

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.307 du 7 avril 2026

A. 242.501/XIII-10.440

En cause : **la ville de Namur**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

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 :

D.P.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Amel BAFEN et Bernard PAQUES, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 6 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à D.P. un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la division d'une habitation en deux logements sur un bien situé rue Henri Blès, 40 à Namur.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 14 octobre 2024, D.P. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

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 intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Max Cartuyvels, *loco* M^e Etienne Orban De Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Valentin Moury, *loco* M^{es} Amel Bafen et Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 17 octobre 2023, D.P. introduit, auprès de l'administration communale de la ville de Namur, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la division d'une habitation en deux appartements sur un bien sis rue Henri Blès, 40 à Namur, cadastré 2^{ème} division, section G, n° 163R.

4. Le 31 octobre 2023, le dossier de demande est déclaré recevable et complet.

5. Divers avis sont sollicités et émis.

6. Le 9 janvier 2024, le collège communal de la ville de Namur refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 13 février 2024, D.P. introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 11 mars 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) communique sa première analyse du dossier.

9. Les 11 et 22 mars 2024, D.P. communique des pièces complémentaires.

10. Le 22 mars 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

11. Le 24 avril 2024, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis.

12. Le 6 mai 2024, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

13. La requête en intervention introduite par D.P., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.II.16, D.IV.5, D.IV.27 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du schéma de développement communal (SDC) de la ville de Namur, adopté le 23 avril 2012, et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

15. La partie requérante tire de la motivation de l'acte attaqué que son auteur reconnaît qu'en créant un logement supplémentaire sans solution de

stationnement en domaine privé, le projet entraîne une pression excessive sur le stationnement sur le domaine public et, partant, que la recommandation reprise à cet égard dans le SDC n'est pas respectée.

Elle relève que l'autorité délivrante identifie les objectifs majeurs du SDC, tels que fixés aux articles 2.1.1 et suivants, synthétisés comme étant « centralité, densité, mixité », sans autre détail.

Elle reproche à l'acte attaqué de se limiter à indiquer que « ces objectifs visent notamment à lutter contre l'étalement urbain et à favoriser la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle » en exposant que le projet respecte cet objectif. Elle soutient que, ce faisant, l'autorité délivrante n'a pas tenu compte de l'objectif repris à l'article 2.1.1 qui vise le retour à l'habitat au centre-ville tout en facilitant le stationnement des habitants, lequel est également érigé comme objectif dans le SDC.

Elle estime que dès lors que l'autorité délivrante a reconnu que le projet méconnaissait la recommandation relative au stationnement, elle se contredit en considérant, dans le même temps, que le projet ne compromet pas l'objectif fondamental du SDC visant à faciliter le stationnement des habitants, de telle manière que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et ne respecte pas l'article D.IV.5 du CoDT.

Elle considère que le projet ne facilite en rien le stationnement des habitants puisqu'il crée du logement supplémentaire sans en assumer la charge, en reportant le stationnement généré par le projet sur le domaine public ou les structures publiques.

Elle observe que l'acte attaqué justifie la création d'un logement sans inclure de solution de stationnement par la configuration de l'immeuble et du quartier (maisons de rangée sans garage), ainsi que par le fait qu'il existe des solutions de stationnement suffisantes dans la rue et dans un parking P + R. Elle considère qu'une telle motivation est inadéquate puisqu'elle permet d'écarter systématiquement la recommandation du SDC en raison de la configuration des immeubles du centre-ville. Elle affirme que cette motivation revient à contredire, par principe, la recommandation et l'objectif du SDC puisqu'en zone de « classe A » au SDC, les maisons sont presque toutes à deux façades sans garage, généralement situées en « zone bleue de 3 h », de sorte qu'à suivre l'autorité délivrante, l'objectif du SDC est inutile.

Elle ajoute que, sauf à revoir le SDC, seuls des écarts limités et compatibles avec l'objectif poursuivi sont admissibles.

Elle critique la motivation de l'acte attaqué par laquelle il est mentionné l'existence d'un parking P + R « à proximité », alors que ce parking se situe à 400 mètres du projet de sorte qu'il ne s'agit pas d'un « parking facilité ». Elle ajoute que ce parking est destiné aux navetteurs qui ne trouvent pas de parking en centre-ville et souhaitent y rester une durée moyenne ou longue, mais n'a pas vocation à justifier que des opérateurs privés créent des logements sans solution de stationnement.

Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué relative au stationnement des vélos est inadéquate, faisant valoir qu'il n'est pas admissible de justifier la présence de vélos dans un hall d'entrée dès lors que cette situation est fréquente en centre-ville et quartiers urbains. Elle soutient que c'est justement pour éviter ce type de situation qu'il est requis, en cas de création de logements, de prévoir des mesures concrètes, sans reporter la charge sur le domaine public. Elle fait valoir que cette motivation est d'autant plus inadéquate que l'acte attaqué est conditionné par la dé-privatisation de la grande cave du logement qui ne disposera pas de réels espaces pour ranger les vélos et qu'en l'absence de place de parking privative créée, il est difficilement compréhensible de considérer que deux vélos dans un hall d'entrée sont suffisants.

B. Le mémoire en réplique

16. Elle réplique que l'acte attaqué ne retient pas l'argumentaire de la partie intervenante selon lequel aucun permis ne devait être obtenu et elle s'étonne du fait que celle-ci se prévaut désormais de l'illégalité de l'acte dont elle est la bénéficiaire. Elle indique que les baux produits par la partie intervenante démontrent la création de deux logements supplémentaires dans une maison unifamiliale, soit trois logements au total. Elle relève que l'article 84, § 1^{er}, 5^o, du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) requerrait un permis pour la transformation, en ce compris la création d'au moins deux logements. Elle rappelle que la partie intervenante a créé deux logements et non un seul, ce qui confirme la nécessité d'un permis, même si l'acte attaqué ne vise qu'un seul logement.

Elle précise qu'elle ne prétend pas que toutes les prescriptions du SDC constituent des objectifs mais que l'objectif de mixité, repris à l'article 2.1.2, vise un retour à l'habitat en centre-ville, tout en facilitant le stationnement. Elle souligne que c'est l'autorité délivrante elle-même qui a considéré que le projet ne répondait pas aux recommandations de l'article 3.1.2.4, de telle manière qu'il lui appartenait de motiver

les conditions légales de l'écart, en indiquant notamment en quoi un tel écart ne compromet pas l'objectif de facilitation visé par le SDC.

Elle ajoute que la longueur de la motivation de l'acte attaqué n'implique pas qu'elle soit qualitative, faisant valoir qu'elle ne permet pas de comprendre en quoi le projet facilite le stationnement des habitants.

Elle estime que la partie adverse remet en cause le SDC lui-même, lorsqu'elle indique qu'il y a suffisamment de places dans le quartier, ce qui n'est pas exact, le SDC ayant pris en compte les grandes difficultés de stationnement sur le domaine public qui résulte de la multiplication des divisions d'immeubles unifamiliaux existants, notamment dans ce quartier.

Elle soutient que la création du parking P + R n'a pas pour objectif de permettre la création de logements privés sans gestion efficace de la problématique du stationnement, le SDC prévoyant d'ailleurs que le P + R s'adresse en priorité aux travailleurs du centre-ville.

Elle ajoute que la zone bleue consiste en une gestion de la durée de stationnement et ne vise pas une zone qui est moins impactée par les problématiques de stationnement.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué relative aux vélos démontre que le projet ne prévoit pas la création d'une solution en matière de mobilité douce, ce qui est préconisé par le SDC, l'autorité délivrante se contentant de valider une situation existante de parage de vélos dans les halls d'entrée des maisons unifamiliales. Elle doute qu'un hall de 1,78 mètre de large soit suffisant pour entreposer des vélos et elle estime que considérer que ce hall, sans autre aménagement, peut constituer un local vélo au sens du SDC relève de l'erreur manifeste d'appréciation.

C. Le dernier mémoire

17. Elle soutient que l'objectif de mixité visé au point 2.1.2 du SDC et l'existence d'un écart au point 3.1.2.4 du SDC relatif à la création de logement par division d'un immeuble d'habitation existant sont reconnus par tous.

Elle souligne ne pas percevoir en quoi l'écart au SDC selon lequel le projet « entraîne une pression excessive sur le stationnement » respecte l'objectif de « faciliter le stationnement », estimant qu'un tel raisonnement est contradictoire et matériellement impossible. Elle fait valoir que le projet ne facilite en rien le

stationnement puisqu'il fait l'inverse de l'objectif poursuivi, ce qui est illégal. Elle estime que les motifs de l'acte attaqué ne valident pas le respect des objectifs.

Elle tire de l'acte attaqué qu'il est reconnu l'existence d'un écart au point 3.1.2.4 du SDC et elle est d'avis qu'on ne peut pas justifier un écart par une prétendue absence d'écart. Elle considère que le projet autorisé par l'acte attaqué remet en cause l'objectif de faciliter le stationnement puisqu'il crée un logement sans faciliter le stationnement, ce qui n'est pas contesté et est reconnu dans l'acte attaqué. Elle estime que toute autorité qui considère que le projet respecte cet objectif commet une erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait valoir qu'elle n'avait pas à justifier, dans ses écrits, en quoi le projet exerce une pression disproportionnée sur le stationnement puisque l'autorité délivrante a considéré qu'il y avait un écart, de sorte que la question est de déterminer si le projet respecte ou non l'objectif de faciliter le stationnement.

V.2. Examen

V.2.1. Recevabilité

18. Quant à l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie intervenante prise du défaut d'intérêt en tant que la création d'un logement supplémentaire réalisée avant le 1^{er} octobre 2002 ne devait pas faire l'objet d'une demande de permis, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un permis de régularisation doit, en principe, quand le changement de réglementation urbanistique est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où les faits ont été accomplis. Il s'ensuit qu'il y a lieu de déterminer la date de la création de ce logement pour savoir s'il y a lieu à régularisation et, dans l'affirmative, à quelle réglementation il faut se référer.

L'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP disposait que nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable et exprès, créer un nouveau logement dans une construction existante. Cette disposition a été insérée, d'abord sous un 5° *bis*, dans l'article précité par l'article 35, § 2, du décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

Dans sa version antérieure au décret du 18 juillet 2002, soit celle du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP disposait comme suit :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

5° transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien sans préjudice du 14° ; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ces structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Une telle disposition vise la transformation d'une « construction existante » en la création de « deux logements », sans préciser que ceux-ci s'ajoutent au logement initial, de sorte qu'il peut être raisonnablement compris que la transformation d'une construction existante qui implique la création d'au moins deux logements au total dans le bien concerné est soumise à permis d'urbanisme dans les conditions énoncées par l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP.

Du reste, il ressort des travaux préparatoires propres à la disposition précitée ce qui suit :

« M. Desgain suggère par l'amendement n° 1 (Doc. 233 (1996-1997) - N°120) d'ajouter à la fin du point 5° du paragraphe 1^{er} de l'article les termes "ou qui le divise en deux logements au moins". Selon lui, la formulation de l'article laisse entendre qu'il ne faut un permis qu'en cas de création d'au moins deux logements. Or, si un logement est coupé en deux, il n'y a création que d'un logement puisqu'un logement existait au départ.

M. le Ministre souligne que ce point vise la transformation d'une construction existante. En ce cas, le permis d'urbanisme est exigé en ce compris la création d'au moins deux logements. Cela vise donc également l'hypothèse où la transformation ne crée pas de logement.

M. Desgain rappelle la définition que donne le projet de décret au terme "transformer" au même point 5 : "par transformer, on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural". La division d'un bâtiment n'implique pas nécessairement que les travaux touchent les structures portantes, modifient le volume construit ou l'aspect architectural.

M. le Ministre considère que la création d'au moins deux logements représente une modulation de la transformation. Le texte du projet de décret confirme les débats parlementaires sur le décret du 14 juillet 1994 : au départ d'un logement divisé en deux parties, deux logements sont créés » (*Doc. parl.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 224).

Il résulte de ces travaux préparatoires que la « création d'au moins deux logements » au sens de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP doit se comprendre en tenant compte du fait que « deux logements sont créés » lorsqu'un logement est « divisé en deux parties ».

Si l'ancien article 41, § 1^{er}, 1^o, du CWATUP, issu du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6^o, et complétant l'article 194 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, ne prévoyait pas spécifiquement l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création de logements supplémentaires, il soumettait néanmoins à permis certains travaux de transformation intérieure du bâtiment quand ils aboutissaient à la création d'au moins deux logements (article 41, § 1^{er}, 1^o, combiné avec l'article 192, 6^o).

Sur la base de l'ensemble des dispositions qui précèdent, la création de logements supplémentaires dans un immeuble nécessite au minimum depuis 1997 un permis d'urbanisme, voire depuis plus longtemps si la création de logements nécessitait des transformations au sens de l'article 41 ancien du CWATUP. Tel que formulé, le texte de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, du CWATUP a donné lieu à des discussions. Se posait en effet la question de savoir si un permis d'urbanisme écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins était requis pour la création d'au moins deux logements, studios, flats ou kots, qui n'impliquait pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci. Le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine a clarifié l'article 84, § 1^{er}, 5^o, du CWATUP en distinguant l'hypothèse des travaux de transformation (article 84, § 1^{er}, 5^o) de celle de la création d'un nouveau logement (article 84, § 1^{er}, 5^o *bis*), un permis étant donc requis dans chacune de ces deux hypothèses, la création d'un nouveau logement dans une construction existante étant en effet soumise à permis d'urbanisme, qu'elle s'accompagne ou non de travaux de transformation soumis à un tel permis.

19. En l'espèce, il ressort du formulaire de demande ce qui suit :

« Le demandeur et son frère ont hérité de l'immeuble de leurs parents qui avaient divisé leur habitation unifamiliale en 3 logements (1 par niveau) et cela aux environs de l'an 2000. Mal renseignés, ils avaient réalisé de bonne foi cette division en croyant que cette opération ne faisait pas l'objet d'une demande de permis d'urbanisme.

Aujourd'hui, le demandeur voulant s'assurer de la régularité de l'immeuble, s'est rendu compte de la situation et sollicite spontanément la Commune pour régulariser cette division.

Après consultation des services de l'urbanisme, la demande porte sur une division de l'immeuble en 2 logements plutôt que 3 comme ça l'est actuellement. Cette solution implique des travaux d'adaptation principalement aux 2 étages devant un duplex (adaptation de la cage d'escaliers, création d'une salle de douche en lieu et place d'une cuisine au 2^d étage, *etc...*) ».

Si la demande de permis litigieuse a pour objet la « division de l'immeuble en 2 logements plutôt que 3 », il y a lieu d'avoir égard au droit applicable au moment

des faits infractionnels, soit la création de trois logements « aux environs de l'an 2000 ». L'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP, alors applicable, imposait l'obtention d'un permis d'urbanisme « pour la transformation, en ce compris la création d'au moins deux logements ». Il s'ensuit que le projet de création de deux unités de logement dans l'immeuble concerné est soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme.

Il s'ensuit que le moyen unique est recevable.

V.2.2. Fond

20.1. 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 à portée individuelle 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. 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.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit.

Le contrôle du Conseil d'État sur l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes 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. 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 raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un schéma ou d'un guide sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT libellé comme 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 ».

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'existence d'un écart à une prescription permettant une certaine marge d'appréciation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

En outre, un permis d'urbanisme peut s'écarter de telles indications si l'autorité, après avoir identifié l'écart, démontre par une motivation adéquate que le projet respecte les conditions fixées dans la disposition légale précitée.

Concernant en particulier 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 ceux-ci 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, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée.

Toute prescription ou indication d'un schéma ou d'un guide ne 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 alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu de l'article D.III.8 du CoDT.

20.2. Le schéma de structure communal (SSC) de la ville de Namur a été adopté le 23 avril 2012. Ce SSC est devenu un SDC le 1^{er} juin 2017, date de l'entrée en vigueur du CoDT, en application de l'article D.II.59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce code.

Les points 2.1.1, 2.1.2. et 2.1.3. du SDC énoncent ce qui suit :

« 2.1.1. Centralité et densité

Les coûts de la “désurbanisation” sont un fait avéré par de nombreuses études, et une commune en difficulté financière comme Namur ne peut les ignorer.

La notion de centralité vise à enrayer ce phénomène d'étalement urbain. Reprenant certaines options du SSC de 2000, il s'agit de :

- rendre sa cohésion à l'ensemble de l'agglomération et, au sein de celle-ci, au centre-ville et aux villages périphériques ;
- regrouper les nouveaux logements ainsi que les équipements et services autour de noyaux denses ;
- geler l'ouverture de nouvelles voiries en dehors du périmètre d'agglomération et/ou dans les zones peu denses et peu équipées pour des créations de nouveaux logements, sauf démonstration contraire par une analyse d'opportunité spécifique des dossiers ;
- considérer le réseau “écomobile” comme un des leviers de développement urbain, développer la ville des courtes distances en favorisant les modes de déplacement doux en complément des transports publics. Ainsi, les sites bien situés au regard de ces critères (ACINA, port du Bon Dieu, ...) devront être considérés comme prioritaires. Il ne s'agit pas de bannir la voiture, mais d'encourager les alternatives notamment pour réduire la congestion automobile (les bouchons) et se projeter dans l'avenir pour avoir une action revendicative vis-à-vis des TEC, de la SNCB et du SPW au meilleur bénéfice des Namurois ;
- favoriser une position centrale et directement connectée avec l'axe principal (Rue de Fer/Rue de l'Ange) pour le développement d'un centre commercial ;
- intégrer les schémas directeurs du sud-est de l'agglomération et de Bomel/Saint-Servais.

Si la structure proposée en étoile s'appuyant sur un réseau TEC structurant et convergeant vers les centres de Namur et de Jambes est le système de développement préconisé, cela n'élude pas pour autant l'intérêt de réfléchir à certaines relations entre quartiers et villages, pour en éviter l'isolement. À l'intérieur du périmètre d'agglomération, il convient d'éviter le trafic de transit de manière à rendre la ville passante pour les transports publics et les modes doux.

2.1.2. Mixité

Outre les problèmes évoqués ci-dessus, le phénomène de désurbanisation a également engendré une spécialisation des territoires, au détriment de la mixité fonctionnelle qui permettait jadis de limiter la multiplicité des déplacements automobiles. Ainsi, on retrouve désormais l'habitat dans les lotissements monofonctionnels en zone périurbaine, les services dans le centre-ville, l'emploi dans les zones d'activités économiques, ... ignorant ainsi la nécessaire complémentarité de ces différentes fonctions. Le schéma d'action est le suivant :

- favoriser le retour de l'habitat en centre-ville tout en limitant les nuisances engendrées par la coexistence avec d'autres fonctions et en facilitant le stationnement des habitants ;
 - développer services et équipements de proximité dans les quartiers existants afin de limiter les déplacements des habitants ;
 - rapprocher l'emploi/les infrastructures scolaires et l'habitat en privilégiant la mixité fonctionnelle (logement, bureau, équipements publics, ...) dans les futurs développements urbains tout en favorisant leur accès par les transports en commun et l'amélioration de l'offre de parkings.
- “ La mixité sociale et générationnelle permet de maximiser les opportunités d'échanges et la viabilité d'une large palette de services et d'équipements. Cette mixité permet le renforcement d'une vie de quartier et a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des habitants. Ainsi, le schéma directeur, en organisant un réseau de relations plus dense offre des opportunités de solidarité

locale face à des problématiques telles que la pauvreté, l'insécurité ou la gestion de l'environnement." Extrait du Schéma Directeur d'Erpent.

Il convient dès lors :

- de freiner la ghettoïsation des quartiers paupérisés en y évitant l'implantation de nouvelles habitations à vocation sociale et en y favorisant – par une amélioration du cadre de vie – l'installation d'habitants aux revenus supérieurs... tout en évitant le phénomène de gentrification ;
- de proposer dans les nouveaux développements urbains un large choix de logements et de prix afin d'encourager l'établissement d'habitants de diverses tranches d'âge, d'origines et de revenus.

2.1.3. Protection

Le mitage des paysages et des campagnes est également une des conséquences de l'étalement urbain. Le schéma de structure devra notamment :

- proposer un périmètre de protection autour des monuments et sites classés ;
- proposer des mesures de sauvegarde des centres de villages anciens.

Afin de limiter l'impact de l'urbanisation et des activités humaines sur les milieux naturels, de limiter les atteintes aux écosystèmes et de protéger le devenir de la nature pour sa valeur intrinsèque (valeur récréative et culturelle) et pour les services qu'elle nous rend (services écosystémiques), la prise en compte de la biodiversité dans l'élaboration du schéma de structure communal est un préalable indispensable.

Pour rencontrer ces préoccupations, au sein du SSC, les objectifs suivants devront nécessairement être envisagés :

- inscrire le réseau écologique communal en tant qu'élément structurant du territoire, y compris dans sa dimension "éléments de liaison" ;
- identifier et maintenir les grands continuums écologiques ;
- éviter la fragmentation des espaces naturels et favoriser la continuité des espaces naturels et ruraux ;
- assurer la protection de l'espace agricole ;
- préserver la qualité paysagère et les points de vue remarquables ;
- prévoir des zones tampons autour des sites naturels permettant d'assurer la quiétude et l'intégrité de ces milieux ;
- envisager les cours d'eau et leurs annexes hydrauliques selon un angle écologique notamment en renforçant la protection des fonds de vallées et des milieux humides ;
- limiter l'imperméabilisation des sols ;
- poursuivre et développer le (ré) aménagement des espaces verts ».

Le point 3.1.2.4 du SDC, intitulé « Cadre physique et espaces publics », prévoit notamment ce qui suit :

- « Division des maisons : la division horizontale ou verticale d'une maison unifamiliale peut néanmoins être envisagée pour autant :
- qu'un logement familial (3 chambres ou plus) soit maintenu au rez et/ou au 1^o étage avec la jouissance du jardin ;
 - que les besoins en stationnement liés à cette division n'entraînent pas une pression excessive sur le stationnement dans le domaine public ».

21. En l'espèce, le projet autorisé par l'acte attaqué vise la division d'une habitation unifamiliale en deux logements. Le formulaire de demande de permis expose ce qui suit :

- « Le demandeur et son frère ont hérité de l'immeuble de leurs parents qui avaient divisé leur habitation unifamiliale en 3 logements (1 par niveau) et cela aux environs de l'an 2000. Mal renseignés, ils avaient réalisé de bonne foi cette division en croyant que cette opération ne faisait pas l'objet d'une demande de permis d'urbanisme.

Aujourd'hui, le demandeur, voulant s'assurer de la régularité de l'immeuble, s'est rendu compte de la situation et sollicite spontanément la Commune pour régulariser cette division.

Après consultation des services de l'urbanisme, la demande porte sur une division de l'immeuble en 2 logements plutôt que 3 comme ce l'est actuellement. Cette solution implique des travaux d'adaptation principalement aux 2 étages devenant un duplex (adaptation de la cage d'escaliers, création d'une salle de douche en lieu et place d'une cuisine au 2^d étage, etc...).

Pour l'aspect sécuritaire, le projet prévoit également d'adapter les parois (portes, cloisons, escaliers, ...) de manière à rencontrer les règles en matière de prévention et lutte contre l'incendie avec installation des équipements nécessaires (extincteurs, signalisation, éclairage de secours, ...).

Dans la situation actuelle, les 3 logements respectent les règles de la législation wallonne en matière de salubrité et notamment quant aux superficies habitables (S.H.) :

- rez : appartement d'1 ch. d'une S.H. de 64,59 m² ;
- 1^{er} étage : appartement d'1 ch. d'une S.H. de 37 m² ;
- 2^{ème} étage : appartement d'1 ch. d'une S.H. de 29,11 m².

En réunissant les étages en un duplex comportant 2 ch., on obtient une S.H. de 83,29 m².

En termes de surfaces habitables, ces deux logements sont donc spacieux.

De plus, ces deux logements sont traversants et le rez-de-chaussée profite du jardin. Les deux logements bénéficient de caves particulières.

Seule exception en matière de salubrité, la sdb du rez qui ne dispose pas de ventilation mais que le projet de régularisation prévoit.

Il est souligné également que cette division de logement ne comporte aucune modification de façade, ni de volumétrie.

En conclusion, les 2 logements offerts sont de qualité et sont bien intégrés dans le cadre environnant propice au logement à proximité des commerces (place de Wiertz, rue Patenier), d'un point poste, de terrains de sports, d'écoles, de pharmacie, d'un parc public, ... ».

L'acte attaqué est motivé comme suit :

- « Considérant qu'il y a lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, de la qualité du cadre de vie résultant des actes et

travaux projetés ainsi que de son adéquation avec les objectifs de développement territorial et d'urbanisme contenus dans le schéma de développement communal ;

Considérant que le projet porte sur la régularisation de la division d'une maison d'habitation unifamiliale en deux appartements et la transformation d'un bâtiment existant ; qu'en situation de fait actuelle, le bien comporte 3 appartements une chambre, soit un logement par niveau ; que la proposition consiste à supprimer un logement par le regroupement des deux logements situés aux étages ;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli ; que la décision de l'autorité ne peut être infléchie par une telle situation ;

Considérant qu'à titre principal, le demandeur entend que la demande soit déclarée sans objet arguant qu'elle porte sur la régularisation de la création d'un logement supplémentaire réalisée avant le 1^{er} octobre 2002, alors exonérée de permis ;

Considérant qu'en présence d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis s'opère au moment où les faits ont été accomplis (C.E., n° 253.868, du 25 mai 2022, PIERRE) et sur la base des faits tels qu'ils ont été accomplis ; qu'en l'espèce, les pièces produites dans le cadre du retour et les déclarations du demandeur attestent que l'immeuble a été divisé ; que cette division a emporté la création d'un appartement une chambre par niveau, soit trois unités de logement dans un bâtiment existant ;

Considérant que l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP imposait alors l'obtention d'un permis pour "transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements" ; que, dès lors, ladite division était soumise à permis ;

Considérant que la demande porte sur la division d'une habitation en 2 logements ; que ceux-ci ne sont pas antérieurs au 20 août 1994 dès lors que l'immeuble abritait avant cette date 3 logements ; que par conséquent un permis d'urbanisme est bien requis ;

Considérant que la demande s'écarte des recommandations énoncées à l'article 3.1.2.4 du Schéma de développement communal de la Ville de Namur en ce que la demande ne prévoit pas le maintien d'un logement familial de 3 chambres ou plus au rez-de-chaussée ou au 1^{er} étage ; qu'en effet la situation à régulariser est la suivante : un appartement de 1 chambre au rez-de-chaussée et un duplex de 2 chambres au 1^{er} et 2^{ème} étage (sous combles) ;

Considérant qu'un permis d'urbanisme peut s'écarter d'un SDC conformément à l'article D.IV.5 précité, si l'autorité démontre que le projet respecte les conditions qui y sont fixées par une motivation adéquate ;

Considérant que le bien est situé en partie centrale des quartiers urbains (classe A) au Schéma de développement communal de la Ville de Namur ; que cette partie du territoire est caractérisée selon le SDC par un bâti dense, principalement organisé en ordre continu, une concentration importante en logements et une offre en services élevée, ainsi qu'une bonne accessibilité en transport public ;

Considérant qu'à ce titre, le bien présente une localisation favorable pour densifier l'habitat et diversifier l'offre en matière de logements dans la perspective de freiner l'étalement urbain et réduire la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ;

Considérant que le programme, tel qu'il résulte de la demande de permis, comprend un appartement une chambre au rez-de-chaussée avec terrasse, accès direct et jouissance privative du jardin et un appartement deux chambres et bureau aux premier et deuxième étages ; que les logements proposés répondent aux critères de qualité et de confort que l'on est en droit d'attendre des logements

modernes actuels ; qu'ils offrent un cadre de vie agréable aux futurs occupants dans le respect des dispositions normatives minimales telles que fixées par le code du logement ; qu'en effet, en l'espèce, les appartements présentent respectivement des superficies de 64,59 m² et de 83,23 m² ; que les logements sont traversants et lumineux ; qu'ils sont tous deux dotés de caves privatives au sous-sol ;

Considérant qu'en cas de division d'une maison unifamiliale, l'article 3.1.2.4. du SDC recommande que, pour la zone considérée, celle-ci maintienne un logement familial (3 chambres ou plus) au rez-de-chaussée et/ou au 1^{er} étage avec la jouissance du jardin et qu'elle n'entraîne pas une pression excessive sur le stationnement du domaine public ; que le projet ne répond pas à ces recommandations ;

Considérant toutefois qu'il s'agit seulement de recommandations ; que la demande répond aux objectifs majeurs du SDC fixés aux articles 2.1.1., 2.1.2. et 2.1.3 et portant respectivement sur la centralité et la densité, la mixité, et la densité ; que ces objectifs visent notamment à lutter contre l'étalement urbain (par le regroupement des nouveaux logements, équipements et services autour des noyaux denses) et à favoriser la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle ; que certes, le projet n'offre pas de logement familial (3 chambres ou plus) au rez-de-chaussée et/ou au premier étage avec jouissance du jardin mais qu'il propose néanmoins une diversité de logement familial aux étages et en cela répond aux objectifs démographiques du schéma visant l'accueil et l'installation pérenne des familles en périmètre d'agglomération ;

Considérant que le logement situé aux étages ne bénéficie pas d'espace extérieur privatif ; que cette lacune est compensée par la localisation du bien ; que les occupants de ce logement pourront en effet aisément profiter d'espaces publics situés à proximité (tel que le parc Louise Marie situé à une dizaine de minutes à pied) ainsi que des services et des commerces situés à une distance approximative de +/- 300 mètres ;

Considérant que l'enveloppe et la volumétrie de l'immeuble ne sont pas modifiées ; que son intégration au cadre bâti et non bâti environnant comme son impact dans le paysage urbain ne sont en rien contrariés par la division des lieux ;

Considérant dès lors que les conditions énoncées à l'article D.IV.5 du Code sont rencontrées en l'espèce ;

Considérant que la mise en place d'un jardin partagé, source potentielle de conflits de voisinage et de vues directes, n'apparaît pas pertinente ;

Considérant d'autre part la question du stationnement ; que le projet ne propose pas de stationnement automobile ; que cette absence est inhérente à la densité du bâti à cet endroit et à la configuration de l'immeuble (maison de rangée sans garage) ; que ces caractéristiques sont également rencontrées pour l'ensemble des immeubles voisins ; qu'il existe néanmoins une offre suffisante de places de stationnement dans la rue et aux alentours (en zone bleue de 3 h ; qu'il existe en outre, à proximité, un grand parking (P+R) proposant une formule d'abonnement d'une capacité de 475 places ;

Considérant que le projet représente deux vélos dans le hall d'entrée de l'immeuble et en caves ; que l'autorité de recours ne partage pas l'avis du Service technique du Développement Territorial de la Ville de Namur et estime que la configuration du hall d'entrée y permet bien le parage de deux vélos sans entraver la libre circulation de celui-ci compte tenu de sa superficie ; qu'il y a lieu de rappeler que cette situation est fréquente en centre-ville et quartiers urbains ;

Considérant enfin et qu'il convient que la cave n° 2 reste une cave commune compte tenu du fait que les compteurs d'eau et de gaz y sont situés et que tout

occupant doit pouvoir y accéder en tout temps ; que pour le surplus, l'avis de la Zone de Secours NAGE doit être respecté ».

Il ressort de la motivation qui précède que l'autorité délivrante considère que le projet s'écarte des prescriptions du SDC, notamment en matière de stationnement. Elle expose ce qui suit :

- le bien est situé en partie centrale des quartiers urbains et présente donc une localisation favorable pour densifier l'habitat et l'offre en matière de logements ;
- les logements proposés sont conformes aux critères de qualité et de confort des logements modernes et aux règles minimales de sécurité et de salubrité fixées par le « Code du logement » ;
- le projet répond aux objectifs majeurs du SDC, ressortant de ses prescriptions 2.1.1, 2.1.2. et 2.1.3. reproduites ci-avant, qui visent à lutter contre l'étalement urbain et à favoriser la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle ;
- le projet prévoit une diversité de logements pertinente et cohérente et un logement familial aux étages, ce qui répond aux objectifs démographiques du SDC ;
- l'enveloppe et la volumétrie du bien ne sont pas modifiées ;
- l'absence de stationnement automobile est inhérente à la localisation du projet et à la configuration de l'immeuble, à savoir une maison de rangée sans garage ;
- l'absence de stationnement automobile est compensée par l'offre suffisante de places de stationnement dans la rue et aux alentours ainsi que par l'existence d'un parking P + R à proximité ;
- la localisation de l'immeuble en centre-ville et la configuration du hall d'entrée permet d'y stocker deux vélos.

L'acte attaqué fait ainsi apparaître que son auteur a identifié l'écart au SDC en termes de stationnement sur le domaine public mais a estimé que le projet répondait aux objectifs « majeurs » du SDC, découlant de ses points 2.1.1, 2.1.2 et 2.1.3, à savoir lutter contre l'étalement urbain et favoriser la mixité, sociale, générationnelle et fonctionnelle. Le fait d'avoir privilégié ces objectifs par rapport à celui du stationnement pour admettre le projet litigieux ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation, quand bien même celui-ci ne prévoit pas d'emplacement de parking. Á cet égard, l'autorité relève, outre l'existence d'une zone bleue de stationnement de trois heures, la présence d'une offre de stationnement à proximité ainsi que d'un parking P + R dans la zone, estimant que ces circonstances particulières lui permettent de conclure que le logement supplémentaire créé n'est pas de nature à engendrer une pression excessive sur le stationnement dans le domaine public, ni à compromettre les objectifs du SDC. La partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité délivrante, sans démontrer l'existence d'une appréciation manifestement déraisonnable.

Il est, par ailleurs, erroné de soutenir que la justification retenue par l'autorité délivrante pour admettre l'écart au SDC aurait pour effet de vider de sa substance l'objectif de faciliter le stationnement des habitants, alors que celle-ci pointe des circonstances particulières au cas d'espèce pour justifier l'écart admis. À cet égard, la partie requérante ne démontre pas l'existence d'une erreur de fait ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, concernant l'offre d'emplacements de vélo, l'autorité délivrante estime que le hall d'entrée de l'immeuble et les caves permettent le stationnement de deux vélos, sans que la partie requérante ne démontre une erreur de fait quant à ce. Il n'est pas dénué de toute raison de relever qu'une telle offre de stationnement est « fréquente en centre-ville et quartier urbain ».

Partant, l'acte attaqué motive à suffisance le respect de l'article D.IV.5 du CoDT. Aucune erreur manifeste d'appréciation ou une erreur de fait n'est démontrée.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

22. La partie adverse 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}.

La requête en intervention introduite par D.P. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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 7 avril 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux