CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.314 du 22 décembre 2023

A. 228.601/XIII-8712

En cause : **la commune d'Aywaille**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

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 16 juillet 2019 par la voie électronique, la commune d'Aywaille demande l'annulation de l'arrêté du 17 mai 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Gérard Radoux un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un logement supplémentaire dans un bâtiment situé rue Zeys 18A à Aywaille.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Vinciane Franck, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2023.

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

M^e^ Audrey Zians, *loco* M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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

1. Le 10 avril 2007, un permis d'urbanisme est délivré à Gérard Radoux pour construire une maison sur un bien sis rue Zeys 18A à Aywaille.

Cette parcelle est située en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

2. Le 2 mai 2014, un permis d'urbanisme est délivré, relativement au même bien, pour transformer en logement une annexe existante qui, accolée à la maison, contenait une piscine intérieure.

3. Le 19 avril 2018, le collège communal d'Aywaille émet un avis favorable sur l'aménagement d'un gîte excluant toute domiciliation.

4. Le 4 décembre 2018, Gérard Radoux introduit une demande de permis d'urbanisme pour la transformation d'une partie de son habitation (rez-de-chaussée) en un logement supplémentaire.

Ce logement est composé d'une cuisine, d'une salle de bain, d'un séjour et d'une chambre à coucher. L'accès se fait via une porte présente sous le car port de la bâtisse.

Les travaux sont déjà réalisés de sorte qu'il s'agit d'une demande de régularisation.

5. Le 18 décembre 2018, le collège communal considère que la demande est complète.

6. Le 10 janvier 2019, il refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 12 février 2019, le demandeur de permis introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 25 mars 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

9. Le 26 avril 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW (DJRC) propose de refuser le permis.

10. Le 17 mai 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire décide d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant, d'une part, que le projet n'entraîne pas de densification de l'habitat et, d'autre part, que l'occupation antérieure par les enfants du demandeur et l'occupation générée par un gîte sont comparables à une occupation par des locataires.

Elle fait valoir que le fait d'ajouter un logement à la situation existante augmentera nécessairement la densification de l'habitat sur la parcelle concernée.

Elle rappelle qu'un permis d'urbanisme est relatif à un bien, et non à une personne, de telle sorte qu'un tel acte ne peut être autorisé eu égard à la situation familiale de son occupant.

Elle soutient que l'occupation de chambres par les enfants des propriétaires ne peut être considérée comme semblable à une occupation par des locataires. Selon elle, l'absence de liens familiaux est un critère de distinction décisif dès lors qu'une proximité ou une absence d'intimité acceptable dans un contexte intrafamilial peut s'avérer tout à fait inadéquate dans un autre contexte.

Elle ajoute que l'occupation d'un gîte touristique n'est pas non plus comparable à l'occupation par des locataires dès lors que ses usagers ne sont pas domiciliés à cet endroit, ne font qu'y passer brièvement et peuvent donc tolérer des désagréments qui ne peuvent être subis dans le cadre d'une résidence principale.

Elle conclut que les comparaisons ayant servi de justification à l'octroi de l'acte attaqué démontrent que celui-ci viole les dispositions visées au moyen.

B. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante considère que deux locataires ne peuvent être assimilés à deux enfants devenus adultes dès lors que ces derniers avaient accès au séjour et aux autres pièces de vie de leurs parents.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement à ces objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de l'objection. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'instruction de la demande, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

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

2. Les motifs de l'acte attaqué critiqués en l'espèce sont les suivants :

« Considérant que la bâtisse visée accueille déjà deux logements distincts; qu'en effet, un permis d'urbanisme a été délivré précédemment; qu'à ce titre, la bâtisse a perdu son caractère unifamilial, la création d'un second logement au sein de ce bâtiment ayant été validée par le Collège communal;
Considérant que le projet vise la réaffectation de la partie de la bâtisse occupée précédemment par les enfants des demandeurs; que cette partie du bien se présente comme une entité spécifique au regard du solde de la bâtisse; que l'occupation de cette partie du bâtiment par de jeunes adultes actifs est *de facto* assez proche de celle de locataires (allées et venues, stationnement de véhicules, …); qu'eu égard aux circonstances propres à l'espèce, il est disproportionné de considérer que la demande va amplifier un mouvement de densification de l'habitat à cet endroit; que la présente demande résulte d'une situation particulière, conjugaison de plusieurs éléments : le précédent permis autorisant la division de l'habitation d'origine, la configuration spécifique de la bâtisse et l'évolution du ménage du demandeur;

[…]

Considérant qu'un gîte à cet endroit peut bénéficier d'un taux d'occupation important; qu'à ce titre, la différence entre une occupation en tant que gîte et une occupation en tant que logement restent très proches ».

3. Il ressort des plans joints à la demande de permis que les deux chambres occupées précédemment par les enfants du demandeur de permis deviendront le séjour et la chambre d'un petit logement, celui-ci pouvant accueillir une ou deux personnes.

Dans ces conditions, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que l'autorité a pu considérer qu'en termes de densité, l'occupation de cette partie du bâtiment par deux jeunes adultes est assez proche de celle d'un

ménage d'une ou deux personnes du point de vue des déplacements ou du mode de vie.

4. La comparaison que l'auteur de l'acte attaqué opère avec un gîte, projet à propos duquel la partie requérante avait émis un avis favorable, ne relève pas non plus de l'erreur incompréhensible qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

En effet, bien qu'une location résidentielle implique généralement une certaine permanence qu'on ne retrouve pas nécessairement dans la location d'un gîte, il reste que les nuisances générées par la résidence permanente d'un ménage limité à une ou deux personnes ne sont pas à ce point supérieures à celles occasionnées par les occupants d'un gîte que l'autorité a commis une erreur manifeste en les jugeant proches.

5. Pour le surplus, le fait que l'auteur de l'acte attaqué tienne compte de la situation familiale du demandeur n'est pas en soi incompatible avec la circonstance qu'un permis d'urbanisme est relatif à un bien.

6. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que l'acte attaqué n'apporte pas de réponse suffisante et adéquate aux éléments mis en avant par l'ensemble des instances ayant émis un avis défavorable au cours de la procédure.

À cet égard, elle fait d'abord valoir que son collège communal a refusé d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité en mettant en avant le fait que le bien est éloigné des services et commerces, et présente une superficie limitée de 17 ares 50, outre que le logement à créer est exigu (37,18 m^2).

Elle relève ensuite que la CAR a émis un avis défavorable aux motifs que le projet se situe à 2 km des services et commerces, que les conditions d'habitabilité offrent une faible qualité de vie (l'allège des fenêtres de la cuisine est à 1,60 m, le séjour présente une largeur de 2,28 m et le logement est partiellement enterré et manque d'intimité) et que les besoins de stationnement que génèrera le nouveau logement ne sont pas admissibles en zone rurale.

Elle constate enfin que la DJRC s'est ralliée à cet avis défavorable, sauf en ce qui concerne le stationnement, et a ajouté qu'il n'y a pas lieu d'autoriser la division de logements unifamiliaux, que le bien comporte déjà deux logements et que la création d'un troisième logement constituerait un mauvais aménagement du territoire.

Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué n'apporte pas de réponse adéquate et suffisante concernant l'éloignement des commerces et services, la superficie totale limitée du bien et les dimensions du logement.

Elle considère que la proximité d'un logement par rapport aux services et commerces est un critère qui relève d'une ligne de conduite adoptée par l'autorité régionale, matérialisée notamment par le projet de schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 12 juillet 2018.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la localisation du projet, elle rappelle que tant le collège communal que la CAR se sont interrogés sur sa pertinence eu égard à la distance le séparant de l'ensemble des services et commerces. Selon elle, cette interrogation était susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision prise dès lors qu'il ressort du projet de schéma de développement du territoire adopté par la partie adverse que la localisation des logements à proximité des services et commerces est une ligne de conduite qu'elle s'est elle-même fixée. Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué aurait dû examiner cette question et y apporter une réponse.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle soutient que l'autorité n'a pas examiné l'adéquation de la superficie du logement projeté avec le nombre admissible d'occupants et encore moins imposé que le logement ne puisse être occupé que par une seule personne.

V.2. Examen

1. Outre les considérants reproduits ci-avant, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

« Considérant que la bâtisse visée accueille déjà deux logements distincts; qu'en effet, un permis d'urbanisme a été délivré précédemment; qu'à ce titre, la bâtisse a perdu son caractère unifamilial, la création d'un second logement au sein de ce bâtiment ayant été validée par le Collège communal;

[…]

Considérant que le logement proposé offre l'intimité suffisante à ses futurs occupants; qu'il présente des dimensions et un confort adapté aux besoins de personnes recherchant un petit logement équipé; que ce logement dispose d'un espace de jardin à l'avant de la bâtisse, espace en recul par rapport à la voirie publique et dont la superficie est suffisante pour rester éloigné des emplacements de stationnement; qu'il serait souhaitable d'encadrer latéralement cet espace par une haie d'essence indigène de 5 mètres de long de chaque côté, et ce afin d'accroître l'intimité de cet espace de respiration, tout en conservant sa vue et celle du séjour et de la chambre;
Considérant que le logement principal se situe à l'étage de la bâtisse et ses baies principales sont en retrait par rapport au plan de la façade à rue; que la coursive longeant ces baies n'offre que des vues obliques en direction de la zone de jardin du logement sollicité;
Considérant que l'accès au logement se fait via le "car port"; que le recours précise qu'une place sous ce "car port" sera réservée au logement sollicité; que le logement bénéficie également d'une réserve accessible depuis le "car port", réserve pouvant aisément accueillir par exemple un vélo; que ce logement inclut également un local technique accueillant notamment le chauffe-eau; qu'il en découle que le logement sollicité bénéficie de généreux espaces de rangement;
Considérant que le reportage photographique versé au dossier démontre en détail les aménagements intérieurs du logement; que ce dernier bénéficie d'aménagements de qualité, répondant aux standards actuels en termes d'équipements de confort; que la hauteur de l'allège de la cuisine reste acceptable pour un espace de service; que le séjour et la chambre bénéficient de baies offrant une vue suffisante vers un paysage agréable; que la fenêtre de la cuisine n'offre de vue que sur l'espace de dégagement latéral en direction de l'habitation voisine de gauche, soit une vue de moindre qualité;
Considérant que le séjour et la chambre sont séparés et ne communiquent pas directement avec la cuisine et les sanitaires; que cette configuration permet de conserver l'intimité de chaque espace et correspond à la configuration classique d'un logement; que les plans indiquent que ces espaces correspondent aux deux chambres précédemment aménagées pour les enfants du demandeur; que le séjour est équipé d'un nouveau système de chauffage; que ce séjour se présente sous la forme d'un espace "cosy" et sobre, suffisant pour répondre aux besoins essentiels; que la suppression du cloisonnement séparant le séjour de la chambre offrirait un espace unifié plus spacieux, mais impacterait inévitablement les modalités de couchage (canapé convertible) et dès lors de son intimité; que la configuration actuelle a le mérite de proposer des espaces spécifiques à chaque fonction;

[…]

Considérant que l'avant de la propriété offre des espaces de stationnement suffisants afin de rencontrer les besoins des véhicules des occupants des 3 logements et de leurs visiteurs occasionnels; qu'un couple avec deux enfants majeurs peut disposer de plusieurs véhicules et occuper de la même manière l'espace de stationnement tel qu'il existe ».

2. Il résulte de ces motifs que l'autorité a justifié concrètement sa décision d'autoriser la création d'un logement situé à cet endroit. Passant en revue successivement, les dimensions de celui-ci, son agencement, les vues, espaces de rangement, confort et intimité qu'il offre, de même que les agréments situés à l'extérieur (espaces de jardin et de parking), l'auteur de l'acte attaqué expose les motifs qui l'ont amené à considérer, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que le projet est compatible avec les exigences du bon aménagement des lieux.

Il rencontre en particulier la critique tenant à la hauteur de l'allège de la cuisine.

Dès lors que l'autorité n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections formulées au cours de l'instruction de la demande et que la lecture des motifs de l'acte attaqué expose les raisons de fait et de droit qui ont convaincu son auteur de faire droit à la demande de régularisation, la critique de motivation formelle n'est pas fondée.

3. Sans doute l'autorité de recours a-t-elle accordé moins d'importance à la situation géographique du bien et à ses dimensions par rapport à l'appréciation portée par les instances ayant été appelées à donner leur opinion sur le projet avant elle. Il reste qu'en ayant égard aux différents éléments pertinents évoqués ci-avant, l'auteur de l'acte attaqué a fait prévaloir sa propre conception du bon aménagement du territoire, ce qui ne peut lui être reproché dans la mesure où cette appréciation est exempte d'erreur manifeste.

4. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article R.IV.1-1 du Code du développement territorial (CoDT), de l'erreur dans les motifs de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que l'acte attaqué est affecté de trois erreurs de fait ou de droit.

En premier lieu, elle relève que le permis mentionne que le projet se situe en zone d'habitat alors qu'il figure en zone d'habitat à caractère rural, soit une zone campagnarde appelant, selon elle, une densification moindre que les centres des villes et villages.

En deuxième lieu, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'indiquer que la bâtisse a déjà perdu son caractère familial alors que le deuxième logement existant est situé dans un bâtiment annexe à l'habitation.

En troisième lieu, et à titre subsidiaire, elle estime que s'il fallait considérer – *quod non* – que le projet consiste en la création d'un troisième logement dans un même bâtiment et non d'un second, l'article R.IV.1-1 du CoDT a été violé, le projet n'étant pas dispensé du concours d'un architecte.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant du caractère unifamilial du bâtiment et de l'applicabilité de l'article R.IV.1-1 du CoDT, la partie requérante estime que l'argumentation de la partie adverse est contradictoire et fait valoir le raisonnement suivant :

« - soit la partie adverse considère que les deux premiers logements sont dans un même bâtiment, de sorte que ce dernier avait déjà perdu son caractère unifamilial avant l'introduction de la demande. Cependant, dans ce cas, la demande concerne un 3ème logement et il n'était dès lors pas possible de l'exempter du concours d'un architecte;

- soit la partie adverse considère que les deux premiers logements ne sont pas dans un même bâtiment, de sorte que le projet constituait un second logement et pouvait bénéficier de l'exemption d'architecte. Cependant, dans ce cas, le motif suivant lequel le bâtiment avait déjà perdu son caractère unifamilial est erroné ».

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir que les plans joints au dossier de demande de permis n'ont pas été établis par un architecte dès lors qu'il s'agit d'anciens plans sur lesquels des annotations ont été apportées.

VI.2. Examen

1. S'agissant du zonage, il est exact que, comme l'a relevé la partie requérante, l'auteur de l'acte attaqué mentionne erronément que le bien litigieux figure en zone d'habitat alors qu'il se situe en zone d'habitat à caractère rural.

Toutefois, l'affectation à la résidence est admissible à titre principal tant en zone d'habitat qu'en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. Or, la partie requérante n'explicite pas en quoi, au regard des circonstances propres au contexte dans lequel est appelé à être créé le logement supplémentaire, cette erreur a pu avoir pour conséquence de vicier l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué quant à l'admissibilité du projet litigieux au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Une telle démonstration n'est pas rapportée en invoquant de manière abstraite les caractéristiques générales qui ressortiraient, à l'estime de la partie requérante, de chacune de ces zones.

Il s'ensuit que ce grief n'est pas fondé.

2. Le motif qui, selon la partie requérante, est affecté d'une erreur de fait est libellé comme suit :

> « Considérant que la bâtisse visée accueille déjà deux logements distincts; qu'en effet, un permis d'urbanisme a été délivré précédemment; qu'à ce titre, la bâtisse a perdu son caractère unifamilial, la création d'un second logement au sein de ce bâtiment ayant été validée par le Collège communal ».

Cette affirmation ne contient pas d'erreur. Le logement autorisé dans l'annexe, située à l'arrière de la bâtisse, fait bien partie de celle-ci.

3. Il ressort de l'article R.IV.1-1, D1), du CoDT que la création d'un deuxième logement dans un bâtiment ne requiert pas l'intervention d'un architecte pour autant que les actes et travaux concernés ne nécessitent pas son intervention obligatoire.

Étant le troisième logement d'un même bâtiment, le projet ne peut bénéficier de cette dispense.

Si la demande de permis a, de manière erronée – mais sur les conseils de la partie requérante elle-même – , été introduite via le formulaire intitulé « Demande de permis d'urbanisme dispensée du concours d'un architecte autre que les demandes visées aux annexes 5 à 8 », le dossier joint à la demande de permis comporte bien un plan établi par un architecte. Dans son dernier mémoire, la partie requérante soutient que les mentions manuscrites (tel le remplacement de la « chambre 5 » par la mention « séjour ») ne sont pas le fait d'un architecte. Elle n'en tire toutefois aucun grief concret, tandis que la création d'un logement n'implique en l'espèce aucune modification de la structure de l'immeuble. Dans ces conditions, à la supposer avérée, une telle irrégularité n'est pas de nature à avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise. Elle n'a pas non plus privé la partie requérante d'une garantie ni affecté la compétence de l'auteur de l'acte, au sens de

l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées précitées. Partant, la partie requérante n'a pas intérêt à critiquer une telle irrégularité.

4. Il s'ensuit que le deuxième moyen est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

VII. 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 1er.

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 le 22 décembre 2023, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Simon Pochet	Luc Donnay