

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.758 du 24 septembre 2024

A. 233.610/XIII-9268

En cause : **la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marie BOURGYS et
Yves SCHNEIDER, avocats,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

C.C.,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 mai 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 5 mars 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à C.C. et M.C. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la transformation d'une habitation unifamiliale en deux logements sur un bien sis à Ottignies-Louvain-la-Neuve, Grand Rue, 26.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 juin 2021, C.C. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 juillet 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mai 2024.

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

M^e Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Benjamin Marchal, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sébastien Du Pont, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 3 février 2020, la partie intervenante et M.C. introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve ayant pour objet la régularisation de la transformation d'une

habitation unifamiliale en deux logements, sur un bien sis à Céroux-Mousty, Grand Rue, 26, cadastré 2^e division, section D, n° 185K.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Jodoigne-Wavre-Perwez, adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, et au schéma de développement communal (SDC), et dans l'aire à caractère rural de Céroux et dans un périmètre d'intérêt paysager, au guide communal d'urbanisme (GCU).

La demande de permis indique que « les travaux ont été exécutés en 2002/2003 » et qu'« elles ont hérité du bien déjà transformé ».

4. Le 10 septembre 2020, le collège communal refuse le permis sollicité.

5. Le 22 octobre 2020, les demanderesses de permis introduisent un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

6. Conformément à la possibilité indiquée dans la convocation à l'audition prévue devant la commission d'avis sur les recours (CAR), les demanderesses de permis déposent des pièces complémentaires par un courrier du 9 novembre 2020.

Le 27 novembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux rédige une première analyse du dossier. Dans ce document, les demanderesses de permis sont invitées à produire le permis d'urbanisme refusé en mai 2001 et les plans y relatifs.

L'audition devant la CAR a lieu le 7 décembre 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 16 décembre 2020, les demanderesses de permis transmettent des informations complémentaires « concernant l'épaisseur des murs et les dimensions des pièces ».

Le 6 janvier 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis demandé, sous conditions.

7. Le 14 janvier 2021, les demanderesses de permis sont avisées que, conformément à l'article D.IV.68 du Code du développement territorial (CoDT), le ministre a demandé l'avis de la zone de secours du Brabant wallon et l'exécution de

mesures particulières de publicité, en raison des écarts au GCU qu'implique leur demande de régularisation.

Le 22 janvier 2021, la zone de secours émet un avis favorable conditionnel. Une annonce de projet est organisée du 15 février au 1^{er} mars 2021. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

8. Le 5 mars 2021, le ministre déclare le recours recevable et délivre le permis d'urbanisme, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.5, et D.IV.53 du CoDT, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe de minutie, du principe général de motivation interne des actes administratifs, des articles 4, 5 et 6 du livre 2, 1^{er}, 2 et 5 du livre 3 et 2.1.1. du livre 7 du schéma de structure communal révisé et adopté le 21 février 2017, devenu le SDC, « de l'aire 1.51 à caractère rural de Céroux (notamment des options urbanistiques et des prescriptions 1.51.2, 1.51.3, 1.51.7 et 1.51.8), et du périmètre d'intérêt paysager ainsi que du Livret III (notamment de la prescription 5.3) » du règlement communal d'urbanisme, approuvé par arrêté du Gouvernement wallon du 5 juin 2018, devenu le GCU, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Dans une première branche, elle expose qu'un permis d'urbanisme ne peut s'écarter d'un SDC ou d'un guide que moyennant une motivation suffisante, exacte et adéquate démontrant que le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma ou le guide, et contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Dans une seconde branche, elle rappelle que tout acte administratif doit reposer sur une motivation formelle suffisante, exacte, pertinente et adéquate, démontrant que l'appréciation de l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Elle développe ensuite ses arguments sur les deux branches réunies.

Observant que la partie adverse identifie six écarts au SDC et au GCU qu'implique le projet litigieux, elle estime que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate au regard des deux conditions imposées par l'article D.IV.5 du CoDT.

11. Sur la première condition, quant à l'écart par rapport à la recommandation du SDC portant sur une densité maximale de 7 à 8 logements par hectare, elle fait valoir que l'acte attaqué n'identifie pas les objectifs du SDC qui sont pourtant définis dans le livre 2 « Objectifs communaux ». Elle reproduit le titre 4 de ce livre qui les résume et les options territoriales concernant « le cadre bâti » reprises dans le titre 5.1, qui tendent à une « utilisation parcimonieuse du sol », un « cadre de vie convivial » et l'« accès à un logement pour tous ». Elle invoque également des options territoriales concernant « le cadre naturel » reprises dans le titre 5.4, en regard de l'objectif de préserver, réhabiliter et mettre en valeur le paysage. Elle cite encore le titre 6.3 permettant, suivant son intitulé, de « garantir le cadre naturel des quartiers résidentiels ». Elle conclut qu'en cela déjà, l'acte attaqué échoue dans la démonstration imposée par l'article D.IV.5, 1°, du CoDT.

Elle observe ensuite que l'acte attaqué semble justifier « l'esprit » de la densité prévue en zone d'habitat à caractère rural par l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux reproduit dans le schéma qui estime que la densité dans cette zone est trop faible, et que l'auteur de l'acte attaqué semble considérer qu'une densité allant jusqu'à 15 log/ha serait admissible. Elle y voit une erreur manifeste d'appréciation puisque le SDC limite cette densité maximale au périmètre en surimpression de noyau rural ou villageois, dont ne fait pas partie le bien des bénéficiaires du permis qui est donc soumis à une densité de 7 à 8 log/ha. Elle ajoute que la densité du projet sur une parcelle de 6,17 ares est de l'ordre de 32,41 log/ha – et non 29 log/ha comme le soutient l'acte attaqué –, soit quatre fois ce qui est admis à cet endroit, et plus du double du maximum admis dans le périmètre en surimpression.

12. Elle critique la motivation de l'acte attaqué relative à l'écart en matière de densité, faisant valoir que ce n'est pas parce que la densité recommandée n'était déjà pas rencontrée par l'habitation d'origine (16 log/ha) qu'il convient d'aggraver la situation en la faisant passer à 32 log/ha, soit quatre fois supérieure à la recommandation du SDC, et que l'existence d'autres projets autorisés comportant des écarts n'est pas un motif adéquat « dans la mesure où la multiplication des projets autorisés en écart ne peut qu'augmenter le risque que les objectifs de l'instrument planologique soient dénaturés ». Elle ajoute que le bien en cause ne se situe pas en périphérie d'un centre urbain mais d'un centre villageois, dont il ne peut se prévaloir de la densité maximale de 15 log/ha autorisée, d'autant que celle-ci ne vaut que pour des projets visant à « renforcer le pôle multifonctionnel de

périmètres de noyaux centraux », et qu'en tout état de cause, la motivation de l'acte attaqué mettant en avant le fait d'atteindre aisément de nombreuses activités polarisatrices et des points d'accès aux réseaux de transports en commun manque de pertinence pour justifier un écart d'une ampleur telle que celle admise par la partie adverse. Elle considère enfin que le fait que l'emprise au sol du bâti n'a pas été augmentée n'est pas non plus pertinente puisque l'écart concerne la densité beaucoup trop élevée du projet par rapport à la densité maximale prévue dans le SDC.

Elle conclut que l'écart admis par l'acte attaqué constitue une véritable dénaturation du SDC et que l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation, infléchie par le fait accompli, en prétendant le contraire. Elle fait enfin grief à l'acte attaqué de ne pas répondre à la motivation de la décision du collège communal du 10 septembre 2020 qui avait refusé le permis en se référant au refus déjà opposé par ce même collège en 2001 en raison d'une densité quatre fois supérieure à celle recommandée par le SDC.

13. Sur la première condition de l'article D.IV.5 du CoDT, quant aux écarts par rapport au GCU, elle en conteste le caractère mineur, tel qu'allégué dans le cadre du recours administratif, dès lors qu'ils portent notamment sur le gabarit, la hauteur sous corniche et l'aménagement des abords qui ne sont pas des éléments secondaires du projet litigieux. Elle pointe également que les écarts sont au nombre de cinq, ce qui augmente le caractère majeur des écarts sollicités.

Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas identifier les objectifs du GCU, pourtant définis au point 1.51 du guide, et en déduit que la démonstration exigée par l'article D.IV.5 du CoDT n'est pas rencontrée. Elle fait valoir en outre que la motivation de l'acte attaqué pour justifier les cinq écarts n'est ni pertinente ni adéquate.

14. Premièrement, concernant la hauteur sous corniche, elle est d'avis que le rehaussement d'un mètre côté rue et de 1,50 mètre côté jardin, n'est pas « léger » puisqu'il implique que, côté rue, cette hauteur passe de 3 à 4 mètres et, côté jardin, de 3 à 4,50 mètres. Contrairement à ce que l'auteur de l'acte attaqué décide, elle considère qu'à la lecture du plan n° 4A, le caractère secondaire du volume à régulariser n'est pas bien marqué par rapport au volume principal, ce que confirment les photos jointes à la demande de permis et une vue sur *Google map*. Elle rappelle que la CAR a estimé « choquante » l'intervention sur la façade avant. Elle indique enfin que si les briques de parement côté rue sont identiques, elles ne le sont pas côté jardin.

Elle estime que, partant, l'acte attaqué ne peut prétendre que l'harmonie des gabarits n'est pas mise en péril, d'autant qu'il ne dit mot du style architectural et de la volonté d'éviter toute atteinte au paysage, surtout en périmètre d'intérêt paysager, et que sa motivation n'établit pas que l'écart est nécessaire d'un point de vue technique ou juridique, ce qui témoigne d'une décision adoptée sous le poids du fait accompli.

15. Deuxièmement, sur « le traitement de la toiture », elle critique l'acte attaqué en tant que son auteur justifie l'écart par le fait que la toiture du volume secondaire à faible pente ne détruit pas la volumétrie principale et, pour le reste, renvoie à ses critiques formulées à propos de la hauteur sous corniche. Elle ajoute que le motif relatif au respect de la volumétrie principale est une clause de style qui ne fait que reproduire l'article 1.5.3 du GCU, alors qu'au contraire, la volumétrie principale a, selon elle, été détruite. Elle y voit une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, qui témoigne à nouveau d'une décision infléchie par le poids du fait accompli.

16. Troisièmement, concernant l'étage supplémentaire du volume transformé, elle constate que la justification de l'écart « à titre conservatoire » fait apparaître que la partie adverse doute de la qualification à donner à ce volume, à savoir annexe ou secondaire. Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles elle estime qu'il pourrait être annexe ou, au contraire, secondaire, alors que la réalisation d'un étage est expressément interdite pour les volumes annexes.

Par ailleurs, elle conteste l'exactitude et la pertinence de la motivation de l'acte attaqué justifiant l'écart au GCU, pour les raisons suivantes :

- la préexistence d'un niveau sous comble dans le garage ne justifie pas un étage supplémentaire destiné à une pièce de vie qui, en outre, entraîne un rehaussement de la hauteur sous corniche et le redressement du toit ;
- les travaux autorisés dans le volume transformé confirment l'atteinte portée à la volumétrie du volume principal ;
- la référence à deux volumes immédiatement voisins présentant également un gabarit « R+1+T » n'est pas adéquate puisqu'il n'est pas démontré que ces volumes sont autorisés et réellement annexes ; elle répète que la multiplication de projets autorisés en écart augmente le risque de dénaturation des objectifs de l'instrument planologique ;
- le fait que le quartier est composé de volumes ayant un tel gabarit est sans pertinence dès lors que le GCU l'autorise pour les volumes principaux.

17. Quatrièmement, à propos de la zone de recul, elle relève que l'objectif de la prescription 1.51 du GCU est plus large que la limitation de l'imperméabilisation des sols retenue par l'acte attaqué. À cet égard, elle cite la lutte contre des éléments pouvant porter atteinte au paysage et le maintien ou le développement d'espaces non bâtis de qualité, tels des espaces de respiration. Elle rappelle que le bien est situé en périmètre d'intérêt paysager au GCU.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué relative à l'écart à la prescription 1.51.7 du GCU n'est pas exacte ni pertinente et procède d'une erreur manifeste d'appréciation pour les raisons suivantes :

- un écart à la prescription 1.51.7 ne peut être justifié par la nécessité de respecter une autre prescription relative au stationnement dès lors qu'il s'agit de démontrer qu'il ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme du GCU, *quod non* en l'espèce puisque la minéralisation complète de la zone de recul constitue une atteinte au paysage singulièrement dans un périmètre d'intérêt paysager, de sorte que le permis devait être refusé ;
- l'acte attaqué semble viser par erreur le « trottoir » minéralisé et, si ce n'est pas une erreur, il ne s'explique pas sur la prescription du GCU qui déconseille d'autoriser un stationnement sur les trottoirs ;
- la partie adverse ne démontre pas que cette zone du village est « plus dense » ni que sa minéralisation complète est « parfaitement intégrée et justifiée » au regard des objectifs du GCU ni qu'elle comprend de « nombreuses » surfaces autorisées, identiques, dans le cadre bâti du bien litigieux ;
- les effets bénéfiques pour la mobilité locale et le souci d'une gestion rationnelle du sol ne peuvent pas justifier l'écart car c'est le projet qui doit s'adapter au GCU et non l'inverse.

Elle ajoute que la CAR et elle-même avaient insisté sur l'impact paysager de la minéralisation dont la régularisation était demandée et fait grief à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'argument.

18. Cinquièmement, elle dénonce l'absence de pertinence de la motivation de l'acte attaqué concernant le taux d'occupation de la zone de recul par le stationnement. À son estime, il n'est pas admissible de motiver l'écart à la prescription 1.51.8 du GCU par les motifs permettant l'écart à la prescription 1.51.7, alors que ceux-ci reposent justement sur la nécessité de respecter la prescription 1.51.8 dont le projet s'écarte pourtant.

19. Enfin, sur la base des développements qui précèdent, elle reproche à l'acte attaqué de n'avoir envisagé la démonstration requise par l'article D.IV.5, 1°, du CoDT qu'au regard de chacun des écarts pris isolément et non globalement, alors que la multiplication des écarts visés, qui sont loin d'être mineurs, n'est pas compatible avec cette disposition.

20. Sur la seconde condition prévue par l'article D.IV.5, 2°, du CoDT, elle reproduit la motivation de l'acte attaqué relative à la contribution du projet à « la protection du paysage en bâti ». Elle fait valoir que, comme développé dans le cadre de l'examen de la première condition requise, il est inexact d'affirmer que l'aspect du volume secondaire est peu modifié et qu'il conserve ses caractéristiques essentielles et « sa lecture de volume secondaire », de sorte qu'il est également erroné d'affirmer que les lignes de force du paysage bâti à l'endroit considéré sont conservées. Elle ne perçoit pas en quoi les éléments avancés dans l'acte attaqué contribuent à la protection du paysage bâti, « au-delà d'une simple conservation » que ne requiert pas la disposition décréteale précitée.

Par ailleurs, elle considère que le second considérant relatif au caractère peu perceptible de « la différence de mitoyenneté » est un motif passe-partout qui entre en contradiction avec l'avis de la CAR et la décision de première instance, sans expliquer les raisons d'une telle appréciation totalement différente du projet.

B. Mémoire en réplique

21. Elle réplique que la volonté du législateur d'assouplir les conditions d'écart à un SDC ou un GCU ne peut aboutir à dispenser l'autorité décidante de motiver l'acte attaqué au regard des conditions prévues par l'article D.IV.5 du CoDT qui traduit déjà cet assouplissement.

Elle concède que le CoDT n'a pas limité le nombre d'écarts admissibles, mais il demeure, selon elle, que la multiplication d'écarts sur des points qui, comme en l'espèce, ne peuvent être qualifiés de secondaires, est de nature à compromettre davantage les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme d'un instrument que s'il ne s'agit que d'un écart.

22. À propos de l'écart au SDC en matière de densité, elle reproche à la partie adverse d'opérer, comme l'acte attaqué, des confusions entre les dispositions applicables en l'espèce et celles qui ne le sont pas et, en conséquence, d'identifier d'inexistantes contradictions dans l'instrument planologique. Elle insiste sur la localisation du bien en zone d'habitat à caractère rural mais pas dans un périmètre orange en surimpression de noyau rural ou villageois, seul susceptible d'accueillir,

le cas échéant, une densité maximale de 15 log/ha, et uniquement lorsqu'il s'agit de renforcer le pôle multifonctionnel.

Quant aux cinq écarts au GCU, elle répète qu'ils portent sur des éléments qui ne sont pas secondaires, que leur nombre accroît leur importance et que l'acte attaqué n'identifie pas les objectifs du GCU, tels que définis dans la prescription 1.51, alors que ceux-ci sont plus larges que ceux dont l'acte attaqué fait état.

C. Dernier mémoire

23. Au titre de remarques préalables, elle rappelle que le contrôle du Conseil d'État ne se limite pas à l'erreur manifeste d'appréciation mais s'étend aux autres causes d'annulation, telles des erreurs de droit et de fait ou une violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Elle conteste que l'octroi d'un écart soit plus difficile que ce qui prévalait sous l'empire du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et considère que la volonté du législateur de ne pas exiger une justification de l'écart compte tenu des spécificités du projet ou de l'impossibilité d'appliquer la règle ne modifie pas « la nature intrinsèque de l'obligation qui repose sur l'autorité au regard de dispositions, certes indicatives, qui déterminent la ligne de conduite qui ont été fixées ».

Si le Conseil d'État devait décider que l'autorité ne doit plus motiver spécialement les raisons pour lesquelles elle entend se départir de la disposition indicative en principe applicable et que l'article D.IV.5 n'exige plus une dérogation au GCU mais un écart, elle sollicite que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle sur une violation du principe de *standstill* garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

24. En ce qui concerne la première condition prévue à l'article D.IV.5 du CoDT, quant à l'identification des objectifs du SDC dans l'acte attaqué, elle insiste sur le fait que le bien se trouve en périphérie d'un centre villageois, de sorte que la motivation de l'acte attaqué est erronée en tant qu'il précise que « le bien visé se situe en périphérie d'un centre urbain », ce qui a une incidence sur les objectifs à prendre en considération. À son estime, l'auteur de l'acte attaqué ne s'approprie pas l'identification des objectifs 5.1 et 6.4 du SDC au-delà d'une simple reproduction d'un extrait du résumé non technique et, le ferait-il, cela serait inadéquat puisqu'ils visent des options territoriales qui ne concernent pas le bien considéré. Quant au « défi de densification progressive de l'habitat ancien près des lieux de centralité et des infrastructures de transport en commun », elle considère que le bien, situé en périphérie d'un centre villageois, n'est pas particulièrement proche des

infrastructures de transport en commun, de sorte que cet objectif ne peut justifier l'atteinte à d'autres objectifs du SDC, telle la densité.

25. Par ailleurs, sur l'écart au SDC, elle maintient que la motivation de l'acte attaqué fait état d'une possible application, en l'espèce, d'une densité de 15 log/ha, d'autant que l'autorité commet une erreur en situant le bien concerné en périphérie d'un centre urbain. Elle fait valoir que soit l'auteur de l'acte attaqué fait sienne l'identification des objectifs du SDC du résumé non technique en sorte que la densité de 15 log/ha a une incidence sur son appréciation, ce qui est erroné en droit, soit il ne la prend pas en considération et, partant, les objectifs du SDC ne sont pas identifiés, alors qu'il s'agit d'une étape préalable à l'examen de la première condition de l'article D.IV.5 du CoDT.

26. S'agissant du premier des motifs de l'acte attaqué relatifs à l'écart au SDC, elle rappelle que l'acte attaqué est un permis régularisant des travaux réalisés à son insu en violation du refus de permis décidé en 2001, de sorte qu'on ne peut soutenir que le nouveau logement faisait déjà partie de la réalité de fait et de droit prise en compte par la ville lors de la révision du schéma de structure communal, devenu le SDC. Elle maintient qu'en tout état de cause, le fait que l'habitation d'origine ne rencontrait pas non plus la densité de 7 à 8 log/ha ne justifie pas d'aggraver considérablement la situation en autorisant un projet dont la densité est quatre fois supérieure à ce que prévoit le SDC. Pour le surplus, elle doute que les vues aériennes reproduites dans le recours administratif permettent d'évaluer correctement la densité réelle dans le voisinage immédiat et de conclure que la densité préconisée n'y est pas respectée.

Sur le deuxième motif concernant l'écart au SDC, elle considère que l'erreur commise par l'acte attaqué quant à la localisation du bien en périphérie urbaine vicie l'ensemble du raisonnement de son auteur, puisqu'elle tend à justifier l'écart en matière de densité en se référant à un objectif qui n'est pas applicable en l'espèce. Elle est d'avis que cette erreur a pu exercer une influence sur le sens de la décision attaquée, outre le fait que la loi du 29 juillet 1991 précitée est également violée.

Sur le troisième motif concernant l'écart au SDC, elle conteste que puisse être accepté tout écart en termes de densité lorsqu'il s'agit d'une division de logement au motif qu'il ne modifie ni l'aspect du bâtiment existant ni son emprise au sol, sans examiner si les objectifs du schéma ne sont pas compromis ni si l'écart est nécessaire en raison d'impératifs techniques ou juridiques.

27. Sur les motifs de l'acte attaqué relatifs aux écarts au GCU, elle estime que les critiques formulées dans ses écrits de procédure démontrent les erreurs manifestes d'appréciation commises par la partie adverse en ce qui concerne le caractère prétendument léger du rehaussement de la hauteur sous corniche, le prétendu caractère marqué du volume à régulariser par rapport au volume principal et la prétendue harmonie du volume secondaire avec les bâtiments environnants en termes de gabarit.

Pour le surplus, concernant la zone de recul, elle maintient que l'usage des termes « trottoirs minéralisés » laisse planer un doute quant à la compréhension par l'autorité décidante de l'étendue de l'objet de la régularisation dont elle était saisie, alors que la motivation de l'acte attaqué doit permettre de s'assurer de l'exactitude et la pertinence de ses motifs, de manière claire et non ambiguë. Elle considère que les considérations de l'acte tendant à justifier l'écart au GCU ayant trait à la surface minéralisée litigieuse ne démontrent pas le respect de l'objectif du GCU portant sur l'imperméabilisation des sols mais, au contraire, une réelle dénaturation de celui-ci qui aurait dû aboutir à refuser le permis. Elle conteste que les photographies figurant en vis-à-vis des options urbanistiques du GCU sur ce point témoignent de sa volonté d'une urbanisation de la zone, considérée comme correspondant au bon aménagement qu'elle entend faire prévaloir, alors qu'il ne s'agit que d'illustrer la description générale de la zone et qu'à cet égard, le projet entre en opposition avec la prescription 1.51.7 du GCU.

Concernant le stationnement, elle précise que sa critique porte sur la circularité de la motivation qui consiste à justifier l'écart à la prescription 1.5.7 du GCU par le respect du prescrit de la prescription 1.5.8 et inversement. Elle observe qu'au demeurant, les deux écarts sont justifiés par le fait que la régularisation du logement supplémentaire implique la nécessité de prévoir des emplacements de parking supplémentaires, sans que l'acte attaqué n'expose la nécessité de régulariser le logement supplémentaire ni n'indique en quoi ces écarts ne compromettent pas les objectifs du guide.

28. En ce qui concerne la seconde condition prévue à l'article D.IV.5, 2°, du CoDT, elle insiste sur le fait que l'acte attaqué est un permis d'urbanisme de régularisation, de sorte qu'en ce qui concerne la protection du paysage bâti, c'est au regard de la situation existante de droit qu'il convient de comparer la situation en projet, et non par rapport à la situation existante de fait qui correspond en réalité à la « situation projetée ».

IV.2. Examen sur les deux branches réunies

29. 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. Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, afin de contrôler que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

30. L'article D.IV.53 du CoDT, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit que le permis d'urbanisme peut consentir des écarts « sur la base d'une motivation adéquate ».

L'article D.IV.5, alors applicable, du CoDT dispose comme il suit :

« 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 ».

Aux termes de cette disposition, un permis peut notamment s'écarter d'un SDC et du contenu à valeur indicative du GCU moyennant une motivation – adéquate – qui démontre, d'une part, que le projet ne compromet pas les objectifs du schéma ou du guide et, d'autre part, qu'il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non.

31. Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ces objectifs ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui

doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas ou guides. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée, sous la réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

Toute prescription ou indication d'un schéma ou d'un guide n'en constitue pas nécessairement un objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. En effet, considérer que toute prescription définit un objectif revient à rendre impossible tout écart à un guide ou un schéma alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu des articles D.II.16, alors applicable, et D.III.8 du CoDT.

32. Concernant la seconde condition qui vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet, les notions de « paysage », « protection », « gestion » et « aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000.

Les commentaires relatifs aux articles D.II.17 et D.IV.5 du CoDT figurant dans les travaux parlementaires précisent notamment ce qui suit (*Doc. parl.*, Parl.w., sess. 2015-2016, n° 307/1, pp. 25 et 43) :

« Art. D.II.17.

[...]

À noter qu'un écart qui n'altère pas le paysage car sans objet ou sans impact significatif sur ce dernier participe en soi à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages.

De plus, l'appréciation de l'écart implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti.

[...]

Art. D.IV.5.

[...]

Il est renvoyé au commentaire de l'article D.II.17. Cela implique une prise en compte du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti. Cela étant, comme le souligne le Conseil d'État, la motivation sur ce point est requise "à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet" (C.E., n° 197.525, 29 octobre 2009, Hoebeke) ».

33. Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de l'administration communale quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

34. En l'espèce, l'acte attaqué motive l'écart au SDC, en matière de densité, comme suit :

« Considérant que la demande s'écarte du schéma de développement communal pour les motifs suivants :

- Densité requise = 7 à 8 logements/hectare, le projet présentant une densité de 29 logements/hectare ;

[...]

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

“[...]

Considérant que la création de deux logements sur une parcelle de 6,17 ares s'écarte largement du schéma de structure communal devenu schéma de développement communal ; qu'une telle densité est difficile à motiver dans une zone où la densité prônée est de 5 à 8 logements par hectare, soit une contenance minimale de 12 à 20 ares pour un logement,

Considérant que le collège avait déjà pris position sur la création d'un second logement sur cette parcelle, évoquant déjà en 2001 ce dépassement trop important de la densité préconisée pour justifier le refus de la demande de permis référence,

[...]”;

Considérant que dans son recours, le conseil de la demanderesse invoque les arguments suivants :

[...]

- L'indication de la densité (7 à 8 logements/hectare) est sujette à interprétation.
- Il y a lieu d'observer que dans la même rue, il n'y a presque aucune parcelle qui se conforme à la densité prônée.
- L'occupation au sol du bien, son gabarit et son impact visuel n'ont été que marginalement modifiés.
- Si on interprète d'une autre manière l'indication de la densité, il y a lieu de constater que sur un hectare de la rue, il y a plus que 8 logements dans le voisinage immédiat et ce constat s'observe à d'autres endroits de la zone concernée du SDC.

[...]

- L'actualité, en matière de logements, est de favoriser la densité pour consommer moins d'espace. Le volume ancien est trop grand pour un seul foyer.

[...]

Considérant que le projet présente une densité nette supérieure à la densité préconisée par le schéma de développement communal qui est de 7 à 8 logements/hectare ; que, par ailleurs, le schéma de développement communal précise notamment que “La densité de la zone d’habitat à caractère rural est trop faible. D’après la conception urbanistique et les prescriptions urbanistiques, il s’agit des noyaux centraux des villages. Le texte ne doit pas faire référence à la zone de centre villageois. Il serait opportun de définir un noyau plus dense pour les villages de Cérroux et de Rofessart. On pourrait y prévoir une densité de 15 log/ha afin de répondre aux objectifs 5.1 ‘renforcer les deux centres urbains et les noyaux villageois existants’ et 6.4 ‘encourager la diversité des fonctions à vocation locale afin d’y réaliser un espace polarisant, notamment au cœur des villages de Cérroux et de Rofessart’. Actuellement, la carte ‘Structure territoriale’ ne traduit pas ces deux objectifs” ; que, toutefois, le schéma précise que “Dans le cadre de la présente révision du schéma de structure, seule la zone d’habitat à caractère villageois fait l’objet d’une modification de densité, légèrement à la baisse (densité maximale fixée entre 5 et 7 à 8 log/ha), pour mieux correspondre avec ses caractéristiques d’occupation actuelle” (nous soulignons) ; que pareille densité n’est déjà pas rencontrée par l’habitation d’origine qui prend place sur un bien d’une superficie de 6,17 ares ; que, par ailleurs, le présent recours démontre que le quartier environnant présente également globalement une densité supérieure aux valeurs indicatives reprises au schéma ; que le bien visé se situe en périphérie d’un centre urbain ; que sa localisation permet d’atteindre aisément de nombreuses activités polarisatrices (écoles, commerces, ...), ainsi que des points d’accès aux réseaux de transports en commun via les modes actifs de déplacement tels que le vélo ; que le projet ne modifie pas nettement l’enveloppe de la bâtisse existante ; que le second logement sollicité n’accroît pas l’emprise au sol du bâti existant ; que l’écart relevé par rapport au schéma de développement communal est justifié et ne remet pas en cause les objectifs du schéma de développement territorial ».

35. Le livre 2, titre 4, du SDC résume les « objectifs communaux du développement territorial sur l’ensemble du territoire communal, définissant la politique générale en matière de planification territoriale », de la manière suivante :

« La ville souhaite privilégier l'urbanisation de la vallée du centre d'Ottignies et organiser l'extension de Louvain-la-Neuve, tout en préservant les caractéristiques des noyaux villageois existants.

Cette urbanisation devra se faire suivant les principes du développement durable, en assurant la diversité de l'habitat, le mélange des fonctions et une mobilité intégrée au territoire ».

Dans la description des options territoriales relatives à l'habitat, le même livre, sous-titre 5.1, indique qu'il s'agit d' « orienter et maîtriser l'urbanisation et la densification de l'habitat en assurant le développement équilibré des deux pôles urbains et le maintien des identités villageoises, en offrant un logement accessible pour tous ». Il est notamment énoncé, sous l'objectif communal « utilisation parcimonieuse du sol », qu'une des options territoriales consiste à « relever le défi d'une densification progressive de l'habitat ancien, près des lieux de centralité et des infrastructures de transport en commun dans le respect du contexte urbanistique local ». Par ailleurs, dans le même livre, titre 6 « Superposition des différentes options territoriales », sous-titre 6.4 « Renforcer les activités économiques et les équipements publics », une des options territoriales retenues consiste à « encourager la diversité des fonctions à vocation locale afin d'y réaliser un espace polarisant, notamment au cœur des villages de Céroux et de Rofessart ».

36. L'acte attaqué affirme que le projet litigieux présente une densité nette supérieure à celle préconisée par le SDC, à savoir 7 à 8 log/ha. Il ne ressort d'aucun de ses motifs qu'à l'estime de son auteur, une densité maximale de 15 log/ha serait admissible dans l'ensemble de la zone à caractère rural, par assimilation à un bâtiment localisé dans un périmètre de noyau rural ou villageois, dont le bien considéré ne fait pas partie. La circonstance que l'acte attaqué se réfère à la déclaration environnementale qui appelle de ses vœux, lors d'une révision prochaine du SDC, la définition d'un noyau plus dense pour les villages de Céroux et Rofessart, dont la densité pourrait aller jusqu'au maximum précité, n'est pas de nature à énerver ce constat.

L'acte attaqué reproduit un extrait de la déclaration environnementale du conseil communal qui constitue le livre 7 du SDC, en tant qu'il souhaite qu'un noyau plus dense soit défini notamment pour le village de Céroux, précisément pour répondre aux objectifs identifiés dans les sous-titres 5.1 et 6.4 précités du livre 2 du même schéma. Son auteur observe que la carte « Structure territoriale » – livre 3 du SDC – ne traduit pas ces deux objectifs mais il souligne en substance qu'aux termes du schéma, il conviendrait, en matière de densité, de « mieux correspondre avec ses caractéristiques d'occupation actuelle ».

Il indique ensuite que tant l'habitation concernée que le quartier environnant présentent dès à présent une densité supérieure aux valeurs recommandées par le SDC, que, situé en périphérie d'un centre « urbain », la localisation du bien considéré permet d'atteindre aisément de nombreuses activités polarisatrices et points d'accès aux réseaux de transports en commun et que le second logement sollicité modifie peu « l'enveloppe de la bâtisse existante » et n'accroît pas l'emprise au sol du bâti.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué identifie les objectifs d'urbanisation et de maîtrise de la densification de l'habitat, concernés par l'écart au schéma sollicité, indique expressément en quoi son auteur considère que le projet dont il est saisi ne les compromet pas et est motivé, conformément à l'article D.IV.5, 2°, alors applicable, du CoDT, quant au fait que, selon son auteur, le projet litigieux participe en soi à la protection, la gestion et l'aménagement des paysage et cadre bâti, vu le peu de modification qu'il apporte à l'aspect et à l'emprise au sol du bâti existant.

Sur ce point, la requérante ne remet pas valablement en cause le constat précité, en se bornant à critiquer la densité qu'admet l'acte attaqué à l'endroit considéré en octroyant l'écart sollicité. Par ailleurs, la critique selon laquelle l'acte attaqué situe erronément le bien concerné en périphérie d'un centre urbain alors qu'il est en périphérie d'un centre villageois est inopérante, dès lors que la requérante ne remet pas en cause les conclusions que la partie adverse en tire en termes de proximité de nombreuses activités polarisatrices et de réseaux de transports en communs. La requérante n'établit pas non plus, de manière concrète, une erreur de fait commise par la partie adverse, en tant qu'elle relève qu'à l'instar du bien visé par la demande, la densité actuelle du quartier environnant est supérieure à la densité recommandée par le SDC.

Pour le surplus, si la requérante fait état de certaines dispositions du SDC autres que les options territoriales identifiées ci-avant, elle reste en défaut de démontrer qu'elles consistent en des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, au sens de l'article D.IV.5 du CoDT, et que le projet contesté les compromet.

En tant qu'il critique l'octroi de l'écart au SDC par l'acte attaqué, le premier moyen n'est pas fondé.

37. En ce qui concerne les écarts au GCU, l'acte attaqué les énumère comme il suit :

« Considérant que les actes et travaux sollicités s'écartent du contenu à valeur indicative du guide communal d'urbanisme pour les motifs suivants :

- Volume secondaire : Hauteur sous corniche supérieure à 3,00 m et présentant une différence de moins de 20 % par rapport à la hauteur de corniche principale ;
- Toiture du volume secondaire à faible pente, non identique à celle du bâti principal ;
- Volume secondaire présentant un étage ;
- Aménagement de la zone de recul : l'occupation de la zone de recul par des surfaces minéralisées dépasse les 50 % requis ;
- La surface de la zone de stationnement ».

À ces égards, l'acte attaqué identifie expressément les objectifs poursuivis par chacune des recommandations dont le projet litigieux s'écarte :

- « en ce qui concerne la hauteur sous corniche, l'indication du guide (cf. article 1.5.2) vise les deux objectifs suivants : préserver la hiérarchie entre les différents volumes et garantir l'harmonie des divers gabarits » ;
- « en ce qui concerne le traitement de la toiture, le guide (cf. article 1.5.3) vise à maintenir le caractère harmonieux des toitures » ;
- « [à titre conservatoire,] le volume secondaire tel que transformé comporte un étage, ce qui s'écarte du prescrit de l'article 1.5.2 du guide dont l'objectif vise l'harmonie des différents gabarits » ;
- « l'article 1.5.7 du guide visant la zone de recul a pour objectif de limiter l'imperméabilisation des sols ; que l'indication vise également une harmonie des matériaux utilisés pour les surfaces minéralisées » ;
- « le projet s'écarte du prescrit de l'article 1.5.8 du guide visant le taux d'occupation de la zone de recul par le stationnement ; que cet écart est à combiner avec le précédent (article 1.5.7) ».

Ces objectifs se rattachent aisément à certaines options urbanistiques, certes plus larges mais dont ils sont l'expression, telles que définies au titre 1.5 du GCU pour l'« aire à caractère rural qui regroupe les anciens hameaux de la ville ». Ainsi, le guide énonce notamment les options visant à « rechercher la bonne intégration des bâtiments : teinte des matériaux et volumes permettant une harmonie avec le bâti traditionnel existant, utilisation d'une végétation variée, constituée d'essences indigènes » et à « maintenir ou développer des espaces non bâtis de qualité comme des espaces de respiration (qualité de l'air, réduction du bruit, plantations, rencontres, jeux et détente) ». Par ailleurs, l'acte attaqué indique que « le projet contribue à la protection du paysage en bâti », ce qui participe de la volonté de rencontrer l'option urbanistique de « préserver les ouvertures paysagères ».

Il résulte de ce qui précède que l'autorité identifie sans verser dans l'arbitraire, dans l'acte attaqué, les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le GCU, au regard desquels il convient de vérifier l'admissibilité des écarts que le projet implique, conformément à l'article D.IV.5. du CoDT.

38. Après le rappel des objectifs des points 1.5.2 et 1.5.3 du GCU, l'acte attaqué justifie les écarts aux recommandations du GCU concernant la hauteur sous corniche et la toiture de la manière suivante :

« que la demande s'en écarte en ce que le volume secondaire présente une hauteur sous corniche de plus de 3 m avec une différence de moins de 20 % par rapport à la hauteur de corniche principale ; qu'à la suite des travaux à régulariser, la hauteur sous corniche a été légèrement rehaussée et le toit redressé ; qu'il s'agit d'un rehaussement d'environ 1,00 m côté rue et de 1,50 m côté jardin ; que, toutefois, le caractère secondaire de ce volume reste bien marqué par rapport au volume principal, comme cela ressort du plan n° 4A ; que, par ailleurs, côté rue, l'ensemble paraît parfaitement intégré, sous une même brique de parement, dans une zone plus dense du village ; que les travaux sollicités ne mettent pas en péril l'harmonie des gabarits souhaitée au sein de l'aire à caractère rural de Céroux ; que le présent écart ne compromet pas les objectifs poursuivis par cette indication ;

Considérant [...] que la demande s'écarte du guide en ce que la toiture du volume secondaire à faible pente n'est pas identique à celle du volume principal ; qu'outre les éléments développés ci-avant, il y a lieu de préciser que le volume secondaire tel que transformé s'articule au volume principal sans en détruire la volumétrie principale ; qu'à ce titre, l'objectif poursuivi par le guide n'est pas compromis ».

La question de savoir si le rehaussement réalisé est léger ou important touche à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité saisie du recours, à laquelle la requérante, fût-elle l'autorité compétente en première instance, ne peut se substituer, hors l'erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce. Il en va de même pour l'appréciation par l'auteur de l'acte attaqué, du caractère marqué du volume secondaire par rapport au bâtiment principal, ce que ne démentent pas manifestement les photographies reproduites dans la requête quant à ce. Pour le reste, l'appréciation laconique de la CAR au sujet de « l'intervention à la façade avant » ne permet pas de comprendre en quoi celle-ci est, à l'estime de la commission, « choquante », de sorte que l'acte attaqué ne devait pas y répondre de manière précise.

Quant au parement du bâtiment, l'autorité ne nie pas qu'il n'est pas uniforme, côté jardin. Elle observe seulement que, côté rue, c'est-à-dire vu depuis le domaine public, l'ensemble des volumes paraît « parfaitement intégré » dans une

zone plus dense du village, en raison d'une telle uniformité de parement, laquelle est confirmée par les photographies reproduites dans la requête.

Un tel motif relatif à l'intégration de l'ensemble dans une zone plus dense du village et le fait que, selon l'auteur de l'acte attaqué, « les travaux sollicités ne mettent pas en péril l'harmonie des gabarits souhaitée au sein de l'aire à caractère rural de Céroux » témoignent de l'attention portée par la partie adverse au style architectural et, plus largement, conformément à la première option urbanistique du GCU, d'une recherche d'une bonne intégration des bâtiments, par des « volumes permettant une harmonie avec le bâti traditionnel existant ».

Par ailleurs, l'acte attaqué justifie essentiellement l'écart du GCU concernant le traitement de la toiture par un renvoi à la motivation du premier écart, examinée ci-avant. Pour le surplus, même si la précision selon laquelle le volume secondaire « s'articule au volume principal sans en détruire la volumétrie principale » reproduit une condition du GCU relative à la toiture, elle ne s'apparente pas, en l'espèce, à une clause de style, dans la mesure où elle prolonge concrètement la motivation de l'acte attaqué ayant trait à la hauteur sous corniche. En affirmant qu'au contraire, la volumétrie principale a été détruite, la requérante tente de substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, ce qui ne se peut. Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause une telle appréciation, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

Enfin, les motifs précités permettent également de comprendre les raisons pour lesquelles, quant aux premier et deuxième écarts, la partie adverse considère que la seconde condition prévue à l'article D.IV.5 du CoDT est remplie.

Pour le reste, la requérante reste en défaut de démontrer que ces motifs ont été adoptés sous le poids du fait accompli.

39. En tant que l'objectif du point 1.5.2 du GCU tend à « l'harmonie des gabarits », l'acte attaqué justifie le niveau ajouté au volume secondaire litigieux comme suit :

« Considérant que le volume secondaire tel que transformé comporte un étage ce qui s'écarte du prescrit de l'article 1.5.2 du guide dont l'objectif vise l'harmonie des différents gabarits ; que cet article n'interdit expressément l'agencement de plusieurs niveaux que pour les seuls volumes annexes ; que le guide ne prohibe pas expressément la réalisation d'un étage pour les volumes secondaires ; que cet écart est relevé à titre conservatoire en l'espèce ; que, s'il devait être considéré qu'il s'agit bien d'un écart au guide, il y a lieu de retenir qu'initialement le garage comportait déjà un niveau sous combles ; que le projet y a prolongé deux espaces mansardés en y apportant de l'éclairage naturel ; que les travaux réalisés ne

portent pas atteintes à la volumétrie du volume principal ; que le volume secondaire tel que transformé s'articule adéquatement à ce dernier ; qu'il ressort des pièces du dossier que les deux volumes immédiatement voisins présentent également un gabarit "R+1+T" ; que, de manière plus globale, le quartier est principalement composé de volumes d'un tel gabarit ; que l'homogénéité des gabarits du voisinage et de la rue est assurée ; que l'objectif recherché par l'indication en cause n'est pas compromis en l'espèce ».

Dans ses recommandations relatives au gabarit des constructions, le GCU distingue le volume secondaire du volume annexe pour lequel « un seul niveau est autorisé ».

L'auteur de l'acte attaqué ne se prononce pas expressément sur la question de savoir si le volume litigieux est un volume secondaire ou annexe. Cependant, il ne relève l'existence d'un écart au guide et n'en examine le caractère admissible qu'« à titre conservatoire », dans l'hypothèse où l'étage est relatif à un volume annexe.

Le GCU ne propose pas de définition à cet égard. En revanche, l'article R.IV.1-1, alors alinéa 7, du CoDT, définit les notions de volumes respectivement annexe et secondaire de la manière suivante :

- « 12° volume annexe : une construction d'un volume isolé, situé sur la même propriété que le bâtiment principal et qui forme une unité fonctionnelle avec celui-ci ;
- 13° volume secondaire : un volume contigu au bâtiment principal, autre qu'une véranda et qui forme une unité fonctionnelle avec celui-ci ; le volume secondaire peut être raccordé au volume principal par un élément avec toiture ».

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que le volume litigieux n'est pas isolé mais contigu au bâtiment principal. Il s'agit donc d'un volume secondaire, ainsi que le collège communal le qualifie d'ailleurs à plusieurs reprises dans sa décision du 10 septembre 2020 refusant le permis.

Dès lors que l'ajout de l'étage contesté dans le volume secondaire ne constitue pas un écart au CGU, il n'y a pas lieu de contrôler la légalité de la motivation de l'acte attaqué développée, à cet égard, à titre conservatoire pour justifier un écart inexistant. Pour la même raison, il n'y a pas non plus lieu de vérifier la légalité de l'acte attaqué, sur ce point, au regard de la seconde condition prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT.

40. L'écart au GCU concernant la zone de recul est motivé comme suit :

« Considérant que l'article 1.5.7 du guide visant la zone de recul a pour objectif de limiter l'imperméabilisation des sols ; que l'indication vise également une harmonie des matériaux utilisés pour les surfaces minéralisées ; que la demande s'en écarte en ce que l'occupation de la zone de recul par des surfaces minéralisées dépasse 50 % de la surface ; que le trottoir minéralisé permet le placement aisé du nombre de véhicules requis, dans le respect de l'article 1.5.8 du guide, en termes de nombre d'emplacements privés et de surface d'occupation du stationnement ; que dans cette zone indéniablement plus dense du village, la surface minéralisée est parfaitement intégrée et justifiée ; qu'elle s'articule à son cadre bâti où de telles surfaces sont nombreuses, comme le démontrent les photographies jointes au recours ; que la surface minéralisée sera constituée de pavés en béton ; que le béton est explicitement autorisé comme matériau par l'article 1.5.7 du guide ; que l'écart sollicité permet d'absorber les besoins en stationnement du projet et donc de limiter son impact sur la mobilité locale ; que cette optimisation de l'usage de la parcelle s'inscrit dans le cadre d'une gestion rationnelle du sol ».

D'emblée, le fait que l'acte attaqué utilise, une fois, les termes « trottoir minéralisé » constitue manifestement un abus de langage dont il n'y a pas lieu de tenir compte, son auteur usant ensuite, de manière appropriée, des termes de « surface minéralisée ». À cet égard, il ressort clairement des plans et de photographies joints au projet que le stationnement n'est en effet pas prévu sur le trottoir, comme tel.

Par ailleurs, l'écart relatif à la zone de recul n'est pas seulement justifié par la nécessité de respecter la recommandation 1.5.8 du GCU relative au stationnement mais également parce que la surface minéralisée permet le placement « aisé » du nombre de véhicules recommandé, que la surface minéralisée est « parfaitement intégrée » dans « cette zone plus dense du village », dont le cadre bâti présente de nombreuses surfaces similaires, outre que le matériau prévu est autorisé par le guide et que l'écart, permettant d'absorber l'impact du projet en termes de mobilité locale, relève « d'une gestion rationnelle du sol ».

Les considérations de l'acte attaqué, ci-avant reproduites, permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse considère qu'une occupation de la surface minéralisée dépassant 50 % de la zone de recul et l'impact de l'écart sollicité sur le paysage sont acceptables, notamment en tant que la surface minéralisée s'implante et s'intègre parfaitement dans une zone « indéniablement plus dense du village ». En exiger davantage revient à imposer à l'autorité compétente sur recours de fournir les motifs des motifs de sa décision, ce qui dépasse l'obligation légale de motivation formelle des actes administratifs. Ces motifs permettent également d'expliquer en quoi, à l'estime de la partie adverse, l'écart octroyé contribue à la gestion et à l'aménagement du paysage bâti environnant.

Pour le surplus, en affirmant que l'écart considéré porte « une véritable atteinte au paysage » et qu'il ne peut se justifier par un impact bénéfique sur la mobilité locale ou le souci d'une gestion rationnelle du sol, la requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non rapportée en l'espèce.

Il y a également lieu de relever que l'article D.IV.53, alinéa 1^{er}, du CoDT autorise des écarts notamment au contenu à valeur indicative du GCU, moyennant une motivation adéquate attestant du respect des deux conditions prescrites par l'article D.IV.5 du même code. Partant, les affirmations abruptes que c'est le projet qui doit s'adapter au GCU et non l'inverse, ou que le permis devait être refusé parce qu'une minéralisation complète de la zone de recul porte atteinte au paysage ne sont pas pertinentes.

41. L'écart au GCU concernant le stationnement est justifié comme suit :

« Considérant que le projet s'écarte du prescrit de l'article 1.5.8 du guide visant le taux d'occupation de la zone de recul par le stationnement ; que cet écart est à combiner avec le précédent (article 1.5.7) ; qu'il y a lieu de se rapporter aux motifs développés ci-avant ».

L'article 1.5.8 du GCU contient deux dispositions : une qui définit le nombre de places privées de stationnement ou de garages pour voitures à aménager par tout propriétaire, à ses frais, sur fonds privé et l'autre qui détermine les surface et largeur de la zone de recul pouvant être dédiées au stationnement. Il n'est pas contradictoire de justifier la nécessité de l'écart à la zone de recul en termes de surface minéralisée, afin de permettre le nombre de places de parking requis par la première recommandation 1.5.8 du GCU, et d'ensuite s'écarter de la surface de la zone de recul pouvant être dédiée au stationnement aux fins précisément de disposer de tels emplacements. Partant, l'acte attaqué a pu valablement se référer à la motivation de l'écart précédent pour justifier celui se rapportant à la surface de la zone de recul pouvant être affectée au stationnement. Or, les griefs relatifs à l'écart à l'article 1.5.7. du GCU ont été considérés ci-avant comme n'étant pas fondés.

42. Au surplus, le CoDT n'interdit pas la multiplication des écarts générés par un projet d'urbanisme – au nombre de cinq, en l'espèce – du moment que celui-ci respecte les deux conditions énoncées dans l'article D.IV.5 du CoDT.

43. Concernant le respect de la seconde des conditions prévues par l'article D.IV.5 du CoDT, outre les constats déjà opérés lors de l'examen des motifs autorisant les écarts au GCU, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que le projet contribue à la protection du paysage en bâti en ce qu'elle permet de conserver les caractéristiques de celui-ci par la réaffectation d'un volume secondaire ; que le projet modifie peu l'aspect du volume secondaire d'origine ; que celui-ci conserve ses caractéristiques essentielles et sa lecture de volume secondaire tout en trouvant une nouvelle fonction plus en adéquation avec les besoins actuels en termes de logement; que les lignes de force du paysage bâti à ce endroit sont conservées ».

Le premier grief formulé en termes de requête n'est pas fondé puisqu'il renvoie aux arguments développés à propos de la première condition de la disposition décréte susvisée et qu'il a été conclu au rejet de ceux-ci. Par ailleurs, il ressort des commentaires des articles D.II.17 et D.IV.5 du CoDT, figurant dans les travaux parlementaires déjà cités (*Doc.parl.*, Parl.w., sess. 2015-2016, n° 307/1, pp. 25 et 43), que la « protection des paysages » comprend « les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage ». Partant, la « conservation » d'un paysage participe du respect de la seconde condition de l'article D.IV.5 précité du CoDT.

La dernière critique exposée à propos du non-respect de la seconde condition de la disposition susvisée est relative au considérant suivant de l'acte attaqué :

« Considérant que la différence de mitoyenneté dénoncée n'est pas perceptible depuis la voirie, comme le démontre le reportage photographique déposé au dossier ; que les logements résultant de la division opérée offrent une habitabilité suffisante au niveau des superficies des espaces, de leur agencement et de leur éclairage naturel ; que le logement trouvant principalement place dans le volume secondaire bénéficie d'un espace extérieur (terrasse à l'arrière) ».

Ce motif n'a pas pour objectif de rencontrer la seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT mais il répond à un motif de la décision prise en première instance administrative, répété par les représentants du collège communal lors de l'audition devant la CAR.

44. Enfin, sur les questions préjudicielles suggérées par la requérante dans son dernier mémoire, le premier moyen n'est pas pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. La violation de cette disposition constitutionnelle n'est pas constitutive d'un moyen d'ordre public. En conséquence, en tant qu'ils complètent le premier moyen tel qu'exposé dans la requête, les arguments

développés sur ce point, qui auraient pu – et donc dû – être exposés dès la requête, sont tardifs et, partant, irrecevables.

En conséquence, il n’y a pas lieu de poser les questions préjudicielles proposées à la Cour constitutionnelle.

45. Le premier moyen n’est fondé en aucun de ses griefs.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

46. La requérante prend un second moyen de l’article D.IV.53 du CoDT, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe de minutie, du principe général de motivation interne des actes administratifs, ainsi que de l’erreur manifeste d’appréciation.

47. Elle fait grief à l’acte attaqué d’octroyer le permis d’urbanisme attaqué, en s’écartant de l’avis défavorable de la CAR et du refus de permis décidé le 10 septembre 2020 en première instance administrative, sur la base d’une motivation inadéquate en droit et en fait. Elle rappelle, en substance, les six motifs de cette décision et renvoie aux critiques développés dans le premier moyen à l’encontre de la motivation de l’acte attaqué, considérée comme insuffisante, inexacte et non pertinente, en ce qui concerne les écarts au SDC et au GCU. Elle insiste sur le fait que, par rapport au refus décidé par le collège communal, l’acte attaqué est muet sur l’existence d’une première demande tendant à transformer le volume secondaire en second logement et du rejet de cette demande en 2001, alors qu’elle y voit une tentative d’influencer l’autorité par le poids du fait accompli, de même que sur la question de l’impact paysager d’une minéralisation totale de la zone de recul, et que son auteur procède par affirmation en ce qui concerne l’absence de logique de la division et la mitoyenneté proposées, sans répondre réellement aux motifs retenus par le collège communal.

Quant à l’avis de la CAR, elle considère que l’acte attaqué n’expose pas les motifs exacts et adéquats permettant de comprendre pourquoi son auteur s’en écarte concernant la division du bien jugée biscornue, la médiocrité de la qualité du logement créé et la suggestion d’une végétalisation plus importante de la zone de recul. Elle estime à nouveau qu’à cet égard, l’acte attaqué se limite à de pures affirmations de principe.

48. En réplique, elle fait valoir que ni la longueur de la motivation de l'acte attaqué ni le fait qu'une annonce de projet a été organisée ne sont des garanties de qualité et d'exactitude des motifs de la décision. Elle répète les éléments sur lesquels, à son estime, l'acte attaqué ne dit mot ou répond de manière inexacte ou non pertinente. Elle considère que la circonstance que des informations complémentaires ont été fournies concernant l'épaisseur des murs et la superficie des pièces ou que l'annonce de projet n'a donné lieu à aucune réclamation n'est pas de nature à démontrer la qualité des logements créés, d'autant que, s'agissant d'une régularisation, aucun changement « négatif » n'est à attendre pour les riverains.

49. Dans son dernier mémoire, elle ajoute que le fait que la zone de secours a été interrogée au sujet du respect des « règles de protection incendie » peut tout au plus établir que la partie adverse s'est assurée du respect des normes prescrites à cet égard, que le respect des surfaces minimales pour qu'un logement puisse être qualifié de « salubre » n'implique pas la qualité du logement et que la division litigieuse est, certes, conforme au SDC en termes de superficie mais pas en termes de division verticale.

V.2. Examen

50. Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis. Il en va de même à propos des avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande : pour être adéquate, la motivation en la forme du permis doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

51. Dans le cadre d'une demande de permis de régularisation, la motivation formelle d'un permis de régularisation doit permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux par l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Toutefois, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli. L'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité, s'agissant du bon aménagement des lieux, est notamment fonction de l'importance des travaux projetés et des nuisances que le projet est susceptible de générer. L'autorité compétence dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation à

celle de l'administration mais ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit.

52. En l'espèce, l'acte attaqué reproduit de larges extraits de la décision dont recours administratif, qui rappelle, notamment, l'introduction, en 2001, d'une demande de permis ayant un objet similaire et refusée notamment au motif d'une densité trop importante, de même que, malgré l'absence de permis d'urbanisme, la réalisation des transformations considérées en 2002-2003. La requérante n'apporte aucun élément de nature à établir que la partie adverse n'a pas tenu compte du fait qu'elle était, sur recours, saisie d'une demande de permis de régularisation et qui démontrerait qu'elle s'est laissé infléchir par le poids du fait accompli.

Il résulte de l'examen du premier moyen que les critiques développées à l'encontre des motifs de l'acte attaqué relatifs aux écarts aux SDC et GCU ne sont pas fondées. En regard des motifs figurant dans la décision de refus prise en première instance administrative, la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur s'est écarté de la position adoptée par le collège communal au sujet de la densité, de même qu'en ce qui concerne la minéralisation de la cour avant.

Quant à la mitoyenneté, à la division du volume en cause et à la qualité des logements, jugées problématiques tant par le collège communal en première instance administrative que par la CAR, l'acte attaqué y répond de la manière suivante :

« Considérant que la différence de mitoyenneté dénoncée n'est pas perceptible depuis la voirie, comme le démontre le reportage photographique déposé au dossier ; que les logements résultant de la division opérée offrent une habitabilité suffisante au niveau des superficies des espaces, de leur agencement et de leur éclairage naturel ; que le logement trouvant principalement sa place dans le volume secondaire bénéficie d'un espace extérieur (terrasse à l'arrière) ;

Considérant que les écarts soulevés par le projet par rapport aux indications du schéma de développement communal et du guide communal d'urbanisme n'ont pas été soumis à annonce de projet ; qu'en application de l'article D.IV.68 du Code, l'autorité compétente a sollicité la réalisation d'une annonce de projet réalisée du 15 février 2021 au 1^{er} mars 2021 ; que cette annonce n'a sollicité aucune réclamation ;

Considérant, par ailleurs, qu'en application de cette même disposition, l'autorité compétente a également sollicité la zone de secours du Brabant wallon afin de s'assurer de la conformité du projet à la législation visant la protection et la lutte contre le risque d'incendie ou d'explosion ; que cet avis reçu en date du 22 janvier 2021 est favorable conditionnel ».

Cette motivation, qui ne s'apparente pas à de « pures affirmations de principe », permet de comprendre pourquoi l'autorité de recours ne partage pas les objections du collège communal ni de la CAR. À propos du doute exprimé par celle-ci au sujet du respect des « règles de protection incendie », la partie adverse a interrogé la zone de secours qui a rendu un avis favorable conditionnel à l'octroi du permis. Pour le reste, si la CAR qualifie de « choquante » l'intervention sur la façade avant, elle ne s'en explique pas.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause les appréciations de la partie adverse, ci-avant reproduites, relatives à la qualité et l'habitabilité suffisantes des logements résultant de la division opérée, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

53. Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

54. 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^o, 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 septembre 2024, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux