CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.352 du 1er février 2013

A. 183.519/XV-1741

En cause : **l'a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires**
en abrégé S.N.P.,

ayant élu domicile chez
Mes E. et A. GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la commune de Colfontaine.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XVe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 mai 2007 par l'association sans but lucratif Syndicat National des Propriétaires, qui demande l'annulation de «la décision du Conseil communal de la commune de Colfontaine du 20 mars 2007, ayant pour objet le retrait de la décision de suspension du règlement communal de la commune de Colfontaine du 30 juin 1997 relatif au permis de location»;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu la demande de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14*quinquies* du règlement général de procédure;

Vu la lettre de la partie adverse attestant la bonne réception du courrier l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 10 novembre 2011, la partie adverse a reçu le rapport du premier auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants:

«[…]
III. Recevabilité.
*a)*objet du recours.
La question de savoir si la décision attaquée modifie l'ordonnancement juridique n'a pas été évoquée par la requérante, bien qu'il pourrait être soutenu que le seul fait d'appliquer ou de ne pas appliquer un règlement n'est pas un acte susceptible de recours mais une simple pratique administrative, l'exception d'illégalité pouvant toujours être invoquée, le cas échéant, contre les applications individuelles du règlement.
Reste que la décision attaquée a fait l'objet d'un vote en conseil communal et qu'en l'absence de réaction de la partie adverse, il semble préférable d'admettre que l'acte attaqué puisse être annulé, fut-ce pour des raisons de sécurité juridique.
b) délai de recours.
La décision en cause a été transmise aux conseils de la requérante le 5 avril 2007.
Il est précisé dans le recours qu'en vertu de l'article L 1133-2 du code wallon de la démocratie locale, la décision attaquée est devenue obligatoire le cinquième jour suivant sa publication par voie d'affichage, en sorte que le délai de recours n'a pu commencer à courir, au plus tôt, que le 25 mars 2007 et que la requête formée le 23 mai suivant le fut dans le délai réglementaire de soixante jours.
Le dossier ne contenant pas les preuves de la publication de l'acte attaqué dans les formes prescrites, il y a lieu d'admettre que le recours est recevable *ratione temporis*.
c) capacité.
La requérante a produit la version de ses statuts actualisée à l'époque de l'introduction du recours ainsi que la décision d'agir devant le Conseil d'État, prise en conseil d'administration du 22 mai 2007.
d) intérêt.
Suivant l'article 3 des statuts de la requérante :
"*L'association a pour but la défense du droit de propriété privée immobilière et mobilière, la promotion et la défense de l'épargne, l'esprit d'initiative et la liberté individuelle. Elle peut posséder, soit en jouissance, soit en propriété, tous biens meubles et immeubles nécessaires à la réalisation de son objet.*
Elle a pour but également l'introduction devant les juridictions pénales, civiles et administratives tant régionales, nationales qu'internationales de toutes les actions en justice qui se justifieraient par la défense de son objet et des intérêts collectifs ou privés de ses membres, qu'ils soient moraux ou matériels. Il en va de même bien entendu pour tout recours de type

administratif devant les autorités communales, provinciales, régionales, communautaires, nationales ou internationales.

Elle pourra mener toutes actions utiles à la défense des intérêts des propriétaires et notamment la constitution et la gestion de fichiers comportant toutes informations pertinentes concernant ceux-ci, dans le respect de la loi sur la protection de la vie privée.

Afin de réaliser son but ou y contribuer, l'association peut employer tous moyens. Elle peut acquérir ou utiliser tous biens meubles ou immeubles qui peuvent être nécessaires ou utiles pour la réalisation de son but."

Prima facie, l'objet litigieux correspond aux fins statutaires de la requérante.

IV. Bien-fondé.

Premier moyen.

a) requête.

Le moyen est pris de la violation de l'article L 1122-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Suivant cette disposition, qui correspond à l'article 119 de la nouvelle loi communale, les règlements communaux ne peuvent entrer en conflit, notamment, avec les décrets régionaux. Or, le code wallon du logement ne soumet à permis de location que les petits logements individuels, soit ceux dont la surface habitable n'excède pas vingt-huit mètres carrés.

Suivant la requérante, le code cité organise un régime de police administrative suffisamment détaillé et complet pour exclure l'intervention réglementaire des autorités communales.

b) examen.

En vertu du principe *specialia generalibus derogant*, une autorité de police administrative générale ne peut prendre une mesure qui relève de la compétence d'une autorité de police spéciale. Il est précisé, à l'article 135 de la nouvelle loi communale, que les missions générales attribuées aux communes ne le sont que dans la mesure où elles n'ont pas été exclues de leurs compétences, solution qui peut aussi être déduite de l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution. En outre, l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et l'article 46, alinéa 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles prévoient que les actes des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires, notamment, aux décrets et aux règlements des communautés ou des régions, la seconde de ces dispositions ajoutant que les entités fédérées peuvent charger les autorités locales de l'exécution de ces décrets et règlements. On déduit de ce dispositif qu'il n'est pas permis aux pouvoirs locaux de réglementer une matière qui est entièrement organisée par une norme supérieure.

Si la loi fait parfois réserve des pouvoirs des collectivités locales ou leur permet expressément d'adopter des règlements complémentaires, le plus souvent, l'interprète devra dire si le système mis en place est suffisamment complet et précis pour mettre fin au pouvoir autonome des communes lequel sera d'autant plus étendu que la matière considérée ne fera l'objet que de mesures diffuses, mal définies ou non contraignantes.

Ainsi, il fut jugé que la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique constitue une loi-cadre qui ne prive pas les communes de leur pouvoir de police en la matière, du moins tant que l'exécutif n'aura pas fait usage des habilitations qui y sont inscrites ou que le décret de la région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets n'a pas ôté leurs compétences aux municipalités s'agissant de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers.

En l'absence de normes générales, il est admis qu'une commune puisse limiter la puissance des antennes-relais de téléphonie mobile. Ce n'est pas parce qu'une loi de portée générale réprime le tapage qu'un règlement communal ne

pourrait prévenir les désordres provoqués par le fonctionnement des établissements publics.

En revanche, la jurisprudence est fixée en ce sens que le règlement général pour la protection du travail - auquel ont succédé des instruments régionaux - est à ce point détaillé et complet qu'il prive les communes de leur pouvoir d'intervention dès lors qu'il s'agit d'établissements figurant à la nomenclature dudit règlement, en sorte que l'ordre d'arrêt d'une installation classée ne pourrait, en principe, se fonder sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

La même solution a été retenue à propos de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ou des terrains d'aviation, même limités aux appareils "U.L.M.", tenant compte des précisions de la loi du 27 juin 1937 sur la navigation aérienne. Aussi jugé qu'une commune ne peut interdire la publicité pour le tabac compte tenu de ce que la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs a confié cette mission au roi, celui-ci l'ayant exécutée, ou que le décret de la région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution ne permet pas au bourgmestre d'agir d'initiative, sans être requis par le gouvernement.

Autrement dit, reste d'intérêt communal ce que le législateur fédéral ou régional ou les gouvernements qui en dépendent n'auront pas réglé avec un degré suffisant de précision, empêchant ainsi l'intervention des communes.

En rapport avec l'objet particulier du litige, il a été jugé qu'un arrêté d'insalubrité ne peut se fonder simultanément sur la loi communale et le code du logement, dont les conditions d'application ne sont pas les mêmes et que les règles particulières de la police du logement n'autorisent l'intervention de l'autorité locale sur la base de l'article 135, § 2, de la loi communale que si l'immeuble présente un risque d'incendie tel qu'il pourrait se propager aux immeubles voisins.

Le code wallon du logement est un dispositif complet ne prévoyant pas que les communes puissent adopter des règlements complémentaires. Dans le silence des textes, il n'est pas possible de considérer qu'en n'appréhendant que les logements dont la superficie habitable ne dépasse pas vingt-huit mètres carrés, le législateur régional aurait entendu réserver aux communes le soin de réglementer les logements d'une surface supérieure. Dans ce contexte, l'intervention de l'autorité locale ne pourrait être admise que pour parer à une question d'insécurité ou d'insalubrité particulière qui n'entrerait pas dans les prévisions du code mais ne pourrait se concevoir par voie de disposition générale.

Le moyen est fondé.

Deuxième moyen.

a) requête.

Le moyen est pris de la violation de l'autorité qui s'attache à l'arrêté du ministre de tutelle du 25 novembre 2005.

b) examen.

Le bien-fondé des premier et troisième moyens (*infra*) évite d'approfondir les nuances qu'il y a entre l'autorité de chose jugée et celle qui s'attache aux décisions de l'administration.

On se contentera de dire qu'elles ne sont pas de même nature, à plus forte raison s'agissant de l'exercice de la tutelle générale d'annulation qui n'est pas seulement de légalité mais qui s'exerce aussi dans l'intérêt général. Qui plus est, le principal intéressé n'a pas jugé opportun d'intervenir après avoir été saisi de la réclamation de la requérante.

Troisième moyen.

a) requête.

Le moyen est pris de la violation «*des règles répartitrices de compétences*», de l'article 2, alinéa 3, de la loi sur le bail de résidence principale et de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un

bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

Suivant l'article 7 du règlement communal du 30 juin 1997 :

"*Les logements visés par le présent règlement communal*

1°) ne peuvent présenter aucune des causes d'insalubrité figurant dans une liste arrêtée par le Collège des Bourgmestre et Echevins et qui concernent notamment:

a) la stabilité de l'enveloppe extérieure et de la structure portante du logement ainsi que de ses composants non structurels ;

b) l'étanchéité, c'est-à-dire l'absence d'humidité par infiltrations, ascensionnelle et par condensation ;

c) la sécurité des installations électriques et de gaz ;

d) la conception structurelle de l'immeuble quant à son volume, ses dimensions et son agencement ;

e) l'éclairage naturel et la ventilation au niveau des surfaces de baies et des grilles d'entrée d'air et des hauteurs libres sous plafond ;

f) l'équipement sanitaire et le système de chauffage ;

g) la circulation au niveau des sols et des escaliers et à proximité des baies d'étage ouvrantes.

2°) doivent avoir, suivant les normes arrêtées par le Collège des Bourgmestre et Echevins, des superficies et un nombre de pièces en relation avec les occupants, les superficies étant spécifiées :

a) en cas de logement individuel, au niveau de la superficie habitable du logement et de la superficie d'au moins une pièce d'habitation;

b) en cas de logement collectif, au niveau de la superficie des pièces d'habitation à usage individuel, des pièces d'habitation à usage collectif et de la somme, par ménage, des superficies habitables à son seul usage et de celles à usage collectif;

3°) doivent garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment par des fermetures à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres."

Tandis que l'article 2, alinéa 3, de la loi sur le bail de résidence principale charge le roi de fixer les conditions minimales à remplir pour que le bien soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

b) examen.

On relèvera que la disposition citée de la loi fédérale a été exécutée par l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, alors que le règlement communal en cause a été adopté huit jours auparavant, quand il ne pouvait entrer en conflit avec la réglementation fédérale.

Il n'en reste pas moins qu'en remettant en vigueur son arrêté à une époque où il était en contradiction avec des normes de position hiérarchique supérieure, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen.

Quatrième moyen.

*a)*requête.

Le moyen, pris de la violation du principe de bonne administration et du détournement de pouvoir, est exposé dans les termes suivants :

"Le règlement communal relatif au permis de location du 30 juin 1997 a été modifié par le Conseil communal de la Commune de Colfontaine par une délibération du 18 décembre 2001.

Cette décision a été annulée par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique le 25 novembre 2005 dans le cadre de sa compétence de tutelle générale.

La motivation de l'arrêté d'annulation fait clairement apparaître l'illégalité du règlement communal.

Le Ministre de la Région wallonne ayant dans ses attributions le logement, les transports et le développement territorial a invité le bourgmestre de la Commune de Colfontaine à proposer au Conseil communal de revenir sur le règlement de 1997 en l'abrogeant.

Il semble que l'application du règlement ait néanmoins été maintenue et que la Commune de Colfontaine ait continué à exiger un permis de location pour tout logement même dépassant la superficie de 28 m².

La Commune de Colfontaine a, semble-t-il, suspendu l'application du règlement communal relatif au permis de location.

Néanmoins l'acte attaqué est une décision de retrait de la décision de suspension du règlement communal litigieux.

Malgré les recommandations du Ministre de la Région wallonne ayant dans ses attributions le logement, les transports et le développement territorial et malgré l'arrêté d'annulation de l'autorité de tutelle, l'acte attaqué a pour effet de rétablir l'application du règlement communal litigieux.

Vu les éléments développés ci-dessus, il s'agit d'une rébellion caractérisée de l'autorité administrative.

L'acte attaqué fait apparaître une intention caractérisée de nuire au mépris du droit et des intérêts d'une catégorie de population.

Un tel comportement est contraire au principe général de bonne administration de droit administratif et constituant (sic) *en outre un détournement de pouvoir.*"

b) examen.

Pour ce qui excède le deuxième moyen, il est rappelé que le détournement de pouvoir est la forme aggravée d'excès de pouvoir qui consiste, pour une autorité administrative, à user volontairement de ses prérogatives en vue d'un autre but que celui pour lequel elles lui ont été conférées.

Il faut aussi que le but illicite ou étranger à l'objet de la norme ait été unique ou, du moins, déterminant. Au surplus, le détournement de pouvoir présente un caractère subsidiaire, en sorte qu'il suffit qu'un des autres moyens du recours soit reconnu fondé pour que la chambre saisie puisse se dispenser de renvoyer l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration.

En l'espèce, l'acte attaqué attesterait d'une "rébellion caractérisée" contre l'autorité de tutelle que cela ne permettrait pas pour autant d'y voir un détournement de pouvoir. Au surplus, l'intention de nuire à "une catégorie de population" - non autrement précisée - ne ressort pas des pièces produites par la requérante.

V. Conclusion provisoire.

Annulation de la décision du conseil communal de Colfontaine du 20 mars 2007 retirant la décision de suspendre l'application du règlement du 30 juin 1997 relatif au permis de location.»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion du premier auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du Conseil communal de Colfontaine du 20 mars 2007 qui retire la décision de suspension du règlement communal de la commune de Colfontaine du 30 juin 1997 relatif au permis de location.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le premier février deux mille treize par:

M. I. KOVALOVSZKY, président de chambre f.f.,
Mme N. ROBA, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

N. ROBA I. KOVALOVSZKY