

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.932 du 26 juin 2023

A. 227.186/XIII-8553

En cause : **la ville de Jodoigne**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
Vieux Chemin du Poète 11
1301 Wavre,

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 le 14 janvier 2019 par la voie électronique, la ville de Jodoigne demande l'annulation de l'arrêté du 5 novembre 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société anonyme (SA) Le Coin Gourmand un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un appartement sur un bien sis chaussée de Wavre n° 1 à Jodoigne.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 10 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 juin 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bernard Francis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 1^{er} mars 2018, la SA Le Coin Gourmand introduit une demande de permis d'urbanisme visant à régulariser un logement situé au-dessus d'un commerce sur un bien sis chaussée de Wavre n° 1 à Jodoigne.

Dans sa demande, elle apporte les précisions suivantes, relatives à une autre demande de permis d'urbanisme :

« Un permis d'urbanisme est en cours de demande pour la création d'un commerce et la modification des façades. [...] Celles-ci seront habillées de bardages, soit en cèdre naturel, soit en panneaux type TRESPA de ton anthracite. Les baies existantes seront modifiées pour créer des vitrines supplémentaires tout en gardant une dominante verticale pour s'intégrer au cadre bâti. Un bandeau situé en partie supérieure de la façade sera réalisé également en panneaux type TRESPA de ton anthracite pour accueillir les enseignes des commerces. L'escalier extérieur existant qui mène au logement situé au-dessus du commerce sera également intégré dans la rénovation des façades en plaçant un bardage en cèdre de ton naturel devant l'escalier et servant de garde-corps pour l'accès à la terrasse. De ce fait, cet escalier ne sera plus visible de la voirie. Le logement reste tel quel à part l'ajout d'une fenêtre de toiture dans la chambre pour respecter les normes de salubrité. L'ensemble de l'entrepôt sera isolé et ventilé suivant les normes en vigueur en Région wallonne ».

Le bien est situé en zone d'habitat et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, ainsi qu'en zone d'habitat à densité très forte au schéma de structure communal, devenu schéma

de développement communal (SDC), adopté par le conseil communal de Jodoigne le 6 décembre 2016.

Il ressort de la demande que le projet s'écarte du SDC en tant que le logement à régulariser est d'une superficie inférieure à 60 m².

2. Ni le collège communal de Jodoigne ni le fonctionnaire délégué, saisi à sa suite, ne prennent de décision dans les délais impartis, de sorte que la demande de permis est réputée refusée en application de l'article D.IV.47, § 1^{er}, alinéa 3, du Code du développement territorial (CoDT).

3. Le 30 juillet 2018, l'architecte de la demanderesse de permis introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

4. Le 7 septembre 2018, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable formulé comme suit :

« Compte tenu de ce que les volumes sont des volumes existants ; qu'il est préférable de trouver une affectation aux espaces disponibles plutôt que de les laisser vides ; que la commission valide ce principe ;
Compte tenu de ce que la surface habitable est réduite (espace de vie de l'ordre de 34 m²) ; qu'une partie de cette surface présente une hauteur sous plafond de 2 mètres ; que l'espace mezzanine présente une hauteur maximale sous le faîte de 1,62 mètre ; que la seule vue directe depuis l'espace vie est constitué par la porte entrée (vitrée ?) ; que la commission estime que la configuration des lieux n'est pas favorable à la création d'un lieu de vie de qualité ; que le logement ne bénéficiera que de très peu d'éclairage naturel et de vues de piètre qualité ; que celui-ci ne bénéficie pas d'espaces extérieurs pour les loisirs et la détente ».

5. Le 11 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note proposant de refuser le permis. Elle indique qu'elle « partage pleinement l'avis pertinent » de la CAR et fait valoir les motifs suivants :

« Considérant que la pièce de vie cuisine /séjour est de dimensions très réduites et ne dispose, pour les vues, l'éclairage naturel et l'aération, que de la porte d'entrée ; que de même la chambre et la salle de bains constituent des espaces restreints sans possibilité de rangement ; que la salle de bains n'a pas d'accès à la lumière et à l'aération naturelle ; que ces espaces ne permettent pas d'offrir aux occupants un lieu de vie de qualité ; que, pour rappel, l'article D.IV.57, 5°, du Code dispose que le permis peut être refusé s'il porte sur un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés dans le Code wallon du logement et ce, sans préjudice de tout autre élément d'appréciation fondé sur l'habitabilité ».

6. Le 5 novembre 2018, le ministre octroie le permis sollicité sur la base de la motivation suivante :

« Considérant que le bâtiment se situe à proximité du centre de Jodoigne, dans la zone d'habitat à densité très forte au schéma de développement communal ; que la création d'un logement à cet endroit ne compromet donc pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma précité ;

Considérant que, comme l'indique la Commission dans son avis, les volumes sont existants et ne sont pas modifiés ; qu'il est préférable de trouver une affectation aux espaces disponibles plutôt que de les laisser vides ; que l'autorité de recours valide donc le principe de réaliser un logement à cet endroit ;

Considérant dès lors qu'il y a lieu d'examiner le projet au regard des critères de salubrité visés dans le Code wallon du logement et de son habitabilité ;

Considérant qu'à ce propos, il y a lieu de constater que l'espace mezzanine présente une hauteur maximale sous le faîte de 1,62 m ; que celle-ci est insuffisante pour être utilisée comme pièce de vie et offrir aux occupants un lieu de vie de qualité ; que cette mezzanine ne peut dès lors être autorisée et sera démontée ;

Considérant qu'ainsi, l'espace cuisine/séjour bénéficiera d'une volumétrie plus acceptable ;

Considérant, par ailleurs, que cette pièce de vie cuisine/séjour d'une superficie de 34 m² ne dispose, pour les vues, l'éclairage naturel et l'aération, que de la porte d'entrée et d'un velux dans la toiture ; que ces conditions sont insuffisantes ; qu'elles peuvent aisément être améliorées par :

- le placement d'un second velux (134 x 98 cm) au niveau de la cuisine et disposé dans la toiture de la même manière que le premier et espacé de celui-ci de 150 cm (voir plan du 1^{er} étage complété) ;
- le placement de deux châssis vitrés de dimensions identiques à la porte d'entrée (217 x 96 cm) disposés de part et d'autre de celle-ci et espacés de 30 cm (voir plan du 1^{er} étage complété) ;

Considérant enfin, que contrairement aux motifs développés par la DGO4, l'autorité de recours estime que la chambre d'une superficie de 14 m² et la salle de bains d'une superficie de 4,7 m² constituent des espaces acceptables pour ce type de logement ; que ces pièces de vie respectent les critères de salubrité visés dans le Code wallon du logement ;

Considérant, au regard de ce qui précède, que le permis d'urbanisme peut être délivré sous conditions ».

Les conditions imposées sont donc la suppression de la mezzanine existante ainsi que le placement d'un Velux dans le toit et de deux châssis vitrés à disposer des deux côtés de la porte d'entrée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 22 novembre 2018, après un refus du collège communal de Jodoigne et du fonctionnaire délégué, le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à la demanderesse un permis d'urbanisme relatif au même bien, ayant pour objet la division de la surface commerciale en deux commerces, ainsi que la modification des façades.

Il est indiqué dans les motifs de cet acte que « le logement “à régulariser” auquel fait référence le fonctionnaire délégué dans son avis, a fait l'objet d'un permis d'urbanisme conditionnel sur recours ».

Ce second permis d'urbanisme n'a pas été attaqué par la partie requérante.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.I.I. et D.IV.57, 5°, du CoDT, de l'article 3, 4°, du Code du logement et de l'habitat durable, de l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la hiérarchie des normes, du principe du cumul des polices administratives, des principes généraux de bonne administration et du devoir de minutie qui en découle ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que la CAR et la DGO4 ont souligné que la salle de bains n'avait ni lumière ni aération naturelles. Elle fait valoir que, suivant l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, « le critère minimal relatif à la ventilation est respecté si toute pièce d'habitation et tout local sanitaire disposent soit d'une ventilation forcée, soit d'une ouverture, d'une grille ou d'une gaine ouvrant sur l'extérieur du bâtiment, de surface de section libre en position ouverte d'au moins 70 cm² pour les wc, 140 cm² pour les cuisines, salle de bains, douche et buanderie et 0,08 % de la superficie plancher pour les pièces de séjour et les chambres ».

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de n'imposer aucune condition à cet égard sans s'en expliquer, alors que la salle de bains ne respecte pas cette prescription et que ce point a été expressément soulevé par la DGO4 dans son avis.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'article D.IV.57 du CoDT n'instaure pas d'obligation dans le chef de l'autorité mais établit seulement une faculté de refuser le permis ou de le subordonner à des conditions, contrairement à l'article D.IV.55 du code.

Elle renvoie également au cadre 6 de l'annexe 4 de la demande de permis, qui indique que « l'ensemble de l'entrepôt sera isolé et ventilé suivant les normes en vigueur en Région wallonne ».

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante reconnaît que l'article D.IV.57 du CoDT n'impose pas à l'autorité de refuser un permis d'urbanisme qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité des logements mais soutient que cette disposition lui permet de refuser un permis qui ne respecte pas ces critères.

Elle relève que l'auteur de l'acte attaqué a lui-même estimé qu'il y avait « lieu d'examiner le projet au regard des critères de salubrité visés dans le Code wallon du logement et de son habitabilité », avant de considérer que le projet est conforme à ces critères alors que ce n'est pas le cas.

À son estime, en renvoyant à la demande de permis qui précisait que l'ensemble de l'entrepôt sera ventilé suivant les normes en vigueur en Région wallonne, la partie adverse n'avance pas un argument pertinent car la demande de permis ne porte que sur la régularisation du logement situé au-dessus d'un commerce, excluant donc l'entrepôt en question.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

En réponse à une exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par l'auditeur rapporteur, la partie requérante affirme que l'irrégularité qu'elle soulève a pu exercer une influence sur le sens de la décision prise et que raisonner autrement « revient à considérer que l'auteur de l'acte attaqué aurait – même s'il avait formellement constaté que la salle de bains ne rencontre pas le prescrit légal en termes de salubrité – nécessairement délivré l'acte attaqué...alors que rien ne permet de le présumer ».

IV.2. Examen

1.1 L'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du Logement, alors applicable, dispose comme suit :

« Le critère minimal relatif à la ventilation est respecté si toute pièce d'habitation et tout local sanitaire disposent soit d'une ventilation forcée, soit d'une ouverture, d'une grille ou d'une gaine ouvrant sur l'extérieur du bâtiment, de surface de

section libre en position ouverte d'au moins 70 cm² pour les wc, 140 cm² pour les cuisines, salle de bains, douche et buanderie et 0,08 % de la superficie plancher pour les pièces de séjour et les chambres ».

1.2 Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la salle de bains du logement à régulariser est munie d'une quelconque ventilation. La mention figurant dans la demande de permis, selon laquelle « l'ensemble de l'entrepôt sera isolé et ventilé suivant les normes en vigueur en Région wallonne », ne suffit pas à établir que de tels travaux seront réalisés dès lors que cette mention semble se rapporter à une autre demande de permis et que les plans joints à la demande de permis en cause ne représentent aucune ventilation, outre qu'il s'agit d'autoriser un projet déjà réalisé.

Il s'ensuit qu'il n'est pas établi que ce logement respecte l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité.

1.3 L'article D.IV.57, 5°, du CoDT dispose comme suit :

- « Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :
[...]
5° un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et ce, sans préjudice de l'article 4, alinéa 2, du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité ».

Cette disposition organise donc l'articulation des polices de l'urbanisme et du logement dans un cas spécifique, en créant une faculté – et non une obligation – de tenir compte des règlements en matière de logement dans l'instruction des permis d'urbanisme de type résidentiel.

La disposition qui habilite le Gouvernement à fixer des critères minimaux de salubrité en matière de ventilation des habitations est l'article 3, 4°, du Code du Logement et de l'habitat durable – désormais Code wallon de l'habitation durable – et non l'article 3, 5°, relatif quant à lui à l'éclairage naturel. L'article D.IV.57, 5°, du CoDT implique qu'un projet qui ne respecte pas toutes les dispositions de ce code ne doit pas nécessairement conduire l'autorité en charge de la police spéciale de l'urbanisme à adopter une décision de refus.

1.4 Il s'ensuit que ce grief n'est pas fondé.

2.1 Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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.

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption. Toutefois, lorsqu'au cours de l'instruction de la demande sont formulées par les instances consultées des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

2.2 En l'espèce, dans son avis donné le 11 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 avait expressément souligné que la salle de bains n'a pas d'accès à l'aération naturelle et que cet espace ne permet pas d'offrir aux occupants un lieu de vie de qualité, tout en rappelant le prescrit de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT.

De son côté, l'auteur de l'acte attaqué indique son intention « d'examiner le projet au regard des critères de salubrité visés dans le Code wallon du logement et de son habitabilité » et affirme que la salle de bains respecte les critères de salubrité visés dans ce Code.

Dès lors qu'il est établi qu'en réalité, la salle de bains ne respecte pas les critères de salubrité en termes de ventilation et qu'aucune condition n'est imposée en ce sens, la motivation du permis ne permet ni de comprendre pourquoi son auteur est passé outre aux observations de la DGO4 ni de s'assurer qu'elle a été précédée d'un examen de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

2.3 Il s'ensuit que ce grief est fondé.

3. En conclusion, le premier moyen est partiellement fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 5 novembre 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SA Le Coin Gourmand un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un appartement sur un bien sis chaussée de Wavre n° 1 à Jodoigne.

Article 2.

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

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 adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 26 juin 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux