

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.924 du 8 février 2022

A. 225.884/XIII-8437

En cause : **WILMUS** Huguette,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit HAVET et
Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 août 2018, Huguette Wilmus demande l'annulation de « l'arrêté du ministre chargé de l'Aménagement du territoire du 18 juin 2018 qui lui refuse le permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation (création d'un second logement), sur un bien situé à Lasne, rue de Céroux 21 et cadastré 2^{ème} division, section B, numéro 391 G 2 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021 et conformément à l'article 26, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le président de la XIII^e chambre a proposé aux parties que la présente affaire ne soit pas appelée à l'audience, à moins qu'une des parties ne le demande dans un délai de 15 jours.

Aucune partie n'a demandé la tenue d'une audience.

Conformément à l'ordonnance précitée, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré à la date du 20 décembre 2021.

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

III. Faits

1. Le 30 janvier 2018, la requérante dépose une demande de permis d'urbanisme de régularisation auprès de l'administration communale de Lasne ayant pour objet la transformation d'une habitation (création d'un second logement) dans le bien sis rue de Céroux, cadastré 2^{ème} division, section B, n° 391 g2.

2. Le 9 février 2018, la commune établit un accusé de réception de dossier complet.

3. Le 19 février 2018, le collège communal refuse le permis d'urbanisme.

4. Par un courrier du 16 mars 2018, réceptionné le 19 mars 2018, la requérante introduit un recours administratif à l'encontre de la décision de refus du 19 février 2018.

5. Le 11 avril 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux du service public de Wallonie (SPW) territoire, logement, patrimoine et énergie adresse sa première analyse.

6. Le 25 avril 2018, la commission d'avis sur les recours (CAR), après avoir procédé à une audition, émet un avis défavorable.

7. Le 26 avril 2018, le conseil de la requérante adresse une note au ministre chargé de l'Aménagement du territoire.

8. Le 31 mai 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse un projet d'arrêté ministériel portant refus de la demande de permis au ministre.

9. Le 18 juin 2018, le ministre décide que la demande de permis d'urbanisme est sans objet. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 2 mai 2018, un avis défavorable (cf. annexe 1);

Considérant que la proposition de décision transmise par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux conclut au refus du permis sollicité; que cette proposition de décision repose sur les motifs développés ci-après;

“Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement; que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.68, § 1^{er} du Code wallon sur l'environnement, il y lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

Considérant que le bien est soumis :

- au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ approuvé par arrêté royal le 28 mars 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien concerné; que le bien se trouve en zone d'habitat;
- au schéma de développement communal entré en vigueur le 27 mai 2001; que le bien y est repris en périmètre de villages et hameaux à densité faible;
- au guide communal d'urbanisme (RCU approuvé le 12/07/2004); que le bien se situe en périmètre de villages et hameaux à densité faible;
- à un permis d'urbanisation délivré par le Collège communal en date du 7 juin 2000;

Considérant que la demande se rapporte à un bien situé dans une zone d'initiative privilégiée 'ZIP de type 1 de Lasne' adoptée par arrêté du 7 juillet 1994;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article D.II.24 du Code.

Considérant que la demande s'écarte:

- des prescriptions du permis d'urbanisation en vigueur pour le motif suivant:
 - 3.2 DESTINATION : 'Sur chaque parcelle, ne peut être autorisé qu'un seul logement' - la création de 2 logements n'est pas autorisée;

- du guide communal d'urbanisme en vigueur pour le motif suivant:
 - CHAPITRE 1 - ART. 2 : DENSITÉ MAXIMALE - § 2 'Le nombre maximum de logements pouvant être construits sur chaque parcelle cadastrale constructible est défini 1° par les densités maximales suivantes, calculées par rapport à la superficie de la partie urbanisable de la parcelle: 1 logement/15 ares pour les périmètres de villages et hameaux à densité faible (...)’ - la parcelle a une superficie de 15 ares fixant la densité à 1 seul logement sur la parcelle;

Considérant que, conformément à l'article D.IV.5, un permis ou 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 :

- 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;
- contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Considérant que la demande est soumise, conformément à l'article D.IV.40 à une annonce de projet pour les motifs suivants : écarts aux prescriptions du permis d'urbanisation et au guide communal d'urbanisme; que l'annonce de projet n'a pas été organisée;

Considérant que le refus de permis délivré par le collège communal est notamment motivé et libellé comme suit :

‘(...) Considérant que le présent projet n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques du permis d'urbanisation;

Considérant que l'écart sollicité relatif au logement excédentaire sur la parcelle ne peut être autorisé dans la mesure où cet écart est contraire aux prescriptions urbanistiques de base du permis d'urbanisation; de plus, la surface de la parcelle étant inférieure à 30 ares, il est difficile de pouvoir octroyer un second logement sur la parcelle sans compromettre la ligne de conduite suivie par le Collège communal dans ce périmètre de villages et hameaux à faible densité (1 logement/15 ares);

Considérant que, vu la localisation du bien en limite de commune à l'écart d'un lieu de centralité, la densification n'est pas à encourager; qu'en effet, celle-ci serait source de nuisances pour les riverains du fait d'une densité trop importante pour le lieu (...);’

Considérant que, conformément à l'article D.IV.66, al. 3, du Code, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux- a envoyé au demandeur, au Collège communal de LASNE, au Fonctionnaire délégué et à la Commission d'avis sur les recours, en date du 11 avril 2018, la première analyse du recours établie sur base des éléments versés au dossier;

Considérant que l'article D.I.6 du Code institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours conformément à l'article D.IV.66 du Code;

Considérant que les parties et la commission d'avis ont été invitées à comparaître à une audition qui a eu lieu le 25 avril 2018;

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 2 mai 2018, l'avis suivant : défavorable; que cet avis est notamment motivé comme suit:

‘(...) Compte tenu de ce que la division telle que proposée dans le projet propose un logement constitué d'une chambre et d'un WC; que les fonctions de cuisine et salle de bains sont communes avec l'habitation principale; que

la Commission estime que ces conditions ne sont pas propices à un lieu de vie de qualité; qu'une réorganisation des pièces peut être réalisée pour améliorer l'habitabilité d'un second logement;

Compte tenu de ce que le permis d'urbanisation n'autorise qu'un logement par parcelle; que tout écart à ce point ne peut se faire qu'en respect du GCU; que le GCU autorise un maximum de 1 logement/15 ares pour les périmètres de villages et hameaux à densité faible (...);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux – se rallie à l'avis pertinent de la Commission;

Considérant que les logements créés ne sont pas compatibles avec les prescriptions de l'article D.IV.57, 5° du Code; qu'en effet, l'objet de la demande porte sur un logement qui n'est pas équipé de sanitaires et de cuisine privés; que la régularisation porte sur des actes et travaux justifiés par des 'considérations d'ordre socio-économiques'; que l'ensemble ne peut être considéré comme un logement offrant des conditions de vie de qualité;

Considérant que le conseil du demandeur a déposé une note dans laquelle il fait valoir, arrêt du Conseil d'État à l'appui, que des considérations économiques ou sociales peuvent être prises en compte pour accorder un permis d'urbanisme [dérogatoire] à un permis de lotir; que dans le cas présent toutefois, la dérogation vise une option essentielle du permis de lotir, à savoir le nombre de logement admis sur chaque parcelle cadastrale;

Considérant que les motifs visant à obtenir le non-respect d'un permis d'urbanisation sont exposés dans une note explicative manuscrite du demandeur (datée du 24 janvier 2018, annexée à un courrier daté du 16 mars 2018); que ces informations et celles communiquées par M^e HAVET le 26 avril 2018 sont insuffisantes pour démontrer que le deuxième logement créé ne compromet pas l'objectif du permis d'urbanisation mentionné ci-avant; qu'en l'espèce les propos sont généraux et généralisables à nombre de situations familiales; que les motifs invoqués se rapprochent de la nécessité de se loger en général; que l'administration a pesé les incidences de l'écart à l'endroit considéré et des faits accomplis;

Considérant que les circonstances de fait de l'arrêt GOULIOS, rendu le 19 avril 2013, n° 223.222, ne peuvent être comparées avec l'objet du présent recours”;

Considérant que, sur base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, l'autorité compétente ne partage pas la position et les motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement; que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.68, § 1^{er} du Code wallon sur l'environnement, il y [a] lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

Considérant que le bien est soumis :

- au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ approuvé par Arrêté royal le 28 mars 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien concerné; que le bien se trouve en zone d'habitat;
- au schéma de développement communal entré en vigueur le 27 mai 2001; que le bien y est repris en périmètre de villages et hameaux à densité faible;

- au guide communal d'urbanisme (RCU approuvé le 12/07/2004); que le bien se situe en périmètre de villages et hameaux à densité faible;
- à un permis d'urbanisation délivré par le Collège communal en date du 7 juin 2000;

Considérant que la demande se rapporte à un bien situé dans une zone d'initiative privilégiée "ZIP de type 1 de Lasne" adoptée par arrêté du 7 juillet 1994;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article D.II.24 du Code;

Considérant que la présente demande vise la régularisation de la création d'un second logement;

Considérant que la demande de permis est accompagnée d'une note explicative rapportant que la demanderesse héberge actuellement son petit-fils et son fils qui est malade; que la création du logement sollicitée est justifiée par le souhait d'une domiciliation de son fils, sans que ce dernier ne soit repris dans la composition du ménage; que le conseil de la demanderesse précise que "la pièce de vie du logement créé possède un accès privatif vers l'extérieur, ce qui en fait une entité autonome du logement principal, même si certaines installations (cuisine, salle de bain) sont communes (le wc du second logement étant strictement privatif)";

Considérant que l'article D.VII.18, alinéa 1^{er}, du Code stipule que :

"Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation requis, d'une part sur la base soit de la réglementation en vigueur au moment de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles D.IV.5 à D.IV.13 et d'autre part eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande, le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant";

Considérant que, sur base des pièces versées au dossier, la date de l'accomplissement des actes et travaux sollicités ne peut être déterminée avec certitude;

Considérant que la présente demande a été introduite après l'entrée en vigueur du Code du Développement territorial; que l'article D.IV.4 de ce Code dispose notamment que:

"Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants : (...)

6° créer un nouveau logement dans une construction existante;

(...)

Par créer un nouveau logement dans une construction existante au sens du 6°, il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, wc, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial";

Considérant que cette définition de la notion de "création de logement" est issue d'un amendement (*Doc. Parl. w.*, session 2015-2016, n° 307/342, p. 3) justifié comme suit :

"Par ailleurs, la notion de création de logement donne lieu à des interprétations diverses qu'il est judicieux de baliser: sont visés tous les logements qui

comportent l'ensemble des fonctions de base (unifamilial, appartement, studio, kot, résidence-service, logement collectif c'est-à-dire dont certaines fonctions de base sont partagées, etc.); la création d'un hébergement touristique, ou la création d'une nouvelle chambre occupée à titre de kot sont visées en tant que changement de destination dans le point 7°, à l'exception de la création d'un seul kot chez l'habitant.

Ainsi, à titre d'exemples, ne nécessiteront pas de permis au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° :

- c) l'aménagement d'une chambre existante ou la création d'une nouvelle chambre dans le cadre des logements-kangourous ou de l'accueil d'un parent;
 - d) l'utilisation en colocation d'un logement unifamilial existant ou d'un appartement pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un kot;
 - e) l'aménagement d'un conteneur en logement car ce n'est pas une construction;
 - f) la création d'une nouvelle chambre/appartement dans un hébergement touristique car elle n'est pas occupée à titre de résidence habituelle;
 - g) la yourte, tente, caravane, etc..., car ce ne sont pas des constructions.
- Par contre, nécessiteront un permis d'urbanisme au sens du même article:
- h) dans le cadre des logements-kangourous, la création d'un nouvel ensemble indépendant avec toutes les fonctions de base;
 - i) la création ou l'utilisation de deux chambres à titre de kots;
 - j) l'adjonction d'un nouveau kot (chambre) dans un kot d'étudiants;
 - k) l'utilisation d'un logement unifamilial ou d'un appartement en kots;
 - l) la création dans un bâtiment existant d'une communauté monastique, d'un institut psychiatrique, d'une résidence-services, et cetera ...
 - m) l'utilisation comme gîte d'un logement ou d'une partie de ferme.

Notons que le placement d'un conteneur est soumis à permis en tant qu'installation fixe.

La notion de création de logement est basée uniquement sur des critères urbanistiques et sert exclusivement à déterminer s'il est nécessaire de solliciter un permis d'urbanisme, indépendamment de toute autre législation”.

Considérant que, sur base du prescrit de l'article D.IV.4 du Code et de la justification de l'amendement portant la définition de la création de logement dans le Code du Développement territorial, il y a lieu de constater que les actes et travaux sollicités ne constituent pas la création d'un second logement au sein de l'habitation du demandeur;

Considérant que, si l'on examine la présente demande sur base des dispositions du CWATUP - législation qui pourrait être celle applicable au moment de l'accomplissement des actes et travaux sollicités (ce qui n'est pas démontré de manière certaine), l'autorité compétente doit constater que la demande ne crée pas de nouveau logement; que l'habitation reste une habitation unifamiliale; que le mode de vie communautaire choisi [...] par la demanderesse et ses proches trouve naturellement sa place dans une habitation unifamiliale; que ce mode d'habitat génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants (tout comme une colocation) et est celui d'une vie en famille; que la situation se caractérise également par sa réversibilité; que la demande ne crée par un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1^{er}, 6° du CWATUP; que, par ailleurs, cette demande ne correspond à aucun des cas de changement de destination visés par les articles 84 et 271 du CWATUP;

Considérant qu'il en découle que la présente demande ne crée pas un second logement soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme; que la demande de permis doit être déclarée sans objet ».

Cette décision est notifiée par des courriers du 20 juin 2018.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

1. Le premier moyen est pris de « la violation de l'article D.VII.18 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 84, § 1^{er}, 6°, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante estime que, comme le prévoit l'article D.VII.18 du CoDT, il y a lieu d'appliquer la réglementation la plus favorable au demandeur, cette règle étant déjà d'application avant l'entrée en vigueur du Code (article 155, § 6, du CWATUP).

Elle expose avoir souhaité créer un second logement dans son habitation existante pour son fils qui, pour des raisons médicales et des hospitalisations fréquentes, doit habiter dans un logement proche du sien. Elle indique que les travaux visant la création du nouveau logement ont été réalisés dans le courant de l'année 2014. Elle précise avoir enregistré un bail le 28 août 2014 portant sur le nouveau logement litigieux.

Elle soutient qu'au moment où les actes et travaux concernés ont été réalisés, le CWATUP était en vigueur, que cette législation ne définissait pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « nouveau logement » dans le cadre des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme et que le concept de logement avait donc une acception plus large que celle qui est actuellement appliquée depuis l'entrée en vigueur du CoDT.

Elle rappelle que l'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP soumettait à permis d'urbanisme la création d'un nouveau logement dans une construction existante.

Elle affirme que la motivation de l'acte attaqué sur cette question est inadéquate dès lors que les actes et travaux réalisés constituent une création d'un nouveau logement dans une construction existante, non pas un mode de vie communautaire au sein d'un seul et même logement. Elle précise que le logement

créé possède un WC privatif et un accès privatif vers l'extérieur, ce qui en fait une entité autonome du logement principal, et ce, même si certaines installations, telles que la cuisine et la salle de bains, sont communes. Elle remarque que les plans déposés en annexe de la demande de permis permettent de visualiser de manière certaine que le logement constitue une entité autonome du logement principal comportant un accès privatif vers l'extérieur. Elle s'étonne du fait que, bien que ces éléments aient été portés à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué, par un courrier du 26 avril 2018, il estime la demande sans objet.

Elle y voit une erreur manifeste d'appréciation.

Elle affirme qu'en considérant qu'il n'y a pas de création de nouveau logement sur la base du simple fait que le locataire du logement litigieux est son fils et que, dès lors, il y a nécessairement une vie communautaire créée par cet habitat, l'auteur de l'acte attaqué réalise un procès d'intention. Elle écrit encore que la motivation de l'acte attaqué est manifestement inadéquate.

2. En réplique, elle soutient que si l'auteur de l'acte attaqué a examiné la demande de permis sous l'égide du CWATUP alors qu'il estime ne pas avoir disposé des éléments suffisants pour pouvoir considérer que le projet a été réalisé avant l'entrée en vigueur du CoDT, c'est bien parce qu'il était au fait de la date de la réalisation des travaux.

Elle affirme que son projet porte sur la création d'un second logement dans un bâtiment existant et qu'il ne s'agit pas d'un projet de colocation où les personnes ont choisi une vie communautaire.

3. Dans son dernier mémoire, elle maintient que même si certaines parties de son habitation sont partagées, il n'en résulte pas pour autant une situation de colocation dès lors que l'unité de logement créée est autonome du logement principal, puisqu'elle dispose d'un WC privatif et d'une entrée autonome de l'extérieur.

Elle est d'avis que le critère déterminant pour être en présence d'un logement à part entière doit en réalité être celui de l'usage qui est fait de cette unité de logement et que « la volonté est ici de créer un logement autonome en garantissant le caractère privatif de l'ensemble créé par l'adjonction des fonctions de base de l'habitat ».

IV.2. Examen

1. L'article 155, § 6, alinéa 1^{er}, du CWATUP, applicable à la date alléguée des travaux, dispose que :

« Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles 110 à 113 ou 127, § 3, et eu égard à la destination générale de la zone ou de son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant ».

Dans un même sens, l'article D.VII.18, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial énonce que :

« Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation requis, d'une part sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles D.IV.5 à D.IV.13 et d'autre part eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande, le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant ».

2. Ni l'article 84 du CWATUP, ni aucune autre disposition de ce Code ne définit la notion de « logement », ou encore ce qu'il convient d'entendre par « nouveau logement ». Le concept de logement a une acception large, allant du kot à l'appartement ou la maison d'habitation. Pour qu'il y ait création d'un second logement, il faut que le nouveau logement constitue une entité autonome du logement existant. Ainsi, le législateur considère le kot comme un logement au sens du CWATUP, qu'il soit mis à la disposition d'étudiants ou d'autre occupants, et ce, sans restreindre la notion aux seuls kots dans lesquels il n'y a pas d'utilisation commune de certaines pièces d'habitation, la disposition trouvant en effet son origine dans la volonté de lutter contre l'insalubrité et le surpeuplement et donc le souci d'assurer une certaine qualité de vie aux occupants de ces logements.

3. De manière générale, 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.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante 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 raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

4. La partie requérante critique uniquement les motifs à l'acte attaqué s'appuyant sur les dispositions du CWATUP, et non ceux dans lesquels il est fait application des dispositions du CoDT. C'est sur la base de cette critique qu'est examinée la légalité de l'acte attaqué.

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que la présente demande vise la régularisation de la création d'un second logement;

Considérant que la demande de permis est accompagnée d'une note explicative rapportant que la demanderesse héberge actuellement son petit-fils et son fils qui est malade; que la création du logement sollicitée est justifiée par le souhait d'une domiciliation de son fils, sans que ce dernier ne soit repris dans la composition du ménage; que le conseil de la demanderesse précise que "la pièce de vie du logement créé possède un accès privatif vers l'extérieur, ce qui en fait une entité autonome du logement principal, même si certaines installations (cuisine, salle de bain) sont communes (le wc du second logement étant strictement privatif)";

Considérant que l'article D.VII.18, alinéa 1^{er} du Code stipule que :

(...)

Considérant que, sur base des pièces versées au dossier, la date de l'accomplissement des actes et travaux sollicités ne peut être déterminée avec certitude;

(...)

Considérant que, si l'on examine la présente demande sur base des dispositions du CWATUP - législation qui pourrait être celle applicable au moment de l'accomplissement des actes et travaux sollicités (ce qui n'est pas démontré de manière certaine), l'autorité compétente doit constater que la demande ne crée pas de nouveau logement; que l'habitation reste une habitation unifamiliale; que le mode de vie communautaire choisi[...] par la demanderesse et ses proches trouve naturellement sa place dans une habitation unifamiliale; que ce mode d'habitat génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants (tout comme une colocation) et est celui d'une vie en famille; que la situation se

caractérise également par sa réversibilité; que la demande ne crée par un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1^{er}, 6^o du CWATUP; que, par ailleurs, cette demande ne correspond à aucun des cas de changement de destination visés par les articles 84 et 271 du CWATUP;

Considérant qu'il en découle que la présente demande ne crée pas un second logement soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme; que la demande de permis doit être déclarée sans objet ».

L'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur en droit en considérant que les espaces litigieux ne consistent pas en un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1^{er}, 6^o, du CWATUP. En effet, la seule circonstance qu'une entrée vers l'extérieur et qu'un WC propres à ces espaces ont été prévus n'emportent pas que ces espaces constituent une entité autonome du logement existant, alors que tous les autres espaces sont partagés et qu'existe donc une communication entre le logement principal et les espaces litigieux. Par ailleurs, la seule déclaration de volonté d'en faire un logement autonome ne suffit pas. Ainsi que l'auteur de l'acte attaqué a pu le constater, le projet se caractérise également par sa réversibilité.

Si les motifs de l'acte attaqué pris du « mode de vie communautaire choisi » sont sans pertinence sur la qualification juridique à donner aux espaces litigieux, leur inadéquation n'est pas de nature à remettre en cause la légalité de celle-ci, si bien que la partie requérante est, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, sans intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué sur cette base. En effet, cette irrégularité n'est pas de nature à avoir une influence sur le sens de la décision prise, n'a pas eu pour objet de la priver d'une garantie et est étrangère à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

Le premier moyen n'est pas fondé et est irrecevable pour le surplus.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

1. Le second moyen est pris de « la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, de la violation du décret du 13 juin 2002 portant assentiment à la Convention précitée, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, de l'illégalité de la base légale, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante observe que l'acte attaqué se fonde sur les dispositions du CoDT, lequel est entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 et trouve à s'appliquer à l'ensemble des projets sur le territoire de la Région wallonne.

Elle en déduit que le CoDT constitue un « plan-programme » au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

Elle est d'avis qu'il est difficile de contester que le CoDT constitue un acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets, conformément à la jurisprudence européenne. Elle ajoute que le CoDT est adopté par un parlement régional et « exigé » par une norme législative et qu'il concerne le secteur de l'aménagement du territoire et constitue le cadre de projets repris à l'annexe I et à l'annexe II de la directive « projets ». Elle fait valoir que le CoDT ne constitue pas une « modification mineure » et ne concerne pas qu'une « petite zone au niveau local » de sorte qu'il aurait dû respecter la directive 2001/42/CE en ce qu'elle impose la réalisation d'une évaluation des incidences. Elle s'appuie sur l'avis n° 61.506/4 du 12 juin 2017 de la section de législation du Conseil d'État.

Elle conclut qu'il apparaît manifestement que le CoDT aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences, ce qui n'a pas été le cas. Par conséquent, elle argue que le CoDT, en tant qu'il viole la directive 2001/42/CE et ses normes de transposition, est illégal et qu'une telle illégalité entachant le fondement de l'acte attaqué rejaillit sur la légalité de ce dernier.

À titre subsidiaire, si le Conseil d'État ne devait pas s'estimer suffisamment informé pour statuer sur la question de la légalité du CoDT, elle sollicitait initialement qu'une question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de Justice de l'Union Européenne mais elle renonce à cette question dans son dernier mémoire.

V.2. Examen

Il convient de constater que le Conseil d'État n'est pas compétent pour statuer sur la légalité des dispositions décrétales du CoDT.

Par ailleurs, dans l'arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, qui porte sur un recours en annulation dirigé contre diverses dispositions contenues dans l'article 1^{er} du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, la Cour constitutionnelle a jugé que ces dispositions ne peuvent pas être considérées comme des plans ou programmes relevant du champ d'application de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, essentiellement au motif que ni la réglementation ni la législation en tant que telles, de portée générale, n'entrent dans son champ d'application.

Ces enseignements jurisprudentiels sont d'application générale aux dispositions du CoDT, non pas uniquement à celles visées par le recours en annulation ayant donné lieu à l'arrêt n° 33/2019 précité.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour le montant de base de 700 euros.

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°, 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 8 février 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux