

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.127 du 27 juin 2022

A. 226.114/XIII-8466

En cause : **THOMAS** Kevin,
ayant élu domicile chez
M^e Valérie GENIN, avocat,
rue du Noly 90
5081 Bovesse,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 septembre 2018, Kevin Thomas demande l'annulation de l'arrêté du 10 juillet 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la division en logements d'une habitation unifamiliale située rue Florent Dethier 5 à Saint-Servais (Namur).

II. Procédure

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

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint 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 11 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 juin 2022.

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

M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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. Le 20 décembre 2017, Kevin Thomas introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la transformation (en 2014) d'une habitation unifamiliale en 6 kots » sur un bien situé rue Florent Dethier 5 à Saint-Servais (Namur) et cadastré division 11, section B, n° 188 n 7.

Le bien sur lequel porte cette demande se situe en zone d'habitat au plan de secteur et en « classe A » (minimum 35 logements à l'hectare) au schéma de développement communal (SDC) de la ville de Namur adopté le 23 avril 2012 et entré en vigueur le 24 septembre 2012.

Le formulaire de demande de permis d'urbanisme décrit le projet comme suit :

« Il s'agit de la transformation (en 2014) d'une habitation en 6 kots.
Procédure introduite conjointement à la régularisation d'un permis locatif vis-à-vis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

[...]

Phase une :infraction : division d'une habitation unifamiliale en 6 Kots.

Phase deux : régularisation du permis d'urbanisme et du permis locatif. Travaux pour mise aux normes : cloisonnement RF de la chaufferie et mise en place d'un exutoire de fumées, réaménagement d'un studio au dernier niveau. Les modifications à apporter souhaitent répondre aux normes de surpeuplement, de salubrité et de sécurité incendie actuellement non respectées sur l'entièreté du bâtiment.

Les travaux aboutissent à un logement collectif comprenant 4 kots et un logement individuel de type studio ».

Les options d'aménagement et le parti architectural y sont décrits comme suit :

« Afin de respecter les normes de peuplement ainsi que la salubrité exigée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, les travaux suppriment 2 kots au second étage au profit d'un seul logement individuel de type studio. Des mesures nécessaires seront également prises au niveau de la cage d'escalier avec un exutoire de fumées et vis-à-vis de la chaufferie commune avec des plafonds RF 60 afin de respecter les critères de sécurité incendie.

Globalement le bâtiment observe le changement d'une habitation familiale à deux logements : un logement collectif comprenant 4 kots et un logement individuel de type studio. Soit un quasi-maintien du nombre d'occupants (habitation unifamiliale : 4-5 occupants; modification en deux logements : 5 étudiants) ».

2. Le 9 janvier 2018, la ville de Namur accuse réception d'un dossier complet de demande de permis.

3. Le 4 janvier 2018, le service d'urbanisme de la ville de Namur émet un avis défavorable.

4. Le 18 janvier 2018, le service du logement de la ville de Namur émet un avis favorable pour le logement collectif de 4 unités individuelles au motif que « [l]es logements atteignent les critères minimaux de salubrité conformément à l'A.G.W. du 30 août 2007 ». Cet avis est défavorable pour le logement individuel du deuxième étage au motif que « [l]e logement n'atteint pas les critères minimaux de salubrité conformément à l'A.G.W. du 30 août 2007 ».

5. En sa séance du 22 février 2018, le collège communal de la ville de Namur refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité en confirmant l'argumentation développée par son service d'urbanisme.

6. Le 10 avril 2018, le demandeur de permis introduit contre cette décision de refus un recours auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 4 mai 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie adresse au demandeur de permis une première analyse du dossier.

8. Le 18 mai 2018, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

9. Le 15 juin 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet à l'autorité de recours une proposition d'octroi du permis d'urbanisme.

10. Le 10 juillet 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut ou de l'insuffisance de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En premier lieu, il soutient que l'acte attaqué fait référence à des données inexactes et procède d'une erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il relève que l'autorité affirme qu'il n'existe aucune possibilité de ranger un vélo alors qu'il en existe deux, à savoir dans une des trois caves libres et dans le jardin qui est accessible via la cuisine.

Il constate ensuite que l'autorité affirme que seuls deux locaux peuvent accueillir du rangement alors qu'il en existe trois dès lors que l'immeuble comporte trois caves libres pouvant servir à l'entreposage des effets personnels des étudiants.

Il relève également que l'auteur de l'acte attaqué reproche au projet de ne renseigner aucun rangement privatif. Il considère que ce motif de refus n'est pas pertinent car l'existence ou non de rangement privatif n'est pas un critère objectif d'octroi de permis d'urbanisme dès lors qu'il relève d'un aménagement intérieur réalisé au moyen de meubles. Il ajoute que ce motif est, au reste, contraire à la réalité puisque chaque kot est meublé et que tel est également le cas de la cuisine.

Il critique le motif de l'acte attaqué suivant lequel le studio doit bénéficier d'espaces de rangement adaptés à un logement permanent alors qu'il n'en est pas un. Il considère, en outre, que ce motif procède d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la superficie du studio permet l'installation de mobilier de rangement suffisant et qu'une des trois caves libres peut être réservée à l'usage exclusif de l'occupant de ce studio.

En deuxième lieu, il estime qu'en motivant l'acte attaqué par référence au Guide de bonnes pratiques adopté par la ville de Namur, qui n'a pas de valeur normative et ne contient que des recommandations générales, son auteur commet une erreur manifeste d'appréciation. Il fait valoir que ce guide permet d'encadrer le développement des logements mais qu'il n'empêche pas la délivrance attendue d'un

permis pour la création du plus grand complexe immobilier de Namur comprenant 334 logements dans le quartier d'Asty-Moulin dans le périmètre duquel se situe le bien qui fait l'objet de l'acte attaqué.

En troisième lieu, il critique les motifs de l'acte attaqué en dénonçant l'existence de trois contradictions.

Premièrement, il fait valoir que la motivation de l'acte attaqué, en ce qu'il justifie le refus de permis, d'une part, au regard du Guide des bonnes pratiques et, d'autre part, par l'absence ou l'insuffisance de rangements intérieurs, est contradictoire en ce que son auteur ne peut à la fois justifier un refus de permis d'urbanisme par des considérations liées à un critère de densité de population et d'autres relatives à l'aménagement intérieur de l'immeuble faisant l'objet de la demande de permis.

Deuxièmement, il reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'affirmer que la demande s'écarte du Guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain en matière de création de nouveaux logements alors que sa demande de permis fait droit à la recommandation suivante du guide :

« Dans le cas du logement pour étudiants, le demandeur indiquera dans une note d'accompagnement la présence d'une institution scolaire d'enseignement supérieure dans un rayon de 500 m.
Les kots sont envisagés de préférence dans le périmètre d'agglomération (soit les classes A+, A et B+ du schéma de structure communal) et aux environs immédiats des institutions d'enseignement supérieurs de Malonne et de Champion ».

Troisièmement, il soutient qu'une autre contradiction réside dans le fait que l'acte attaqué déclare que le projet litigieux s'écarte de la recommandation du guide tenant à l'absence de pression complémentaire sur le stationnement en domaine public alors qu'à son estime, cette préoccupation est rencontrée par son projet dès lors que la majorité des étudiants se déplacent à pied et recourent aux transports en commun pour effectuer les trajets entre leur établissement scolaire et leur kot.

Dans son mémoire en réplique, il estime que l'avis rendu par la DGO4 atteste de l'inexactitude des faits invoqués par l'auteur de l'acte attaqué. Il met plus particulièrement en exergue le considérant de la proposition de décision formulée par la DGO4 suivant lequel « le bâtiment dispose de trois caves en sous-sol variant de +/- 13 à 14 m²; que ces espaces peuvent accueillir tant les encombrants que les éventuels vélos des occupants ».

Il soutient que l'acte attaqué, en ce qu'il fait une application stricte des dispositions du Guide de bonnes pratiques, a pour effet de mener à une situation contraire à celle recommandée par le schéma de développement territorial qui prévoit qu'« à proximité des institutions d'enseignement supérieur, la création de nouveaux logements pour étudiants sera favorisée en tenant compte de leur bonne intégration dans le tissu bâti existant ». Il reproche donc à l'auteur de l'acte attaqué de faire prévaloir des motifs tenant à la seule présence de rangements, sur des considérations tenant à l'intérêt général, à savoir la création de logements permettant d'accueillir les étudiants à proximité des établissements scolaires.

Il fait encore valoir que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité n'a pas eu égard aux indications contenues dans le schéma de développement territorial.

Il affirme, enfin, que le refus de permis est d'autant plus incompréhensible que le projet de complexe immobilier dans le quartier d'Asty-Moulin, lequel comprend 312 appartements et kots, renseigne la création d'une station de vélos partagés publics « Li Bia Vélo ».

Dans son dernier mémoire, il soutient que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la question du rangement des vélos a justifié la décision de refus. Il met à nouveau en exergue le fait que son bien comporte trois caves et non deux, et affirme que la motivation de la décision entreprise est inadéquate en ce qui concerne l'insuffisance alléguée des rangements du studio situé sous les combles.

IV.2. Examen

1. L'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

- « [...] Considérant que la décision du collège communal refusant le permis sollicité est fondée sur l'avis de son service technique et est notamment motivée comme suit :
- “ (...) Attendu que la demande porte sur la régularisation de la multi-division d'une maison initialement unifamiliale de 3 chambres;
Attendu que la situation irrégulière existante consiste en six kots;
Attendu qu'une proposition d'aménagement est présentée, qui consiste à réunir en une seule unité de type studio individuel les 2 kots situés sous combles;
Rappelant qu'une régularisation n'est ni un droit pour le demandeur, ni une obligation pour l'autorité compétente, laquelle ne saurait en aucun cas accepter de revoir ses exigences à la baisse ou infléchir sa décision sous le poids du fait accompli;
Attendu que le bien ne rentre pas dans les conditions du Guide des Bonnes Pratiques en matière de création de nouveau(x) logement(s) : surface habitable supérieure à 180 m², aucune possibilité de stationnement en dehors du

domaine public; que le tout-aux-kots n'est pas non plus une option recevable en vertu du Guide de Bonnes Pratiques (maintien d'un logement 'socle', et maximum 25 % de petits logements dans un immeuble);

Attendu que la densité résultante, qui est de 231 unités par hectare, est tout à fait excessive au regard des attentes du Collège en matière de logements qualitatifs, et surtout pérennes dans le périmètre d'agglomération;

Estimant que cette surdensité est le reflet manifeste d'un développement non maîtrisé, où seule importe une rentabilisation maximale des biens, au détriment de l'habitabilité générale du bien et du quartier, et de l'intérêt public au sens large;

Attendu *a contrario* que l'habitation unifamiliale initiale, qui comportait 3 chambres et disposait d'un petit jardin, présentait, elle, une configuration idéale pour la rencontre des objectifs du Collège en matière d'objectifs démographiques;

Estimant dans ces conditions que si la demande avait été préalable à la réalisation des travaux, elle aurait été refusée;

Estimant que la situation n'est pas régularisable; que les aménagements proposés ne sont qu'un pis-aller dont le Collège ne saurait se satisfaire, et qui ne solutionnent rien à la problématique de surpeuplement et de salubrité, contrairement à ce qui est avancé comme argument au cadre 6 de l'annexe 4";

Considérant que l'autorité compétente partage la position et les motifs développés ci-avant par le Collège communal;

Considérant que la demande s'écarte pour partie du Guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain en matière de création de nouveau(x) logement(s); que cet outil d'aide à la décision transcrit la ligne de conduite que s'est fixée la ville de Namur en ce qui concerne cette thématique; qu'il permet d'encadrer de manière cohérente le développement des logements; que le respect des recommandations de cet outil doit être encouragé;

Considérant, par ailleurs, que la demande n'offre aucune possibilité pour ranger un vélo; que seuls deux locaux des caves peuvent accueillir du rangement, le troisième étant réservé à la chaufferie; que le projet ne renseigne aucun rangement privatif, ni ne précise à qui sont destinés ces locaux en cave; que le studio sous les combles dispose de peu d'espaces, mal répartis (la chambre présentant une superficie plus importante que le living); que ce logement n'est pas dédié aux étudiants et doit bénéficier d'espaces de rangement adaptés à un logement permanent; que la bâtisse est l'archétype d'une habitation unifamiliale urbaine bénéficiant d'un jardin; qu'elle doit retrouver cette destination première;

Considérant que la décision de l'autorité compétente ne peut être infléchi par le poids des faits accomplis ».

2. Il résulte de la lecture de l'acte attaqué que les deux principaux motifs justifiant le refus de régularisation sont, d'une part, la densité du projet, jugée excessive, et, d'autre part, le non-respect de certaines recommandations du Guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain adopté par la ville de Namur, étant la faible surface habitable, l'absence de possibilité de stationnement en dehors du domaine public et un maximum de 25 % de petits logements dans un immeuble.

Il y a lieu de relever que la partie requérante ne critique pas l'exactitude du motif relatif au calcul de la densité du projet litigieux, tandis que, même si ce Guide est effectivement dépourvu de caractère contraignant, les critères tenant à la superficie habitable et à la possibilité de stationnement sont bien pertinents pour évaluer l'opportunité de régulariser la division d'un bien en plusieurs logements.

Pour le surplus, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que le projet a fait l'objet d'un examen concret par l'autorité et que celle-ci ne s'est pas contentée de faire une application automatique des recommandations contenues dans le « Guide de bonnes pratiques d'aménagement urbain – division d'immeubles existants en plusieurs logements » qu'elle a, au préalable, fait siennes.

3. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît qu'en réalité, les considérations émises par l'auteur de l'acte attaqué quant aux possibilités de ranger un vélo, à la capacité et l'affectation des caves, ainsi qu'aux espaces de rangements dans le studio sont surabondantes et n'ont donc pas eu d'influence sur le sens de la décision prise. Dès lors que ces considérations n'ont privé le demandeur de permis d'aucune garantie et n'ont pas affecté la compétence de l'autorité, le requérant n'a pas d'intérêt à les critiquer.

4. Pour le surplus, les contradictions dénoncées par le requérant ne sont pas avérées. D'une part, comme déjà relevé, les considérations relatives aux rangements existants sont surabondantes. D'autre part, ce n'est pas parce que le projet respecte l'une des recommandations du guide qu'il est conforme à celui-ci dans sa totalité. Enfin, la circonstance que les étudiants se déplaceraient principalement à pied ou en transport en commun n'invalide pas le motif de l'acte attaqué qui constate l'absence de possibilité de stationnement en dehors du domaine public, dès lors que le postulat relatif à la qualité des logements à régulariser ne se justifie que par le programme proposé, lequel se heurte à la conception du bon aménagement des autorités communale et de recours.

5. En conclusion, le moyen est partiellement irrecevable à défaut d'intérêt et non fondé pour le surplus.

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.

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 27 juin 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Colette Debroux