selon lui, au vu des nombreuses erreurs factuelles présentes dans l'acte attaqué - ainsi que dans l'acte annulé -, on peut constater que la partie adverse s'est contentée de supprimer un élément factuel sans procéder au moindre réexamen du dossier. Il estime qu'il appartenait à l'autorité de recours d'expliquer en quoi la correction de l'erreur sanctionnée par le Conseil d'État n'avait pas d'influence sur sa décision.

3. Dans son dernier mémoire, il ajoute que l'autorité de recours devait expliquer en quoi la correction de l'erreur sanctionnée mais également le maintien des imprécisions soulevées n'ont pas d'influence sur sa décision, de manière à ce qu'il puisse comprendre les raisons d'un nouveau refus.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, l'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation se rapporte au dispositif de l'arrêt ainsi qu'aux motifs qui en constituent le soutènement nécessaire. Le simple fait d'avoir adopté un nouvel acte qui repose sur de nouveaux éléments tant en fait qu'en droit ne peut dès lors constituer en lui-même une violation de l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'État. Par contre, l'autorité de chose jugée interdit à l'autorité de refaire, même partiellement,

l'acte attaqué sans réparer l'illégalité dénoncée au moyen ayant conduit à l'annulation.

2. Dans l'arrêt n° 239.955 du 23 novembre 2017, le Conseil d'État annule l'arrêté ministériel de refus du 7 juin 2016 sur la base des motifs essentiels suivants :

« Le motif selon lequel la division du logement n° 4 “aboutit à créer une pièce de vie dans les deux logements de 50 m² en lieu et place d'un espace cuisine/salon de 100 m²” aurait pu être plus précis puisque les plans joints à la demande de permis révèlent que la surface totale d'origine du logement n° 4 était de 100 m², l'espace cuisine/salon totalisant quant à lui 55 m². Cependant, l'auteur de l'acte attaqué se prononce ainsi sur la portée du projet, en l'espèce, la division en deux d'un logement plus grand et la réduction des fonctionnalités qui en découlent, ce qui n'est pas erroné.

L'administration qui statue sur une demande de permis n'a pas l'obligation de préciser au requérant les conditions auxquelles une autre demande pourrait être agréée. Elle motive suffisamment sa décision en exposant les raisons du refus.

Compte tenu de la configuration des lieux apparaissant sur les plans, la partie adverse commet néanmoins une erreur de fait en indiquant que la salle de bain donne directement dans la pièce de vie ».

3. L'acte attaqué est motivé essentiellement comme suit :

« Considérant que l'autorité de recours a refusé le permis d'urbanisme par l'arrêté ministériel du 7 juin 2016;
Considérant que cette décision contenait une erreur de fait en ce qu'elle indiquait que la salle de bain des logements 4 et 5 donnait directement dans la pièce de vie; qu'il y a, dans les faits, un hall de nuit qui sépare les 2 pièces;
Considérant que, pour ce motif, le Conseil d'État a annulé, en date du 23 novembre 2017 (arrêt n°239.955), l'arrêté ministériel du 7 juin 2016;
[...]
Considérant que la Commission d'avis a adopté une position défavorable, motivée notamment comme suit :
“ [...] Compte tenu de ce que dans son avis du 5 mars 2010, la Commission s'est prononcée sur la création de 6 logements dans le bâtiment en cause; que la Commission n'était pas opposée à la création de plusieurs logements dans ce bâtiment; que cependant, elle précisait dans cet avis qu' 'il y a lieu de veiller à équilibrer la densité au regard des circonstances urbanistiques et architecturales locales et du cadre de vie en général'; qu'elle estimait 'que la densité de logements était trop importante compte tenu de l'exiguïté et le caractère étriqué de la parcelle'; [...]
Compte tenu de ce que le projet proposé aujourd'hui, outre le fait qu'il supprime la diversité de la taille des logements (logements d'une chambre seulement), n'est pas étudié en tenant compte de la qualité de vie des futurs occupants; qu'en effet, le nouveau logement résulte de la simple division d'un logement plus grand sans tenir compte, par exemple, de l'orientation des baies...;
Compte tenu de ce que l'aménagement des abords, déjà contesté dans le précédent dossier, tant par la Commission que dans l'arrêté ministériel, n'est toujours pas cohérent (plan d'accès, circulation ...) [...]”;
Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie pleinement à l'avis pertinent de la Commission :

“ Considérant que le projet doit rencontrer les objectifs visés par l’article 1^{er} du Code, lequel dispose que ‘Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l’aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l’utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l’urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager4’;

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 logements 4 et 5 projetés sont issus de la division pure et simple du logement 4 existant; cette division aboutit à priver les deux logements de tout espace de rangement (type buanderie); cette division aboutit à créer une pièce de vie dans les deux logements de 50 m² en lieu et place d’un espace cuisine/salon de 100 m²; que l’éclairage naturel dans la pièce de vie s’en trouve bien évidemment diminué; que, s’agissant d’une zone d’habitat à caractère rural, supprimer le peu d’espace vert existant pour créer un emplacement de parking à peine suffisant pour un véhicule standard, est une opération pour le moins brutale et à faible marge bénéficiaire;

Considérant que pour les motifs qui précèdent, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu’il y a lieu de refuser le permis d’urbanisme en l’état”;

Considérant que l’autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d’avis sur les recours ».

4. L’auteur de l’acte attaqué a supprimé la considération selon laquelle « désormais le W.C. se trouve dans la salle de bain et que celle-ci donne directement dans la pièce de vie ». Il a ainsi corrigé l’erreur de fait sanctionnée par l’arrêt n° 239.955 précité.

5. L’autorité de recours a en revanche maintenu le motif selon lequel la division du logement n° 4 « aboutit à créer une pièce de vie dans les deux logements de 50 m² en lieu et place d’un espace cuisine/salon de 100 m² », alors que le Conseil d’État avait attiré l’attention de la partie adverse dans l’arrêt précité sur le fait qu’il « aurait pu être plus précis puisque les plans joints à la demande de permis révèlent que la surface totale d’origine du logement n° 4 était de 100 m², l’espace cuisine/salon totalisant quant à lui 55 m² ».

Cependant, le maintien de cette imprécision ne méconnaît pas l’autorité de chose jugée de l’arrêt précité dès lors que le Conseil d’État n’a pas tiré de conséquence de cette imprécision et a constaté ce qui suit :

« Cependant, l’auteur de l’acte attaqué se prononce ainsi sur la portée du projet, en l’espèce, la division en deux d’un logement plus grand et la réduction des fonctionnalités qui en découlent, ce qui n’est pas erroné ».

6. Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il vise la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 239.955 du 23 novembre 2017.

7. Enfin, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'impose pas de motiver un acte quant à la manière dont l'autorité procède à la réfection de l'acte annulé par le Conseil d'État. La motivation doit uniquement permettre d'expliquer pourquoi l'acte qui consiste en un refus de permis d'urbanisme, est adopté.

En l'espèce, la motivation par référence à l'avis de la commission d'avis sur recours et à la proposition de refus de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) permet au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles le permis sollicité lui est à nouveau refusé. Ainsi, il ressort des motifs précités que l'autorité de recours se rallie aux appréciations de ces deux instances relatives à la densité de logements trop importante pour la parcelle, la suppression de la diversité de la taille des logements, le manque de qualité de vie des occupants au vu de l'orientation des baies, le manque de cohérence de l'aménagement des abords, le manque d'espaces de rangement des logements 4 et 5 créés, la diminution de l'éclairage naturel des pièces de vie et la minéralisation excessive par la création d'une place de parking exiguë. Une telle motivation est suffisante et adéquate.

8. Le moyen unique n'est pas fondé.

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 est rejetée.

Article 2.

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

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 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 8 février 2022 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