CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.423 du 12 janvier 2024

A. 228.394/XIII-8685

En cause : **EL AMANI** Mohamed,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune de Waterloo,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Luca CECI et
Frédéric VAN DEN BOSCH, avocats,
rue du Panier vert 70
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 juin 2019, Mohamed El Amani demande l'annulation de l'arrêté du 11 avril 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme de régularisation ayant pour objet la création d'un logement supplémentaire sur un bien sis rue Noël, 35 à Waterloo

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 7 août 2019, la commune de Waterloo a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 août 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 avril 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1er juin 2023.

Mme Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Maxence Poivre, *loco* Me Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Yassine Laghmiche, *loco* Me Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Fleur Lambert, *loco* Mes Luca Ceci et Frédéric van den Bosch, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant est propriétaire d'un immeuble sis rue Noël, 35 à Waterloo. Cet immeuble comportait deux appartements. Il y a réalisé, sans permis d'urbanisme, deux logements supplémentaires, l'un dans les combles et le second, un studio, au rez-de-chaussée.

4. Le 6 juin 2014, le collège communal octroie un permis d'urbanisme pour le logement aménagé sous les combles, tandis que la même décision rejette la demande en tant qu'elle vise la régularisation du studio situé au rez-de-chaussée.

Le 9 janvier 2015, la partie adverse décide également, sur recours, de refuser le permis ayant cet objet.

5. Le 7 octobre 2015, le requérant dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme tendant à la régularisation du studio précité. Par une décision ministérielle du 2 mars 2016, le permis est refusé.

Le requérant introduit un recours en annulation contre cet arrêté. L'arrêt n° 241.699 du 31 mai 2018 décrète le désistement d'instance sur la base de l'article 21, alinéa 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

6. Le 12 septembre 2018, le requérant introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'aménagement du studio au rez-de-chaussée et « le percement d'une grande baie dans le mur porteur afin de rendre le studio conforme au règlement de salubrité et d'habitabilité ».

Le 2 octobre 2018, le collège communal l'informe du caractère complet du dossier de demande et en accuse réception.

7. Le 25 octobre 2018, le service incendie de la zone de secours Brabant wallon émet un avis favorable.

8. Le 21 novembre 2018, le collège communal refuse le permis d'urbanisme.

9. Le 9 janvier 2019, le requérant introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Il en est accusé réception le 16 janvier 2019.

10. Le 1er février 2019, 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 notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 20 février 2019. Le même jour, elle émet un avis défavorable sur la demande.

Le 12 mars 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme demandé.

11. Le 11 avril 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable mais refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

12. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles D.I.1 et D.II.24 du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. Il mentionne des arguments qu'il dit avoir développés dans son recours administratif. Selon la requête, ceux-ci font, en substance, état du standard de finition de qualité dont bénéficie le studio, en tant qu'il dispose de tous les espaces et commodités utiles, outre un éclairage naturel suffisant, et contestent que la densité du bien, actuellement divisé en quatre logements et abritant un couple et trois personnes isolées, puisse porter atteinte à la qualité de l'habitat et au nombre de stationnements nécessaires dans les environs.

Il considère que l'acte attaqué ne tient pas compte ni ne répond aux arguments suivants :

« - Le bien est actuellement divisé en quatre logements, qui sont occupés par un couple et trois personnes isolées;
- Tous les locataires ne disposent pas d'une voiture. Le locataire du troisième étage n'en dispose pas. Le locataire du rez-de-chaussée se déplace, pour sa part, principalement à vélo;
- L'immeuble dispose d'un grand garage qui peut accueillir les véhicules des locataires;
- Il existe un parking public de 20 places à moins de 200 mètres du bien;
- La gare se situe à 1,7 km de l'immeuble, de sorte qu'il n'est pas indispensable de posséder une voiture pour y habiter;
- Un marché hebdomadaire (principalement alimentaire) s'y tient chaque semaine;
- De nombreux commerces et services sont disponibles à proximité du bien et, en particulier, entre celui-ci et la gare (épiceries, pharmacie, libraire, *etc*);
- Des professions médicales et paramédicales sont installées dans les environs. Une école primaire est située à moins d'un kilomètre et un établissement secondaire à moins de deux kilomètres;

- La volonté affirmée par le Gouvernement de favoriser la création de logements privés afin de répondre à l'objectif de la création des 250.000 logements nécessaires d'ici 15 ans;
- En l'espèce, la création de logements se fait sans préjudice de la qualité de l'habitat, de sorte qu'elle doit être encouragée ».

IV.2. Examen

14. À titre liminaire, la requête reproduit des arguments que ne contient pas le recours administratif du 9 janvier 2019, tel qu'il figure au dossier administratif. Celui-ci se borne, en effet, à exposer ce qui suit :

« Les conditions de salubrité et de bon aménagement des lieux sont réunies. Le logement dispose d'un bon éclairage naturel. Le logement n'est pas [dans] les sous-sols mais au rez-de-chaussée semi-enterré ».

