

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 259.523 du 17 avril 2024

A. 232.328/XIII-9136

En cause : **la commune de Remicourt**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Alfred TASSEROUL, avocat,
rue Pépin 21
5000 Namur,

contre :

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

Partie intervenante :

L.V.,
ayant élu domicile en Belgique.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 novembre 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 1^{er} octobre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à L.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un nouveau logement dans un bâtiment existant situé rue du Village, 33 à Remicourt.

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 janvier 2021, L.V. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 février 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, 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 requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Marie Bazier, *loco* M^e Alfred Tasseroul, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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 12 août 2004, M.N., agissant au nom de L.V., introduit auprès de la commune de Remicourt une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation de combles existants en un appartement sur un bien sis rue du Village, 33, à Remicourt et cadastré 1^{ère} division, section A, n° 376W.

Le 11 octobre 2004, le collège communal octroie le permis sollicité, à la condition que l'enduit du bâtiment litigieux soit de couleur blanche.

2. Le 18 décembre 2019, L.V. introduit auprès de la commune de Remicourt une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation

d'un logement construit en 2005, comprenant un volume principal à toiture plate, sur le même bien.

3. Le 25 février 2020, la demanderesse procède au dépôt de documents complémentaires.

4. Le 10 mars 2020, le collège communal informe la demanderesse du caractère complet de son dossier.

5. Les instances suivantes ont émis un avis :

- avis favorable de la direction générale des infrastructures et du développement durable de la province de Liège du 13 mars 2020 ;
- avis favorable de la cellule GISER du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement du 18 mars 2020.

6. En sa séance du 16 mars 2020, le collège communal octroie partiellement le permis, en tant qu'il porte sur la mise en peinture de la façade avant, conformément au permis obtenu en 2004, et refuse, pour le surplus, la demande de régularisation du logement, tout en exigeant la remise des lieux dans leur pristin état.

Cette décision est notifiée à la demanderesse par un courrier recommandé du 4 juin 2020.

7. Le 1^{er} juillet 2020, la demanderesse introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision du 16 mars 2020 auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 28 juillet 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 10 août 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 1^{er} septembre 2020, la DJRC propose au ministre d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 1^{er} octobre 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 18 août 2023, L.V. introduit auprès de la commune de Remicourt une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un appartement et d'une façade enduite sur le même bien.

Le 23 octobre 2023, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 27 novembre 2023, L.V. informe le collège communal de sa décision de renoncer à l'acte attaqué et, corrélativement, de mettre en œuvre le permis du 23 octobre 2023 précité.

IV. Recevabilité

Par un courrier du 27 novembre 2023, la partie intervenante a informé la partie requérante de sa décision de renoncer à l'acte attaqué. Dans son dernier mémoire, auquel était joint le courrier du 27 novembre 2023 précité, la partie requérante en a informé le Conseil d'Etat.

Aux termes de l'article D.IV.93, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT), « le titulaire d'un permis non mis en œuvre peut y renoncer ». En l'espèce, le permis auquel il est renoncé a pour objet la régularisation de la création d'un logement dans un immeuble existant et de la mise en peinture de la façade avant dans un enduit de ton rouge. Dès lors qu'il s'agit de la régularisation de travaux, ceux-ci ont nécessairement déjà été réalisés, de sorte que le permis litigieux a été « mis en œuvre » au sens de l'article D.IV.93 du CoDT précité, lequel n'est, partant, pas applicable.

Toute partie requérante, fût-elle autorité publique, doit disposer d'un intérêt au recours, conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et il doit demeurer actuel.

En l'espèce, il convient de rappeler que l'acte attaqué régularise une situation existante, tandis que le permis d'urbanisme du 23 octobre 2023, s'il autorise la régularisation du logement, prévoit également la création de deux emplacements de parcage au rez-de-chaussée de l'immeuble ainsi que la mise en peinture de la façade dans un enduit de ton blanc. Ce nouveau permis est ainsi moins favorable à la partie intervenante.

Celle-ci ne pouvant pas légalement renoncer à l'acte attaqué, il ne saurait être exclu à ce stade que la partie intervenante décide de ne pas mettre en œuvre le permis du 23 octobre 2023. Ce faisant, les deux emplacements de parcage qui sont

autorisés par ce permis, et dont l'absence d'aménagement justifiait pour partie le refus de la demande au premier échelon administratif, pourraient ne jamais être réalisés.

Il en va de même s'agissant de la couleur de la façade avant.

Pour le surplus, il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'Etat peut avoir égard que les travaux autorisés par le permis du 23 octobre 2023 ont été réalisés, ni qu'ils ont fait l'objet d'un début d'exécution.

Dans cette mesure, la partie requérante dispose toujours d'un intérêt à agir.

Le recours est recevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.I. [lire D.I.1] et D.IV.53 du CoDT, des articles D.50 et D.75, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante soutient que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la décision de première instance a été infirmée alors qu'il s'agit de la régularisation de la création, dans un bâtiment existant, d'un nouveau logement, lequel n'est, selon elle, pas conforme au bon aménagement des lieux et n'offre pas un cadre de vie de qualité.

Elle fait valoir qu'elle a refusé d'autoriser la demande de permis en première instance en raison de l'absence d'emplacement de parcage en domaine privé et de la configuration du bâtiment, qui ne permet pas d'offrir un cadre de vie de qualité aux occupants du nouveau logement et qui n'est pas conforme aux critères de sécurité et de salubrité des logements, en ce qu'il ne dispose pas de ventilation ni d'ouverture suffisantes vers l'extérieur.

Elle affirme que l’auteur de l’acte attaqué n’expose pas les raisons pour lesquelles il estime que le permis peut être délivré, nonobstant l’absence d’emplacement de parcage compte tenu des objectifs fixés par l’article D.I.1 du CoDT, ainsi que les motifs émis par elle en première instance.

Elle ajoute que la motivation de l’acte attaqué est insuffisante, notamment au regard de l’avis émis par la CAR, relevant l’absence d’éclairage et de ventilation suffisants ainsi que des motifs soulevés en première instance. A ce sujet, elle indique que la motivation de l’acte ne démontre pas que l’autorité a vérifié les calculs et explications reprises dans le dossier de demande quant au respect des critères de salubrité liés à l’éclairage ainsi qu’à l’isolation thermique et à la ventilation du logement.

Elle soutient que la partie adverse aurait dû procéder à une vérification plus minutieuse de la réalité des éléments invoqués par la partie intervenante, notamment quant au système de ventilation qui serait en cours d’installation mais ne figure pas sur les plans joints à la demande de permis.

Elle affirme également que les motifs selon lesquels le logement n’est pas visible depuis le domaine public et que l’attribution de deux numéros de police pour chaque unité de logement sans contestation de la requérante ne constituent pas des motifs pertinents permettant de justifier une telle régularisation. A cet égard, la requérante se réfère à l’article 16, § 2, de l’arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, ainsi qu’à l’arrêté royal du 9 mars 2017, qui le modifie prévoyant qu’aucun refus d’inscription ne peut être opposé pour des motifs urbanistiques, de telle manière que l’inscription est octroyée d’office et est provisoire, tant que l’autorité communale n’entame aucune procédure judiciaire ou administrative afin de mettre un terme à cette situation illégale. Elle en infère que l’auteur de l’acte attaqué semble avoir accordé le permis litigieux en raison d’un fait accompli, à savoir la création illégale d’un second logement pour lequel une demande de domiciliation a été accordée.

Enfin, elle fait valoir que la motivation de l’acte attaqué est contradictoire et ne révèle aucunement que l’autorité délivrante s’est assurée de la conformité de la régularisation de la création d’un nouveau logement au regard des objectifs visés à l’article D.50 du livre I^{er} du Code de l’environnement.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que le Conseil d’Etat n’est pas l’arbitre de positions divergentes et ne peut sanctionner que l’erreur manifeste d’appréciation,

laquelle n'est pas établie en l'espèce, dès lors que l'acte attaqué est rigoureusement motivé en droit et en fait, ce qui démontre que l'autorité n'a pas statué sous le poids du fait accompli.

Elle ajoute qu'elle a concrètement examiné la composition du logement, disposant d'une superficie raisonnable de 85 m², ainsi que les plans déposés à l'appui de la demande de permis, notamment quant à l'apport de lumière naturelle dans le logement. Elle relève, à cet égard, qu'une fenêtre de toiture est également placée au-dessus de l'espace salon-bar-cuisine, qui dispose, par ailleurs, d'une large baie vitrée d'environ 10,24 m² et que des briques en verre assurent un éclairage naturel de la salle de bain. En tout état de cause, elle fait valoir que la note de calcul déposée par la partie intervenante a été examinée, concernant le respect des critères de salubrité liés à l'éclairage ainsi qu'aux exigences en termes d'isolation thermique et de ventilation, document dont le contenu et l'exactitude ne sont pas contestés par la partie requérante.

Enfin, elle soutient que le fait qu'il n'y ait aucun emplacement de stationnement privatif n'est pas un obstacle en soi à la création d'un logement, dès lors qu'il est possible de reporter cette charge sur le domaine public.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que l'acte attaqué reprend tous les aspects négatifs du projet, soulevés dans sa décision du 16 mars 2020 ainsi que par la CAR, mais délivre néanmoins le permis, aux termes de deux considérants, ce qui démontre à suffisance que l'auteur de l'acte attaqué s'est laissé infléchir par le poids du fait accompli et n'a pas vérifié ni indiqué en quoi les critères minimaux de salubrité sont suffisamment respectés.

Elle ajoute qu'elle ne demande pas au Conseil d'Etat d'arbitrer des positions divergentes mais sollicite l'annulation de l'acte attaqué au motif qu'elle n'est pas en mesure de comprendre les raisons objectives qui justifient d'autoriser le logement litigieux, dont les qualités ont été remises en cause à plusieurs reprises.

Elle soutient, enfin, que la partie adverse ne répond pas à la critique relative à l'absence de toute motivation eu égard aux objectifs visés à l'article D.50 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse estime que l'autorité délivrante a pris en considération l'intégralité du logement et a considéré que celui-ci présentait des espaces de vie spacieux et confortables. Elle fait valoir que la présence de deux numéros de police distincts, si elle ne justifie pas le projet sur le plan du bon aménagement des lieux, confirme que la partie requérante a toujours accepté la présence de ces deux logements et ne les a jamais remis en question.

Elle soutient que, pour un seul logement, il semble tout à fait raisonnable et non contestable d'affirmer que la charge du stationnement liée à l'affectation du bien peut être aisément reportée sur le domaine public sans pour autant exiger de l'auteur de l'acte qu'il examine les nuisances liées au parage supplémentaire d'un seul véhicule.

Elle affirme qu'exiger davantage d'explications revient à imposer à l'autorité d'exposer les motifs de ses motifs, ce qui va au-delà de l'exigence de motivation formelle.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante indique que les explications fournies par la partie adverse dans son mémoire en réponse ou son dernier mémoire ne peuvent pallier le défaut de motivation de l'acte attaqué.

Elle fait valoir que les critères de salubrité sont des critères minimaux qui ne suffisent pas à démontrer la qualité d'un logement. À son estime, il convient de motiver les raisons pour lesquelles le simple respect de ces critères suffit à rendre le logement de qualité. Une telle motivation s'imposait d'autant plus que des positions divergentes ont été exprimées lors de l'instruction du recours.

Elle affirme que l'autorité délivrante devait également vérifier si l'ajout d'un logement supplémentaire, dans un immeuble comportant déjà un commerce et un logement, n'était pas susceptible d'engendrer un report excessif du stationnement sur le domaine public.

V.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, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

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 aux 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. Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées par des instances consultatives, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces observations.

Par ailleurs, l'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels, en sorte qu'elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne sont pas pertinents.

2. La CAR a émis un avis défavorable le 10 août 2020, lequel expose ce qui suit :

« Quant à la régularisation de la création du second logement, la Commission constate que la parcelle dispose d'un potentiel réel pour accueillir un espace commercial et deux logements. Toutefois, elle considère que la conception de ce logement n'est pas adéquate puisqu'il propose une chambre et un bureau uniquement éclairés et ventilés par des fenêtres de toiture et n'offrant dès lors pas un cadre de vie de qualité aux occupants alors que la situation, moyennant une adaptation du plan, permet de tourner ces pièces vers le jardin qui bénéficie d'une bonne orientation.

En l'état, la Commission estime que le projet ne contribue pas à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti ».

3. L'acte attaqué est, quant à lui, motivé comme suit :

« Considérant que la Commission d'avis a transmis en date du 17 août 2020 l'avis suivant (cf. annexe 1) :

[...]

Considérant que l'autorité de recours ne peut se rallier à l'avis de la Commission ;

Considérant les arguments invoqués dans son recours par la partie demanderesse ;

Considérant que le logement se compose d'un espace salon/cuisine (+/- 39 m²), ainsi que d'une salle-de-bains (+/- 11,7 m²), d'une buanderie (+/- 4,9 m²), d'une chambre (14,4 m²), d'un dressing (+/- 7,2 m²) et d'un bureau (+/- 9 m²) aménagés de part et d'autre d'un couloir ;

Considérant qu'à l'examen des plans, il apparaît que l'apport de lumière naturelle dans la chambre et le bureau est uniquement assuré par une fenêtre de toiture de sorte qu'aucune vue directe sur l'extérieur en position debout ou assise n'est possible dans ces espaces ;

Considérant qu'une fenêtre de toiture est placée au-dessus de l'espace salon/cuisine qui dispose par ailleurs d'une large baie vitrée d'une surface approximative de 10,24 m² ; que des briques en verre assurent l'éclairage naturel de la salle de bains;

Considérant qu'aucun emplacement de stationnement privatif n'est aménagé sur la parcelle de sorte que la charge de stationnement liée à l'affectation du bien est totalement reportée sur le domaine public ;

Considérant que le logement à régulariser n'est pas visible depuis le domaine public et dispose d'espaces de vie spacieux et confortables; que la demanderesse précise dans son recours que l'espace commercial ainsi que les 2 logements disposent chacun d'un numéro de police distinct, confirmant ainsi la présence de 2 unités de logement dont l'existence n'a jamais été remise en question par le Collège communal; que rien ne justifie donc la suppression du logement aménagé à l'arrière du volume principal ni sa régularisation d'ailleurs ;

Considérant que le dossier du demandeur contient une note de calcul démontrant le respect des critères de salubrité liés à l'éclairage ainsi que le formulaire sur les exigences en matière d'isolation thermique et de ventilation dûment complété ;

Considérant que le contexte présente des contrastes de tonalités; que le crépi de ton rouge trouve à s'intégrer dans l'environnement bâti existant ;

Considérant qu'en l'état actuel du dossier et au vu des éléments développés ci-dessus, il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité pour la régularisation du logement aménagé au rez-de-chaussée du bien ainsi que la mise en peinture de la façade avant de l'immeuble ».

4. Par ces motifs, l'auteur de l'acte attaqué se limite à poser le même constat que la CAR et la partie requérante, dans sa décision du 16 mars 2020, sans indiquer les motifs pour lesquels il autorise le projet litigieux alors que la chambre et le bureau sont uniquement éclairés et ventilés par des fenêtres de toiture, ce qui avait amené la CAR à mettre en cause l'adéquation de la conception du logement.

L'affirmation selon laquelle la note de calcul déposée par la partie intervenante a été analysée et démontre le respect des critères de salubrité liés à l'éclairage ne suffit pas à établir que le projet contribue à la gestion et au bon

aménagement du paysage bâti et offre aux occupants un cadre de vie de qualité suffisante.

En effet, les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme étant distinctes et poursuivant chacune des finalités propres, le seul respect des exigences minimales en termes d'éclairage, d'isolation thermique et de ventilation ne permet pas en l'espèce de comprendre les motifs qui ont amené l'autorité délivrante à estimer que le logement était conforme au bon aménagement des lieux et offrait aux occupants un cadre de vie de qualité suffisante alors que cet élément était contesté avec précision par la CAR et la partie requérante.

5. Les motifs de l'acte attaqué selon lesquels, d'une part, le salon-bar-cuisine est pourvu d'une lumière naturelle et que, d'autre part, des briques en verre assurent l'éclairage naturel de la salle de bains ne pallient pas les carences identifiées par la CAR s'agissant du bureau et de la chambre.

6. Quant à la problématique du parcage, l'acte attaqué se limite à constater qu'aucun emplacement de stationnement privatif n'est aménagé sur la parcelle et que, partant, la charge de stationnement liée à l'affectation du bien sera reportée sur le domaine public. Une telle motivation n'est pas suffisante, en ce qu'elle ne permet pas de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité délivrante à octroyer le permis litigieux alors que cette problématique avait justifié pour partie le refus de la demande au premier échelon de la procédure administrative.

Pour le surplus, il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a analysé concrètement l'impact du report de stationnement sur le domaine public ni sa conformité au bon aménagement des lieux.

7. Partant, le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède.

8. Il n'y a pas lieu d'examiner les premier et troisième moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient mener à une annulation aux effets plus étendus.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 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 1^{er} octobre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à L.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un nouveau logement dans un bâtiment existant situé rue du Village, 33 à Remicourt.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay