

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.973 du 10 juin 2022

A. 227.117/XIII-8547

En cause : **ALLEMAN** Guy,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard PAQUES, avocat,  
chaussée de Marche 458  
5101 Erpent,  
  
contre :  
  
**la Région wallonne**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
rue de l'Aurore 52  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 28 décembre 2018, Guy Alleman demande l'annulation de l'arrêté du 24 octobre 2018 du ministre de l'Environnement et l'Aménagement du territoire qui déclare irrecevable son recours introduit à l'encontre de la décision du collège communal de la ville de Namur refusant l'octroi d'un permis d'urbanisme de régularisation pour l'aménagement d'un second logement dans une maison d'habitation unifamiliale située rue des Résistants, 39 à Namur.

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Gaëlle Werquin, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 juin 2022.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Jennifer Vanderelst et Jérôme Denayer, *loco* M<sup>e</sup> Bernard Paques, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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*

1. Le 14 mars 2018, le requérant, représenté par son fils, introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « régularisation d'une habitation unifamiliale transformée en 2002 en 3 logements », sise sur une parcelle située rue des Résistants, 39 à Namur.

Le formulaire de demande de permis d'urbanisme précise qu'il s'agit, en réalité, de régulariser deux logements – un logement de deux chambres au rez-de-chaussée et un duplex de trois chambres aux premier et deuxième étages –. Le troisième logement créé initialement – un studio au rez-de-jardin de l'habitation – est supprimé et transformé en espaces communs aux deux logements précités à des fins de stockage, de chaufferie, de local de sport.

Le bien sur lequel porte cette demande de permis figure en zone d'habitat au plan de secteur de Namur établi par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, ainsi qu'en zone d'« ensembles résidentiels et habitat isolé (classe C) » au schéma de développement communal de la ville de Namur, adopté le 23 avril 2012 et entré en vigueur le 24 septembre 2012.

2. Le 29 mars 2018, la ville de Namur informe la partie requérante que le dossier de demande de permis d'urbanisme est complet.

3. Le 5 avril 2018, la zone de secours NAGE remet un rapport de prévention incendie favorable conditionnel à l'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

4. Par une décision du 26 avril mais notifiée le 22 juin 2018, le collège communal de la ville de Namur refuse le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 25 juillet 2018, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision du collège communal précitée, dont il est accusé réception le 26 juillet 2018.

6. Le 7 août 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie (DGO4) invite le requérant, le fonctionnaire délégué et le collège communal de la ville de Namur à se présenter à l'audition fixée devant la commission d'avis sur les recours le 31 août 2018.

7. À une date inconnue, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 établit une première analyse du dossier de demande de permis, laquelle est adressée à la partie requérante le 21 août 2018.

Aux termes de cette première analyse, il est considéré que le recours est irrecevable au motif que « le conseil du demandeur n'a pas fourni un exemplaire de l'annexe 20 contenant les informations et données liées à la demande dont objet ».

8. Le 30 août 2018, le conseil de la partie requérante adresse une note complémentaire à la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4, dans laquelle notamment il conteste l'irrecevabilité du recours.

9. Le 31 août 2018, la partie requérante est entendue dans le cadre de l'instruction de son recours.

En sa séance du même jour, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable à propos du projet envisagé.

Cet avis est, notamment, motivé comme suit :

« Compte tenu de ce que la Commission estime que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement et de l'habitat durable ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants leur garantissant un cadre de vie

de qualité et durable (cf. article D.I.1 du CoDT) ; que la création d'un logement totalement engagé dans le volume des combles, compte tenu des contraintes résultant de la configuration du volume habitable (pente de toiture) n'est pas acceptable ».

10. Le 26 septembre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet à l'autorité de recours, une proposition de déclarer le recours irrecevable.

11. Le 24 octobre 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment motivé comme suit :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 26 septembre 2018, réceptionnée en date du 28 septembre 2018 ; que cette proposition de décision déclarant le recours irrecevable repose sur les motifs suivants :

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

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du Code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences ;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat et en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de secteur de Namur par arrêté de l'exécutif de la Région wallonne du 14 mai 1986 et qui n'a cessé de produire ses effets pour le bien précité ;

Considérant que le bien est soumis au schéma de structure devenu schéma de développement communal du 24 septembre 2012 ; le bien y est situé en classe C (0 à 7 logements/ha) en zone centrale ;

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 qui dispose que :

[...]

Considérant que la demande déroge au Guide régional d'urbanisme □Règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite□ sur les points suivants :

Art. 415/1, 1° :

- Présence de marches sur le cheminement vers le hall commun ;

Art. 415/2 :

- La longueur du mur situé dans le prolongement de la porte fermée, du côté de la poignée, est inférieure à 50 centimètres minimum ; concerne porte d'accès vers logement au rez ;

- Le dégagement du hall ne présente pas une aire de rotation de 1,5 mètre minimum hors débatement de porte éventuelle ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.13, un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé, – ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application et concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

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

- 3.1.6.1. Caractéristiques de localisation – Description : territoire occupé majoritairement par des maisons unifamiliales isolées ;  
→ Perte du caractère unifamilial
- 3.1.6.2. Densité : la densité recommandée est de 0 à 7 logements/ha brut ...  
→ La densité (DR) brute relevé[e] pour l'ensemble des deux biens concernés est de  $\pm 19$  log/ha;
- 3.1.6.4. Cadre physique et espaces publics : 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<sup>er</sup> étage avec la jouissance du jardin ;  
→ Aucun des deux logements ne prévoit 3 chambres minimum ;

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

Considérant que la demande a été soumise à l'avis de la Zone de Secours NAGE : son avis sollicité transmis en date du 5 avril 2018 est favorable ;

Considérant qu'aucune enquête publique ou annonce de projet n'a été organisée ;

Considérant que l'avis de la Commission d'avis est libellé et motivé comme suit :

- ☐ Compte tenu de ce que la Commission estime que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement et de l'habitat durable ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article D.I.1 du CoDT) ; que la création d'un logement totalement engagé dans le volume des combles, compte tenu des contraintes résultant de la configuration du volume habitable (pente de la toiture) n'est pas acceptable ;

La Commission émet un avis défavorable ☐ ;

Considérant que si la demande devait être traitée sur le fond, la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux partagerait l'avis pertinent de la Commission et s'y rallierait ;

Considérant que l'article R.IV.66-1 du CoDT dispose que :

- Sous peine d'irrecevabilité, le recours introduit en vertu de l'article D.IV.63 par le demandeur, en ce compris par le collège communal lorsqu'il est le demandeur, est établi au moyen du formulaire et selon le contenu repris en annexe 20 du Code□ ;

Considérant que le conseil du demandeur a fourni un exemplaire de l'annexe 20 ne contenant pas les informations et données liées à la demande dont objet; partant, le recours doit être déclaré irrecevable ; que certes le courrier du conseil contenait une annexe 20 ; que celle-ci est liée à un autre dossier qui fait l'objet d'un recours ; qu'il y a donc une erreur matérielle qui rend le recours irrecevable vu que c'est le contenu de l'annexe 20 qui constitue le recours, le formulaire en étant le □moyen□ ; que la seule présence du formulaire ne peut rendre le recours recevable ;

Considérant que, contrairement à ce qu'affirme le conseil du demandeur dans son courrier du 30 août 2018, les enseignements des arrêts n<sup>os</sup> 188.007 et 223.628 ne peuvent être appliqué[s], *mutatis mutandis*, au cas présent attendu que ni l'article 20 ni l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoient, contrairement à l'article R.IV.66-1 du Code, l'irrecevabilité du recours en cas d'absence du formulaire complété ;

Considérant que le Gouvernement, habilité pour cela par le Législateur wallon, a donc clairement mis comme condition de recevabilité la présence de l'annexe 20 et son contenu ; qu'il est logique que, puisqu'il impose la présence d'un document sous peine d'irrecevabilité, que ce document soit précisément lié au recours intenté ; que s'il peut être admis qu'une annexe 20 contienne des erreurs matérielles portant sur des détails (tels que, par exemple, n° de police, n° de parcelle cadastrale, ...), il n'est pas raisonnable d'accepter une annexe 20 qui ne contient aucune référence correcte au recours intenté et aux informations de l'objet de la demande ; que, contrairement à ce qu'affirme également le conseil du demandeur dans son courrier du 30 août 2018, il n'y a pas ici □certaines erreurs matérielles□ dans la mesure où il y a erreur sur le nom du demandeur et ses coordonnées, la commune, les références cadastrales de l'objet de la demande, la date de la décision communale, la date de la réception de la décision communale par le demandeur et enfin sur l'objet de la demande ; qu'il ne s'agit donc pas de □certaines erreurs matérielles□ mais bien d'une annexe 20 liée à un autre recours ;

Considérant que le fait que le cadre 3 renvoie aux motivations contenues dans un document annexe n'est pas relevant attendu que le renvoi ainsi effectué est réalisé à l'aide d'une phrase générique (□voir courrier argumentaire en annexe□) ne démontrant aucunement que le recours visé par cette annexe 20 était bien celui de M. Alleman ; que les informations liées au recours doivent impérativement figurer dans l'annexe 20 sous peine d'irrecevabilité ;

Considérant au surplus que, même si le recours était recevable, *quod non*, il y aurait lieu de refuser le permis pour les motifs invoqués par la Commission d'avis dans son avis du 10 septembre 2018 ; que, de plus, les écarts aux points 3.1.6.2, et 3.1.6.4 du schéma de développement communal ne sont pas admissibles ; qu'en effet la densité prévue au point 3.1.6.2 est plus que doublement dépassée ; que l'écart est donc trop important pour être acceptable ; que la condition pour diviser un logement prévue au point 3.1.6.4 est une mesure destinée à assurer une qualité de vie certaine aux habitants, partant, il n'y a aucune raison de s'en écarter ;

Considérant, toujours si le recours était recevable, *quod non*, que, contrairement à ce qu'affirme son conseil, le demandeur ne fournit pas de

preuves objectives de l'existence du second logement ; qu'en effet les attestations de témoignages ne sont pas des preuves objectives, que la présence de deux compteurs n'implique pas automatiquement l'existence effective de deux logements ; que le demandeur aurait pu fournir la preuve, obtenue auprès des services communaux, qu'il y a bien deux numéros de police à l'adresse indiquée avec le nom des habitants de chaque numéro de police, seule preuve objective de l'existence de deux logements ; que le schéma de développement communal doit donc s'appliquer à la demande ;

Considérant, au regard de ce qui précède, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu de déclarer le recours irrecevable” ;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux.

[...] ».

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

1. Le premier moyen est pris de l'article 159 de la Constitution, de la violation de l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et de l'article D.IV.66, alinéa 6, du Code du développement territorial (CoDT), de « l'excès de compétence de l'auteur de l'acte », de la violation du principe de bonne administration dont le devoir de minutie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

2. Dans une première branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de déclarer irrecevable son recours au Gouvernement wallon au motif qu'il n'est pas établi au moyen du formulaire et selon le contenu de l'annexe 20 du CoDT, en se fondant sur l'article R.IV.66-1 du CoDT. Elle soutient que cette disposition est illégale en ce que la sanction de l'irrecevabilité qu'elle prévoit excède la délégation de compétence accordée à l'Exécutif régional sur la base des articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et D.IV.66, alinéa 6, du CoDT. Elle demande en conséquence d'en écarter l'application.

3. Elle affirme que l'habilitation donnée au Gouvernement wallon par les articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et D.IV.66, alinéa 6, du CoDT, est d'interprétation restrictive et permet uniquement à ce dernier de déterminer le modèle du formulaire d'introduction des recours et les modalités d'instruction desdits recours. À son estime, ces dispositions ne permettent pas au Gouvernement wallon de prévoir une sanction d'irrecevabilité du recours si celui-ci n'est pas établi au moyen du formulaire et selon le contenu reproduit en annexe 20 du CoDT.

Elle en conclut que l'article R.IV.66-1 du CoDT, en ce qu'il prévoit une telle sanction, est illégal et que, son application devant être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'acte attaqué n'est pas valablement fondé et est irrégulier.

4. Dans une seconde branche, elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de faire preuve d'un formalisme excessif, en violation du principe de bonne administration.

Elle considère qu'il découle des articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT que le recours au Gouvernement wallon doit contenir le formulaire repris à l'annexe 20 et que ce recours doit être établi selon le contenu dudit formulaire, mais pas que le formulaire doit être complété pour autant que le recours contienne l'ensemble des informations visées par celui-ci.

Elle relève que le recours qu'elle a adressé au Gouvernement wallon contenait bien le formulaire repris à l'annexe 20 du CoDT ainsi que l'ensemble des informations et annexes que ce formulaire vise. Elle affirme que la motivation de l'acte attaqué démontre que son auteur disposait bien de toutes les informations requises par ledit formulaire.

Elle soutient enfin que, contrairement à ce qui est indiqué dans l'acte attaqué, la jurisprudence du Conseil d'État à propos de la recevabilité des recours au Gouvernement wallon en matière de permis d'environnement et de permis unique peut être appliquée en l'espèce indépendamment du fait qu'en cette matière, il n'est pas prévu de sanction d'irrecevabilité du recours s'agissant du formulaire à y joindre.

5. En réplique, à propos de la première branche, elle estime qu'aucune considération, telle que l'effet utile d'une disposition, ne peut être prise en compte afin de contourner le principe contenu à l'article 159 de la Constitution. Elle soutient que la partie adverse s'interroge vainement sur l'effet utile de l'article R.IV.66-1 du CoDT s'il ne prévoyait pas de sanction d'irrecevabilité, dans la mesure où une telle considération ne peut entrer en ligne de compte pour juger de sa légalité. Elle précise qu'en tout état de cause, l'existence d'un formulaire non assorti de sanction conserve un effet utile dès lors qu'il permet à l'administré, en lui servant de guide, d'être certain d'avoir fourni à l'administration tous les renseignements utiles à son recours.

Elle affirme que l'habilitation confiée par l'article D.IV.66, alinéa 6, du CoDT au Gouvernement wallon d'arrêter les modalités d'instruction des recours ne va pas jusqu'à lui permettre de décider d'assortir ces modalités de sanctions.

Elle fait valoir que la problématique rencontrée en l'espèce est étrangère à celle dont a eu à connaître le Conseil d'État dans une affaire relative à l'ancien article 119 du CWATUP au motif que l'ancien article 8 du CWATUP assortissait, lui-même, le non-usage de l'envoi recommandé d'une sanction de nullité. Elle expose qu'en l'espèce, une disposition décrétable charge le Gouvernement wallon d'établir un modèle de formulaire mais ne prévoit pas que le non-respect de ce formulaire devrait entraîner la nullité ou l'irrecevabilité du recours, pas plus qu'elle ne charge le Gouvernement d'arrêter une telle sanction.

Elle considère enfin que la partie adverse s'appuie à tort sur un article de doctrine pour affirmer que la sanction d'irrecevabilité prévue à l'article R.IV.66-1 du CoDT est une nouveauté destinée à mettre fin à la jurisprudence du Conseil d'État qui considérait, en ce qui concerne le recours institué par l'article 119, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP, qu'en l'absence de motivation, le recours devait être déclaré recevable, le réclamant s'exposant tout au plus à ce que son recours soit déclaré non fondé.

À son estime, non seulement l'article de doctrine en question fait référence à un arrêt du Conseil d'État qui n'existe pas mais, plus fondamentalement, il ne tient pas compte des travaux parlementaires desquels il ressort que le législateur n'a pas entendu assortir le formulaire d'une sanction d'irrecevabilité, mais a seulement souhaité faciliter l'encodage des recours.

6. Quant à la seconde branche, elle est d'avis que le fait d'appliquer mécaniquement les articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, D.IV.66, alinéa 6, et R.IV.66-1 du CoDT n'exclut pas pour autant qu'un excès de formalisme a pu être commis. Elle affirme qu'en l'espèce toute autre autorité placée dans la même situation aurait agi différemment compte tenu des éléments d'information en sa possession, à savoir des documents lui permettant d'identifier l'auteur du recours, la décision dont recours, la date de sa réception, l'objet du recours et d'apprécier celui-ci au regard de la situation de droit et de fait du bien.

7. Dans son dernier mémoire, en ce qui concerne la première branche, la partie requérante estime que l'article R.IV.66-1 du CoDT ne peut trouver son fondement dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dès lors qu'il bénéficie de deux fondements spécifiques, les articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et D.IV.66, alinéa 6, du CoDT, qui doivent

l'emporter sur le pouvoir d'exécution général des décrets ou, à tout le moins, à la lumière desquels celui-ci doit s'apprécier.

Elle est d'avis qu'il appartient au pouvoir législatif de choisir d'assortir ou non le non-respect d'une modalité prévue par un décret d'une sanction ou d'habiliter l'exécutif à le faire, étant entendu qu'il s'agit d'un choix politique essentiel.

Elle affirme qu'en l'espèce, le législateur décretaal wallon n'a pas choisi d'assortir l'absence de l'utilisation du formulaire ou l'utilisation d'un formulaire lacunaire d'une sanction.

À son estime, s'il devait être considéré que l'absence de sanction prévue dans les dispositions décrétales précitées sont une lacune ou un silence, il n'appartenait de toute façon pas au Gouvernement wallon d'y remédier sur la base de l'article 20 de la loi spéciale, précité.

8. En ce qui concerne la seconde branche, elle rappelle que toutes les données se retrouvaient de manière claire et précise dans le courrier circonstancié annexé au formulaire « annexe 20 » introduit et estime que l'autorité de recours fait preuve d'un formalisme excessif lorsqu'elle n'en tient pas compte.

#### *IV.2. Examen*

##### *Sur la première branche*

1. L'article R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, inséré par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 « formant la partie réglementaire du Code du développement territorial », s'énonce de la manière suivante :

« Sous peine d'irrecevabilité, le recours introduit en vertu de l'article D.IV.63 par le demandeur, en ce compris par le collège communal lorsqu'il est le demandeur, est établi au moyen du formulaire et selon le contenu repris en annexe 20 du Code ».

Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 précité vise « le Code du développement territorial du 20 juillet 2016 » et « l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Cette dernière référence a été insérée à la suite de l'avis n° 60.146/4 émis par la section de législation du Conseil d'État le 30 novembre 2016 à propos du projet d'arrêté précité, lequel est rédigé sur ce point de la manière suivante :

- « Quelques dispositions du projet d'arrêté – notamment celles qui figurent aux articles R.I.10-5, § 3, et R.I.11-8, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet – trouvent leur fondement, non pas dans l'une ou l'autre des habilitations expresses et particulières que le CoDT, établi par le décret du 20 juillet 2016, donne au Gouvernement, mais dans le pouvoir que celui-ci tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets et, à ce titre, de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit.

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit, dès lors, figurer dans un alinéa 1<sup>er</sup> nouveau du préambule ».

2. L'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, du CoDT dispose comme suit :

- « Le demandeur peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement par envoi à l'adresse du directeur général de la DGO4 dans les trente jours :
- 1° soit de la réception de la décision du collège communal visée à l'article D.IV.46 et D.IV.62 ;
  - 2° soit de la réception de la décision du fonctionnaire délégué visée à l'article D.IV.47, § 1<sup>er</sup> ou § 2 ;
  - 3° soit de la réception de la décision du fonctionnaire délégué visée à l'article D.IV.48 ;
  - 4° soit, en l'absence d'envoi de la décision du fonctionnaire délégué dans les délais visés respectivement aux articles D.IV.48 ou D.IV.91, en application de l'article D.IV.48, à dater du jour suivant le terme du délai qui lui était imparti pour envoyer sa décision.

Le recours contient un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement, une copie des plans de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou une copie de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 si elle ne contient pas de plan, et une copie de la décision dont recours si elle existe ».

L'article D.IV.66 du CoDT prévoit ce qui suit :

- « Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement ou la personne qu'il délègue à cette fin transmet :
- 1° à la personne qui a introduit le recours ou au demandeur qui souhaite que sa demande soit instruite, un accusé de réception qui précise la date à laquelle a lieu l'audition par la commission d'avis sur les recours ;
  - 2° aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition précitée.

Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les quarante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission d'avis.

Au plus tard dix jours avant la tenue de l'audition, l'administration envoie aux personnes ou instances invitées une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

- 1° la situation et, le cas échéant, les dérogations ou les écarts au plan de secteur, aux schémas, à la carte d'affectation des sols, aux guides d'urbanisme ou à un permis d'urbanisation ;

2° l'inscription du bien immobilier sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou visé par une procédure de classement, en vertu du Code wallon du Patrimoine ou en vertu de la législation applicable en région de langue allemande, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 21 du même Code, sa localisation dans un périmètre visé aux articles D.V.I, D.V.7, ou D.V.9, dans un plan d'expropriation ou si le bien est visé à l'article D.IV.57.

Lorsque la demande est relative à un bien visé au Titre VI ou au Titre VII du Code wallon du Patrimoine, le Gouvernement invite l'Administration du patrimoine. Lorsque la demande a fait l'objet d'un avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, le Gouvernement invite la Commission.

Lors de l'audition, les personnes ou instances invitées peuvent déposer au dossier, après l'avoir exposée, une note de motivation ou toute pièce complémentaire qu'elles jugent utile.

Dans les huit jours de la tenue de l'audition, la commission d'avis transmet simultanément son avis à l'administration et au Gouvernement. À défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours.

Le Gouvernement peut arrêter les modalités d'instruction des recours ».

3. L'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT précité habilite ainsi le Gouvernement wallon à fixer le modèle de formulaire que doit contenir le recours. L'article D.IV.66, alinéa 6, du CoDT, quant à lui, invite le Gouvernement wallon à arrêter les modalités d'instruction des recours.

Habiler le Gouvernement wallon à fixer le modèle de formulaire que doit contenir le recours, compte tenu du caractère précis et spécifique de cette mission, n'inclut pas le pouvoir de sanctionner d'irrecevabilité l'absence d'utilisation du formulaire ou le non-respect du contenu repris à l'annexe 20 du Code.

L'autorisation donnée au Gouvernement wallon d'arrêter les modalités d'instruction des recours ne permet pas non plus à elle seule de fonder la mesure prise aux termes de l'article R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT.

En conséquence, les habilitations expressément prévues aux articles D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et D.IV.66, alinéa 6, du CoDT ne suffisent pas à procurer un fondement juridique à l'article R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT.

4. En revanche, ainsi qu'il ressort du préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 précité, celui-ci est également adopté sur la base de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel fonde la compétence générale du Gouvernement wallon d'exécution des décrets.

À l'instar de celui reconnu au Roi, le pouvoir d'exécution général du Gouvernement wallon lui permet, malgré le silence de la loi, de dégager de l'économie générale de celle-ci les conséquences qui en dérivent naturellement, sans pouvoir ni en étendre, ni en restreindre la portée, et ce d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

En l'occurrence, ainsi que relevé ci-avant, l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT impose que le recours du demandeur de permis auprès du Gouvernement wallon contienne notamment un formulaire, dont le modèle est fixé par le Gouvernement wallon.

Il ressort des travaux parlementaires de ce Code que l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 à 4, en projet, prévoyait initialement une phase d'examen de la complétude du recours administratif, qui a ensuite été supprimée au profit de l'utilisation d'« un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement ».

La justification donnée à cet amendement est la suivante :

« À la demande de l'UPSI de cadencer la procédure de recours, il est proposé de supprimer l'étape de reconnaissance de complétude du recours et de la remplacer par la fourniture d'un formulaire qui précise les données nécessaires à l'encodage. Le dossier complet est fourni (avec enquête publique et avis éventuels etc.) par le collège communal et le fonctionnaire délégué » (*Doc. Parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/342, p. 6).

Il s'en déduit que l'intention du législateur wallon est de faire du formulaire-type un élément essentiel de la procédure de recours permettant d'assurer, d'une part, la complétude de celui-ci en y listant les renseignements à fournir par le demandeur de permis et, d'autre part, la rapidité de la procédure de recours en regroupant dans un seul et même document les informations nécessaires à l'encodage préalable à l'instruction dudit recours.

Dans ce contexte, il peut être considéré que le Gouvernement wallon, en assortissant le non-respect de la modalité du formulaire-type et de son contenu imposée par l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT d'une sanction de l'irrecevabilité du recours, n'est pas sorti du cadre du décret du 20 juillet 2016 précité qu'il entendait exécuter.

Par conséquent, l'article R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement wallon qui lui est reconnu à l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 combiné à l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT. Il n'est pas illégal

et son application ne doit pas être écartée en application de l'article 159 de la Constitution.

La première branche n'est pas fondée.

#### *Sur la seconde branche*

L'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT précité prescrit que le recours du demandeur de permis auprès du Gouvernement wallon contient un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement wallon et dont il ne précise pas les mentions qui doivent y être reprises.

L'article R.IV.66-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit, en revanche, que le recours en question est établi, « sous peine d'irrecevabilité », « au moyen du formulaire et selon le contenu repris en annexe 20 du Code ».

L'application des deux dispositions combinées précitées implique, à peine d'irrecevabilité du recours administratif, l'utilisation du formulaire « annexe 20 » complété par les informations relatives au recours auquel il se rapporte.

En effet, comme constaté dans le cadre de l'examen de la première branche, l'un des objectifs poursuivis par l'article D.IV.63, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT est la rapidité de la procédure de recours en regroupant dans un seul et même document les informations nécessaires à l'encodage préalable à l'instruction dudit recours.

Il en découle qu'admettre un formulaire non complété ou complété avec des informations étrangères au recours auquel il se rapporte va à l'encontre de l'objectif poursuivi.

Ainsi que l'autorité de recours le constate dans la décision attaquée, le Gouvernement wallon a mis comme condition de recevabilité du recours administratif l'utilisation de l'annexe 20 et de son contenu.

En l'espèce, le demandeur de permis a introduit par erreur un formulaire « annexe 20 » qui concerne un autre recours et ne contient donc aucune référence correcte aux informations de l'objet de sa demande. En revanche, le cadre 3 de ce formulaire renvoie à un courrier argumentaire annexé dont il n'est pas contesté qu'il contient bien les informations requises par le « contenu » de l'annexe 20 précitée, s'agissant cette fois du recours administratif introduit par le requérant et des informations relatives à sa demande de permis.

La direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 ne s'y est d'ailleurs pas trompée puisqu'il ressort du dossier administratif qu'elle a pu instruire le recours administratif sur cette base et que la commission d'avis sur les recours a pu émettre son avis sur la demande de permis.

Au vu de ces circonstances particulières, l'autorité de recours fait preuve d'un formalisme excessif en déclarant irrecevable le recours administratif introduit au motif que l'annexe 20 envoyée est erronée alors que les formalités prescrites, soit les informations correctes relatives au recours du demandeur de permis et donc le « contenu » de cette annexe, ont bien été portées à sa connaissance.

Cela étant, il ressort de la décision attaquée que si l'autorité de recours se prononce à titre principal sur l'irrecevabilité du recours administratif, elle en examine cependant le fond à titre subsidiaire. Partant, le demandeur de permis n'a pas été privé d'une garantie, ses moyens de fond ayant fait l'objet d'un examen par l'autorité. Compte tenu de ces éléments, il ne justifie pas d'un intérêt suffisant à la seconde branche de son moyen.

La seconde branche est irrecevable, à défaut d'intérêt.

## *V. Second moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

1. Le second moyen – divisé en deux branches – est pris « de la violation de l'article D.VII.18, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, de l'article 414, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, premier tiret, du Guide régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par des personnes à mobilité réduite, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

2. Dans une première branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de trouver un fondement dans les options du schéma de développement communal de Namur adopté le 23 avril 2012 et entré en vigueur le 24 septembre 2012 alors que l'article D.VII.18, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT impose à l'autorité administrative d'appliquer la réglementation la plus favorable aux actes et travaux dont la régularisation est sollicitée, soit en l'espèce celle en vigueur lors de l'accomplissement de ceux-ci.

3. Dans une seconde branche, elle fait grief à l'acte attaqué de se fonder sur les normes du guide régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par des personnes à mobilité réduite alors qu'à son estime, ledit guide ne s'applique pas à la demande de permis d'urbanisme qu'elle a introduite dès lors que les actes et travaux concernent une construction existante et ne constituent pas des transformations majeures.

4. En réplique, à propos de la première branche, elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle la preuve de l'existence vraisemblable d'actes et travaux ne doit pas revêtir une forme particulière et peut être établie notamment au moyen d'attestations ou de témoignages. Elle précise que les travaux préparatoires du décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme qui a inséré l'article 155, § 6, alinéa 1<sup>er</sup>, dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) vont également dans ce sens.

Elle estime qu'en l'espèce, la preuve de la période à laquelle les travaux ont été effectués est établie à suffisance de droit au moyen de 11 témoignages écrits contre lesquels la partie adverse ne s'inscrit pas en faux et vis-à-vis desquels elle ne rapporte pas la preuve contraire. Elle conclut qu'il faut considérer que les actes et travaux ont bien été accomplis avant le 1<sup>er</sup> octobre 2002 et que c'est à tort que l'acte attaqué repose sur le schéma de structure communal de Namur.

5. À propos de la seconde branche, elle estime tout d'abord que rien dans l'acte attaqué ne permet de qualifier les considérants relatifs au guide régional d'urbanisme de surabondants, d'autant qu'ils sont placés avant ceux portant sur la recevabilité du recours administratif.

Elle considère en outre qu'en raison même de l'objet de la demande et au regard des plans accompagnant celle-ci, aucune transformation majeure ni aucun changement de destination n'a eu lieu de telle sorte que le guide régional d'urbanisme ne peut trouver à s'appliquer. Elle ajoute que la partie adverse tente de renverser la charge de la preuve lorsqu'elle sollicite de sa part l'apport de la preuve de ce que les actes et travaux relatifs à la construction existante n'ont impliqué aucune transformation.

## *V.2. Examen*

### *Sur les deux branches*

L'autorité de recours motive l'acte attaqué notamment comme suit :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 26 septembre 2018, réceptionnée en date du 28 septembre 2018 ; que cette proposition de décision déclarant le recours irrecevable repose sur les motifs suivants :

[...]

Considérant que l'avis de la Commission d'avis est libellé et motivé comme suit :

“ Compte tenu de ce que la Commission estime que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement et de l'habitat durable ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article D.I.1 du CoDT) ; que la création d'un logement totalement engagé dans le volume des combles, compte tenu des contraintes résultant de la configuration du volume habitable (pente de la toiture) n'est pas acceptable ;

La Commission émet un avis défavorable” ;

Considérant que si la demande devait être traitée sur le fond, la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux partagerait l'avis pertinent de la Commission et s'y rallierait ;

[...]

“Considérant au surplus que, même si le recours était recevable, *quod non*, il y aurait lieu de refuser le permis pour les motifs invoqués par la Commission d'avis dans son avis du 10 septembre 2018 ; que, de plus, les écarts aux points 3.1.6.2, et 3.1.6.4 du schéma de développement communal ne sont pas admissibles; qu'en effet la densité prévue au point 3.1.6.2 est plus que doublement dépassée ; que l'écart est donc trop important pour être acceptable ; que la condition pour diviser un logement prévue au point 3.1.6.4 est une mesure destinée à assurer une qualité de vie certaine aux habitants, partant, il n'y a aucune raison de s'en écarter ;

Considérant, toujours si le recours était recevable, *quod non*, que, contrairement à ce qu'affirme son conseil, le demandeur ne fournit pas de preuves objectives de l'existence du second logement ; qu'en effet les attestations de témoignages ne sont pas des preuves objectives, que la présence de deux compteurs n'implique pas automatiquement l'existence effective de deux logements ; que le demandeur aurait pu fournir la preuve, obtenue auprès des services communaux, qu'il y a bien deux numéros de police à l'adresse indiquée avec le nom des habitants de chaque numéro de police, seule preuve objective de l'existence de deux logements ; que le schéma de développement communal doit donc s'appliquer à la demande ;

Considérant, au regard de ce qui précède, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu de déclarer le recours irrecevable” ;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux ».

Il résulte de cette motivation que, sur le fond de la demande de régularisation, l'autorité de recours se réfère principalement à l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours, laquelle a considéré « que la création d'un logement totalement engagé dans le volume des combles, compte tenu des contraintes résultant de la configuration du volume habitable (pente de la toiture) n'est pas acceptable » et ne constitue donc pas un bon aménagement des lieux. Ce

motif qui n'est pas critiqué par la partie requérante est déterminant, les considérations qui suivent, relatives à l'application du schéma de développement communal, ne faisant que s'ajouter puisqu'elles sont introduites par la locution « de plus ».

En ce qui concerne les dispositions du guide régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou partie de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par des personnes à mobilité réduite, si l'autorité de recours indique effectivement que la demande de permis dont elle est saisie y déroge sur plusieurs points, elle n'en tire aucune conséquence et ne motive pas le refus de régularisation sur cette base.

Il résulte de ce qui précède que la partie requérante est dépourvue d'intérêt à ce second moyen.

#### *VI. Indemnité de procédure*

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

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

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<sup>e</sup> chambre, le 10 juin 2022, par :

Colette Debroux,  
Anne-Françoise Bolly,  
Luc Donnay,  
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Colette Debroux