

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 105.216 du 27 mars 2002

A.114.945/XIII-2501

En cause :

1. **GOETHALS** Charles,
2. **EVERARD de HARZIR** Monique,
3. **GOETHALS** Alexandre,

ayant tous élu domicile chez
Me Valéry DE WULF, avocat,
chaussée de Dinant 776
5100 Namur,

contre :

la Ville de Dinant.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 9 janvier 2002 par Charles GOETHALS, Monique EVERARD de HAZIR et Alexandre GOETHALS, tendant à la suspension de l'exécution "de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Dinant du 7 novembre 2001, notifiée aux requérants en date du 14 novembre 2001, leur refusant l'octroi d'un permis de location concernant trois logements sis à 5500 BOUVIGNES, place du Baillage, n^{os} 6 et 9";

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants, qui tend à l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 25 février 2002 décidant qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire devant une chambre de trois membres;

Vu l'ordonnance du 26 février 2002 fixant l'affaire à l'audience du 12 mars 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me VAN DER LINDEN, loco Me DE WULF, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, auditeur général adjoint f.f.;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Charles GOETHALS et son épouse, Monique EVERARD de HARZIR, domiciliés à (5530) Durnal (Yvoir), Chanssin, 9, déclarent être les usufruitiers de deux appartements situés à (5500) Bouvignes, place du Baillage, 9.

Alexandre GOETHALS, demeurant à (5170) Profondeville, chemin des Mésanges, 33, déclare, lui, être le propriétaire d'un appartement sis au rez-de-chaussée du numéro 6 de la place du Baillage.

2. Le 24 octobre 2001, ils envoient à l'administration communale de Dinant des déclarations de location ou de mise en location, des attestations de conformité et des rapports de visite relatifs aux trois logements suivants :

- un appartement situé place du Baillage, 6, au rez-de-chaussée d'une superficie de 22,60 m² ;
- un studio situé au rez-de-chaussée, côté gauche, de l'immeuble sis place du Baillage, 9 ; le logement a une superficie de 24,24 m² ;
- un studio situé au rez-de-chaussée, côté droit, de l'immeuble sis place du Baillage, 9 ; le logement a une superficie de 23,87 m².

3. Le 7 novembre 2001, le bourgmestre et le secrétaire communal ff. écrivent à Charles GOETHALS ce qui suit :

" Concerne : 2 permis de location place du Baillage n° 9
1 permis de location place du Baillage n° 6 à Bouvignes

Nous accusons réception des documents relatifs à la demande de permis de location susdite à Bouvignes, pour lesquelles trois attestations de conformité ont été dressées et approuvées par Monsieur l'Expert Jean-Marc Bouhard de Ciney en date du 23/10/2001.

(...)

Toutefois, le collège échevinal, sous réserve de la conformité de la décision du conseil communal du 23 octobre 2001, a refusé ledit permis pour non-respect du règlement communal susvanté.

Les logements inférieurs à 28 m² sont actuellement désignés comme inadaptés et ne répondant pas aux critères communaux d'espace minimum de vie pour une personne seule ou un couple.

Attendu que l'arrêté communal statuant sur ce nouveau règlement doit être visualisé (sic) par les autorités de tutelle et notamment la Région wallonne ; ledit refus est conditionné à (sic) ces approbations.

Un recours au Conseil d'Etat vous est ouvert, par requête signée par vous-même ou un avocat inscrit au tableau de l'ordre, dans un délai de soixante jours, à compter de la notification de la présente décision. Les articles 1^{er}, 3 et 85 du règlement de procédure sont d'application."

La décision relatée dans la lettre du 7 novembre 2001 forme l'objet de la demande de suspension à l'examen.

4. Cette lettre fait état d'une décision du collège des bourgmestre et échevins, laquelle n'a été communiquée à l'auditeur-rapporteur que par télécopie du 11 mars 2002.

Cette délibération du 26 octobre 2001, qui doit être considérée comme étant l'acte attaqué est rédigée comme suit :

" Vu la requête de Mr Charles GOETHALS, (...) sollicitant le permis de location pour :

(...);

Vu l'attestation de conformité établie en date du 23 octobre 2001 par un enquêteur agréé;

Attendu que le Conseil communal a légiféré le 23 octobre 2001 sur de nouvelles normes concernant les petits logements à Dinant soumis au permis de location;

Attendu que l'arrêté communal statuant sur ce nouveau règlement doit être visualisé (sic) par les Autorités de tutelle et notamment la Région wallonne;

Vu la loi communale (sic);

Vu le décret du Gouvernement wallon (sic) du 29 octobre 1998 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logement individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale;

Vu l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 portant exécution du décret du 29 octobre 1998 (...);

DECIDE :

- de refuser lesdits permis de location pour non-respect du règlement communal du 23 octobre 2001, les superficies étant inférieures à 28 m². Ce refus étant conditionné par l'approbation de l'arrêté communal susvanté par les Autorités de tutelle et notamment par la Région wallonne."

5. Ce règlement, sur lequel se fonde la décision critiquée, est ainsi rédigé :

- " Vu le règlement de police du 1^{er} mars 1994 relatif à la lutte contre les logements insalubres et concernant la location de bâtiments chambre par chambre;

Attendu qu'il existe en Région wallonne des normes précises quant aux qualités et dimensions des logements dits collectifs et des petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale (décret du 06 avril 1995, arrêtés des 20 juillet 1995, 18 janvier 1996 et 11 février 1999);

Vu que des normes plus sévères ne seraient pas incompatibles avec la loi en vigueur, notamment au travers de règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie;

Attendu toutefois que deux avis juridiques contradictoires sont portés à la connaissance de la ville de Dinant par le biais du service juridique de la Région wallonne;

Vu l'article 119 de la nouvelle loi communale;

DÉCIDE, à l'unanimité :

a) d'adopter le règlement suivant :

Vu le décret du 06 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale (Moniteur belge du 04 juillet 1995);

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 1995 portant exécution du décret susdit (articles 10, 11, 12, alinéas 1^{er} et 15) (Moniteur belge du 16 septembre 1995);

Vu l'arrêté modificatif du Gouvernement wallon du 18 janvier 1996 (Moniteur belge du 31 janvier 1996);

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité des logements;

Attendu qu'il importe de donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales décrétées par le gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune;

Vu que le respect des normes minimales des petits logements ne permet pas, dans de nombreux cas, l'accroissement du ménage dans le logement occupé et favorise ainsi une instabilité du domicile;

Vu l'article 119 de la nouvelle loi communale;

ARRETE :

Article 1

Le logement collectif et/ou individuel, situé en la commune de Dinant (en ce l'ensemble des entités de Dinant), mis à la disposition pour le logement à titre de résidence principale, ou exposé à la location pour cette destination, doit respecter les normes minimales de superficie suivantes :

o en cas de logement individuel:

- logement de plusieurs pièces : 28 m² pour une ou deux personnes;
- logement d'une seule pièce : 28 m² pour une, deux ou trois personnes;

o en cas de logement collectif : 28 m² pour une à cinq personnes maximum.

Les superficies des pièces collectives restent identiques aux normes de la Région wallonne.

Article 2

Le présent règlement sera transmis pour suite utile aux services de la Région wallonne - Police Salubrité Logement - Permis de location.

Article 3

Une information sera diligentée par voie de presse à l'ensemble de la population dinantaise ainsi qu'aux experts agréés par la Région wallonne de la province de Namur, sur base du listing mis à jour le 1^{er} mars 1999.

Article 4

En cas d'infraction, les sanctions et amendes pénales en vigueur dans les dispositions du décret du 29 octobre 1998, ou toutes autres qui s'y substitueraient, sont d'application.

Article 5

La péremption légale des permis de location délivrés avant l'entrée en vigueur du présent règlement, échue au terme des cinq années écoulées à dater de leur délivrance, sera respectée.

Au terme de cette péremption, la nouvelle réglementation sera d'application.

Information en sera faite auprès de tous les détenteurs de permis sur la commune de Dinant.

b) d'adresser copie du présent arrêté aux autorités de tutelle."

Ce règlement n'a fait l'objet d'aucune publication.

6. Le règlement communal fait l'objet d'un recours en annulation qui a été introduit le 4 janvier 2002 (affaire A. 114.792/XIII-2533),

Considérant, d'office, qu'en vertu de l'article 114 de la nouvelle loi communale, un règlement communal qui n'a pas fait l'objet de publication n'est pas obligatoire; qu'en d'autres termes, il n'est pas opposable aux tiers; que, dès lors que l'acte attaqué est fondé sur l'application de ce règlement, il manque totalement de base juridique; qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public qui doit être soulevé d'office;

Considérant en outre que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 41 de la Constitution, de l'article 10, alinéa 2, du décret du Conseil régional wallon du 29 octobre 1998 instituant le code wallon du logement et de l'article 135 de la nouvelle loi communale; que, selon les requérants, si les communes sont, en vertu de l'article 10 du code wallon du logement, autorisées à adopter des normes propres et à les ériger en conditions d'obtention d'un permis de location, ces normes ne peuvent qu'être complémentaires à la législation régionale et elles ne peuvent concerner que les règles de salubrité et de "sécurité incendie"; qu'ils reprochent au règlement communal du 23 octobre 2001 d'interdire purement et simplement, par une mesure collective, permanente et inconditionnelle, la location de logements d'une superficie habitable inférieure à 28 m² à titre de résidence, cette interdiction n'étant pas justifiée par des impératifs de salubrité ou de "sécurité incendie"; qu'ils soutiennent qu'en procédant de la sorte, la partie adverse prive d'effet les articles 9 et suivants du code wallon du logement et se dispense elle-même d'une mission qui lui était imposée par la Région wallonne; qu'ils en concluent que le règlement du 23 octobre 2001 dépasse l'habilitation légale contenue dans l'article 10 du code wallon du logement ainsi que les

compétences qui sont dévolues à la commune par les articles 41 de la Constitution et 135 de la nouvelle loi communale, de telle sorte que la décision attaquée est fondée sur un règlement illégal dont l'application doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse répond que, pour obtenir le permis de location, le logement doit respecter non seulement les critères de salubrité fixés par le Gouvernement mais aussi les règlements communaux en matière de salubrité et de "sécurité incendie" (article 10, 2^o du code wallon du logement); qu'elle soutient que l'objectif poursuivi par le législateur wallon est de veiller à l'amélioration des petits logements donnés en location, notamment en matière de sécurité, de salubrité et de superficie et qu'il vise ainsi à garantir aux occupants de ces petits logements les conditions minimales d'une vie décente ainsi qu'à protéger ces personnes de propriétaires peu scrupuleux qui, dans le but de réaliser un profit maximum, diviseraient leurs immeubles en logements d'une surface à ce point restreinte qu'elle ne permettrait pas à ces occupants de mener une vie conforme à la dignité humaine; qu'elle affirme que l'objectif poursuivi par le règlement du 23 octobre 2001 est identique, à savoir "de donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales décrétées par le gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune"; que, selon elle, la fixation, au niveau de la Région, de normes minimales destinées à assurer notamment la salubrité de petits logements, n'exclut pas le pouvoir pour les communes d'arrêter des normes plus contraignantes, poursuivant le même objectif mais visant une protection accrue; que la partie adverse invoque à l'appui de sa thèse les travaux préparatoires du code wallon du logement ainsi qu'une correspondance qui, émanant de l'administration de la Région wallonne, confirmerait la possibilité pour le conseil communal d'adopter des réglementations plus sévères en matière de salubrité comme dans le domaine de la sécurité contre l'incendie;

Considérant que l'article 10 du code wallon du logement dispose comme suit :

" Avant toute mise en location d'un logement visé à la présente section, le bailleur doit être titulaire d'un permis de location.

Le logement doit :

- 1° respecter les critères minimaux de salubrité fixés par le Gouvernement en vertu de l'article 3;
- 2° respecter les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie;
- 3° garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres."

Considérant que l'article 10, alinéa 2, 2°, du code wallon du logement subordonne l'octroi du permis de location au respect notamment des règlements communaux en matière de salubrité; que cette disposition permet ainsi la coexistence, d'une part, de critères minimaux de salubrité que fixe le Gouvernement en vertu de l'article 3 du même code et, d'autre part, des règlements complémentaires de salubrité, d'origine communale; que, cependant, dès lors qu'aucune disposition décrétable ne charge le conseil communal de fixer des critères de salubrité des logements en exécution du code wallon du logement - l'article 3 réserve ce pouvoir au Gouvernement -, ce pouvoir réglementaire complémentaire ne peut trouver un fondement que dans l'article 135 de la nouvelle loi communale;

Considérant que si le principe du cumul de la police spéciale du logement avec celle de la police générale en matière de salubrité publique peut donc être tenu pour acquis, encore faut-il vérifier si l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale peut servir de fondement à un règlement communal qui, à l'instar de l'article 3, alinéa 2, du code wallon du logement, fixe des critères de salubrité relatifs à la dimension minimale du logement, notamment en fonction de la composition du ménage occupant;

Considérant que l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale charge les autorités communales du soin d'assurer la police de la salubrité publique et, entre autres, (5°) du soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les

incendies, les épidémies et les épizooties; que, pour l'application de cette disposition, la notion de "logement insalubre" a un sens distinct de celui qu'elle a dans le code du logement; que dans ce code, le logement salubre est uniquement celui qui respecte les critères minimaux de salubrité que fixe le Gouvernement (article 1^{er}, 5°, du code); que du point de vue de la police de la salubrité publique, la notion d'insalubrité doit être appréciée en fonction de critères hygiéniques : l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace la santé non seulement d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général; que l'intervention des autorités communales en application de l'article 135 de la nouvelle loi communale s'impose parce que l'ordre public est menacé dans l'une de ses composantes, à savoir la salubrité publique; que l'objectif poursuivi par le code du logement, à savoir l'amélioration des conditions de logement de la population, est ainsi distinct et la notion d'insalubrité est donc aussi logiquement distincte;

Considérant que, selon le préambule du règlement communal du 23 octobre 2001, l'objectif que poursuit le conseil communal est "de donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune", le préambule ajoutant que "le respect des normes minimales des petits logements ne permet pas, dans de nombreux cas, l'accroissement du ménage dans le logement occupé et favorise ainsi une instabilité du domicile"; que de tels objectifs relèvent de la politique du logement mise en oeuvre notamment par le code wallon du logement et sont étrangers à la police communale de la salubrité publique réglée par l'article 135 de la nouvelle loi communale qui ne peut donc pas servir de fondement légal au règlement communal du 23 octobre 2001; qu'il en résulte que la partie adverse a confondu les objectifs propres de deux polices administratives distinctes; que le moyen est manifestement sérieux;

Considérant que les requérants décrivent comme suit le préjudice grave difficilement réparable que risque, selon eux, de leur causer l'exécution immédiate du refus de permis de location :

" Suite à la décision querellée, les requérants ne sont plus autorisés à donner les biens susmentionnés en location à une personne souhaitant y installer sa résidence.

Cette décision engendre à leur détriment une perte financière considérable, qui plus est de nature à s'accroître au fil du temps, puisque chaque mois d'improductivité augmente leur préjudice.

Le recours à la seule procédure d'annulation aurait pour conséquence qu'au jour de la décision, le préjudice des requérants prendrait des proportions colossales.

En outre, le refus de permis de location occasionne une dépréciation, sinon une perte totale de la valeur des biens sur le marché immobilier.

Cette réduction des possibilités de vente, combinée à l'interdiction de location, oblige concrètement les requérants à laisser tout simplement les appartements susvisés à l'abandon.

Or, l'inoccupation prolongée des biens est de nature à entraîner une dégradation générale de l'état du bâtiment, voire à compromettre sa solidité.

Pareil dommage serait difficilement réparable";

Considérant qu'il résulte de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 8, alinéa 2, 5^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 que le demandeur en suspension doit, dans sa requête en suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner, pendant l'instance en annulation, des conséquences importantes se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que la charge de la preuve incombe au demandeur; que le caractère grave et difficilement réparable du préjudice doit s'apprécier sur la base de l'exposé que doit contenir la demande et des pièces justificatives qui y sont jointes, à l'exclusion de notes ou de documents ultérieurement déposés;

Considérant qu'en l'espèce, l'exposé du risque de préjudice se réduit, dans la demande de suspension, à des affirmations générales qui ne sont accompagnées

d'aucune explication concrète un tant soit peu précise et qui ne sont étayées par aucun document probant annexé à la demande; qu'ainsi, celle-ci ne livre pas de précision au sujet de la situation des requérants ou de la location des appartements litigieux et elle n'est accompagnée d'aucun document justificatif; qu'en outre, l'exposé est global alors que le litige concerne des bailleurs différents et des logements distincts; que, par ailleurs, il apparaît, sur le vu de l'exposé général contenu dans la demande, que le préjudice allégué tenant à la perte de loyers est purement financier et est donc, à le supposer même "colossal", normalement aisément réparable par l'octroi de dommages et intérêts; qu'il en va de même de la prétendue dépréciation ou perte totale de la valeur des biens sur le marché immobilier, qui sont temporaires, prenant fin à la suite d'un éventuel arrêt d'annulation, sans qu'il apparaisse qu'elles aient pu entre-temps entraîner des séquelles irréversibles ou difficilement réversibles;

Considérant, de même, qu'on ne saurait raisonnablement soutenir que le refus des permis de location, par la réduction des possibilités de vente, combinée avec l'interdiction de location, obligerait les requérants à laisser tout simplement les appartements à l'abandon; qu'au demeurant, le refus du permis de location n'interdit que la location ou la mise en location à titre de résidence principale; qu'au surplus, des usufruitiers ne peuvent se plaindre de "réductions de possibilités de vente";

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-sept mars deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M.	SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.