

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.940 du 8 juin 2022

A. 229.396/XIII-8800

En cause : **GARCIA-ALBENIZ MENDEZ** José Manuel,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm 30
6030 Goutroux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 15 octobre 2019, José Manuel Garcia-Albeniz Mendez demande l'annulation de la décision du 14 août 2019 prise par le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire qui refuse sa demande de permis d'urbanisme en vue de l'aménagement d'un logement au premier étage de son habitation sise rue de la Bonnière, 1 à Grand-Leez (Gembloux).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 4 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 mai 2022.

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

M^e Alessandro Marinelli, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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. Le 16 janvier 2019, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Gembloux en vue de l'aménagement d'une partie du grenier de son immeuble, afin d'y créer un logement qui aura pour destination un kot d'étudiant. Selon le formulaire de demande, le projet implique l'ouverture d'une porte pour un accès privatif sur la façade est, la fermeture de l'accès sur la façade nord et la pose de trois velux sur le toit. Le projet prévoit également l'installation d'une salle de bain, d'une kitchenette, de nouvelles installations de chauffage et d'électricité et la création d'un nouvel escalier.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986. Il est sis dans le périmètre du permis d'urbanisation « Calonne-Tytgat », autorisé le 20 septembre 1977 et non périmé.

L'administration communale accuse réception de pièces manquantes le 15 février 2019 et déclare le dossier complet le 27 février 2019.

4. Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 5 mars 2019, avis favorable du service Travaux;
- le 13 mars 2019, avis favorable de la cellule Giser;
- le 25 mars 2019, avis favorable conditionnel de la zone de secours NAGE.

5. Le 4 avril 2019, le collège communal refuse le permis d'urbanisme au motif, en substance, que la mise à disposition d'une pièce pour y aménager une chambre peut être envisagée sans permis d'urbanisme, l'autorité précisant toutefois que le kot créé doit partager l'ensemble des pièces de vie du logement principal et qu'il ne peut former une unité indépendante.

6. Le 16 mai 2019, 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 24 juin 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, le même jour, un avis défavorable sur le recours.

Le 15 juillet 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de refus du permis sollicité.

Le 14 août 2019, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie – Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 15 juillet 2019, réceptionnée en date du 17 juillet 2019; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“[...]”

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage et de la qualité des aménagements pour les futurs occupants;

Considérant que la demande s'écarte des indications du permis d'urbanisation en ce qui concerne le point 1. Destination, lequel dispose que 'le terrain est destiné à la construction d'habitations, chaque lot ne pouvant en recevoir qu'une seule';

Considérant que, conformément à l'article D.IV.77 du Code, le permis d'urbanisation confère à son titulaire des droits acquis; qu'il y a dès lors lieu de se limiter à l'examen des écarts par rapport audit permis d'urbanisation;

Considérant que l'article D.IV.5 du Code mentionne que :

'Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur Indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;
2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis';

Considérant que la demande n'a pas été soumise aux mesures particulières de publicité;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis des services suivants :

[...]

Considérant que la Direction juridique des Recours et du Contentieux rejoint pleinement la position susmentionnée émanant de la Commission d'avis;

Considérant qu'en l'espèce, la demande compromet un des objectifs du permis d'urbanisation, à savoir n'autoriser qu'un logement par lot; que les conditions émises à l'article D.IV.5 précité du Code ne sont dès lors pas rencontrées;

Considérant, en tout état de cause, comme le relève de manière pertinente le Collège communal, que l'aménagement d'un logement exclusivement mansardé, éclairé par des fenêtres de toiture et ne bénéficiant d'aucun espace extérieur n'est pas acceptable au sein d'une zone rurale;

Considérant, au vu des éléments développés, que le permis d'urbanisme ne peut être délivré";

Considérant que, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui est soumis, l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie - Direction juridique, des recours et du contentieux ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un moyen unique de l'article D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT), des prescriptions du permis d'urbanisation « Calonne-Tytgat » du 20 septembre 1977, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En substance, il fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de considérer qu'aménager un second logement dans les combles de son habitation s'écarte des prescriptions du permis d'urbanisation précité, en partant du principe que celui-ci est uniquement destiné à des habitations unifamiliales, et que, pour ce seul motif, son projet s'écarte du permis d'urbanisation d'une manière inadmissible au regard de l'article D.IV.5 du CoDT, alors que, selon cette disposition, l'écart est en théorie admissible – tout étant affaire de motivation –, et d'omettre ainsi d'analyser son projet au regard de l'objectif premier des prescriptions du permis d'urbanisation, qui

est d'assurer la construction d'habitations « répondant aux règles générales d'esthétique et s'intégrant parfaitement dans le cadre bâti environnant ».

8. En l'espèce, il observe, à titre liminaire, que les prescriptions du permis d'urbanisation concerné n'imposent aucune densité de logements/ha mais se bornent à constater que, pour des parcelles de 14 ares, la densité pour une seule habitation équivaut à « 7,15 log/ha ». Il précise qu'à défaut de précision sur ce point, il ne peut être soutenu qu'elles imposent une quelconque densité et que l'auteur de l'acte attaqué ne s'y est pas trompé, puisqu'il ne retient pas un écart quant à la densité de logements, pourtant visé en première analyse de la DGO4, mais préfère ne viser que la prescription urbanistique imposant que chaque lot ne reçoive qu'une seule habitation.

9. Sur ce point, il indique que les prescriptions du permis d'urbanisation s'opposent seulement à la construction de plusieurs habitations sur un même lot, qu'un « logement » n'est pas une « habitation » mais « une partie d'une maison », et que, par « habitation » au sens du permis d'urbanisation, il faut entendre la notion de « volume principal servant de maison », ce qui semble cohérent avec le terme « construction » repris dans les mêmes prescriptions. Il reproche à la partie adverse et aux instances d'avis de confondre les deux notions, dès lors que le permis d'urbanisation n'interdit pas la création de plusieurs « logements » mais celle de plusieurs « habitations » sur un même lot. Il précise que lors de l'aménagement d'un logement, il n'y a toujours qu'une seule habitation.

Il estime qu'à supposer qu'il y a écart, *quod non*, il est parfaitement admissible au regard de l'article D.IV.5. du CoDT, étant donné que le lotissement, créé à l'époque du processus d'urbanisation, est caractérisé par la construction de maisons pavillonnaires, dites « 4 façades », et que sa maison entre indiscutablement dans cette catégorie d'habitation. Il n'aperçoit pas en quoi le fait de créer un logement supplémentaire, tel un kot, dans une habitation existante porte atteinte à cette prescription essentielle : le lotissement n'est pas déstructuré et le logement projeté n'est même pas perceptible de l'extérieur. Il fait valoir que l'objectif premier du permis de lotir était d'assurer la construction d'habitations « répondant aux règles générales d'esthétique et s'intégrant parfaitement dans le cadre bâti environnant », objectif que la création d'un kot ne compromet pas. Il critique le caractère adéquat de la motivation de l'acte attaqué quant à ce, considérant qu'elle procède d'une confusion des objectifs de permis d'urbanisation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Il ajoute que le doublement de la densité de logements qu'implique le projet – qui, au demeurant, ne constitue pas un écart – n'est pas nécessairement

inadmissible au regard de l'article D.IV.5 du CoDT et qu'en tout état de cause, cela « ne porte pas atteinte à un document de référence récent où l'aménagement du territoire a été réfléchi de manière globale », et peut précisément se justifier vu « la nécessité de faire évoluer ces prescriptions urbanistiques d'un autre siècle et les habitations qu'elles concernent ».

11. En réplique, il insiste sur l'erreur de droit que commet la partie adverse en considérant que les prescriptions du permis d'urbanisation excluent toute création de second logement, sans autre considération. Jurisprudence à l'appui, il fait valoir en substance qu'il convient de se référer au contexte dans lequel le mot habitation est utilisé et qu'en l'espèce, il résulte des prescriptions du permis d'urbanisation – qui, entre autres, prévoient que toute nouvelle construction doit posséder un garage de 15 m² environ « par logement » – que, dans l'esprit de leur auteur, la création d'un second logement ne nécessite pas de dérogation au « permis de lotir ».

Par ailleurs, il concède que la motivation de l'acte attaqué a également pour motif déterminant le fait que l'aménagement d'un logement exclusivement mansardé, éclairé par des fenêtres de toiture et ne bénéficiant d'aucun espace extérieur n'est pas acceptable au sein d'une zone rurale, mais il considère qu'il n'en demeure pas moins que « la possibilité de créer un second logement sur son lot, avec un autre aménagement intérieur, voire quelques modifications d'aspect extérieur (ouverture de baies en élévations et en toiture, lucarnes, etc.), avec en outre un espace extérieur privatif, n'est pas à exclure d'office sur la base de ce seul motif déterminant de l'acte attaqué », dès lors que ce motif concerne un projet particulier et n'exclut pas qu'un nouveau projet modifié puisse être admis. Il admet que la version de son projet doit être revue, raison pour laquelle il ne critique effectivement pas ce « motif déterminant ».

Il fait valoir qu'en revanche, le motif critiqué dans le moyen unique, « second motif déterminant de l'acte attaqué », est de nature à faire jurisprudence administrative à l'égard des autorités compétentes en première instance et, partant, à « enterr[er] purement et simplement tout projet de création d'un 2^e logement sur [son] lot », de sorte qu'il a intérêt tant au recours qu'au moyen unique.

IV.2. Examen

12. Le motif critiqué par le moyen unique indique que « la demande s'écarte des indications du permis d'urbanisation en ce qui concerne le point 1. Destination, lequel dispose que “le terrain est destiné à la construction d'habitations, chaque lot ne pouvant en recevoir qu'une seule” » et que « la demande compromet

un des objectifs du permis d'urbanisation, à savoir de n'autoriser qu'un logement par lot », en sorte que les conditions figurant à l'article D.IV.5 du CoDT ne sont pas rencontrées.

Le second motif de l'acte attaqué, introduit par la locution adverbiale « en tout état de cause » et dont le caractère « déterminant » n'est pas contesté, fait grief au projet de prévoir un logement « exclusivement mansardé, éclairé par des fenêtres de toiture et ne bénéficiant d'aucun espace extérieur », ce qui n'est pas acceptable en zone rurale. En réplique, le requérant en admet la pertinence, expliquant même avoir sciemment décidé de ne pas le critiquer.

À la lecture de l'acte attaqué, chacun des motifs susvisés est, à lui seul, déterminant pour le dispositif de l'acte attaqué. Il en résulte que le moyen unique est irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors qu'à le supposer fondé, la décision attaquée resterait légalement motivée par le motif stigmatisant le fait que le logement en projet n'est pas acceptable en zone rurale pour la raison que la partie adverse expose.

Le moyen unique est irrecevable.

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 juin 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