15. Le recours organisé par l'article D.IV.63 du CoDT est un recours en réformation. L'autorité chargée de statuer sur ce recours ne fait pas œuvre juridictionnelle mais exerce une compétence d'administration active. Sauf disposition contraire – inexistante en l'espèce –, une autorité administrative qui doit se prononcer sur un recours organisé en réformation n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais elle doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit. Lorsqu'un recours est introduit de manière recevable, l'instance de recours est tenue d'exercer une pleine et entière appréciation sans être liée par les termes du recours; elle peut accueillir ou rejeter la demande pour des motifs différents de ceux invoqués dans le recours; elle peut confirmer ou réformer partiellement ou totalement la décision de première instance, sa décision venant se substituer à celle prise en première instance.

16. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué fait siens les motifs de refus proposés par la direction juridique, des recours et du contentieux. Ces motifs sont les suivants :

« Considérant que le Collège communal a refusé le permis d'urbanisme eu égard au fait que le permis a été refusé à deux reprises dans le passé et qu'il n'y a aucun élément nouveau en l'espèce, de droit ou de fait, qui justifie un revirement d'attitude;

Considérant, en effet, que la même demande a été refusée par le Collège communal en date du 6 juin 2014; que ledit refus a été confirmé après une procédure de recours par le Gouvernement wallon en date du 9 janvier 2015;

Considérant que la décision ministérielle était notamment libellée et motivée comme suit :

"Considérant [...] que le logement du rez-de-chaussée a été réalisé dans les anciennes caves/buanderies semi-enterrées; que, par ailleurs, il comporte une pièce de vie (chambre) dépourvue de lumière naturelle et de ventilation;

Considérant que cet aménagement n'offre pas un cadre de vie de qualité tel que l'article 1er du Code entend le garantir;

Considérant [...] qu'il serait plus opportun que les espaces du rez-de-chaussée, à l'exception du garage, soient dévolus à du rangement destiné aux trois logements afin d'améliorer la qualité de vie de ceux-ci";

Considérant qu'une demande légèrement modifiée − réalisation de travaux visant à augmenter la luminosité du logement − a également fait l'objet d'un refus du Collège communal en date du 20 novembre 2015, confirmé après une procédure de recours par le Gouvernement wallon en date du 2 mars 2016; qu'un recours au Conseil d'État a été introduit à l'encontre de cette décision ministérielle du 2 mars 2016 par le demandeur; qu'un arrêt du Conseil du 31 mai 2018 a acté le désistement du demandeur;

Considérant que la décision ministérielle du 2 mars 2016 était notamment libellée et motivée comme suit :

"Considérant [...] que le demandeur prévoit des travaux visant à augmenter la luminosité dudit logement;

[...] Considérant que, dans son avis, la Commission indique notamment :

'Compte tenu de ce que la décision ministérielle du 09 janvier 2015 précise dans ses motifs 'qu'il serait plus opportun que les espaces du rez-de-chaussée, à l'exception du garage, soient dévolus à du rangement destiné aux trois logements afin d'améliorer la qualité de vie de ceux-ci';'

Considérant que la présente demande va à l'encontre de l'avis de la Commission et de la décision ministérielle susmentionnés;

Compte tenu de ce que la Commission estime que rien ne peut justifier un revirement d'appréciation; que la suppression des espaces de rangement des logements autorisés serait de nature à remettre en cause la qualité de vie de ces derniers";

Considérant que cet avis est pertinent; qu'il convient de s'y rallier;

Considérant que la suppression du mur séparant l'espace chambre du living n'est pas de nature à modifier l'analyse ayant mené à la décision prise en date du 9 janvier 2015; que la régularisation du logement dans les combles était acceptable dans la mesure où le rez-de-chaussée devait pouvoir accueillir des espaces servants communs, lesquels ont actuellement pris place dans le garage; qu'il y a lieu de dégager ledit garage afin de pouvoir y stationner et libérer de la sorte l'espace public;

Considérant que la présente demande vise à rompre l'équilibre obtenu grâce à la décision du 9 janvier 2015;

[...]

Considérant que la Direction juridique, des recours et du contentieux se rallie à la position de la Commission d'avis, laquelle rejoint la position communale; qu'aucun élément nouveau ne peut justifier un revirement d'attitude de la part de

l'autorité appelée à se prononcer de nouveau sur cette demande; qu'en conséquence, le permis d'urbanisme doit être refusé ».

17. Aux termes de l'acte attaqué, le motif déterminant du refus du permis d'urbanisme tient, en substance, au fait qu'à l'estime de la partie adverse, il y a lieu de conserver les espaces du rez-de-chaussée comme espaces de rangement destinés aux trois logements autorisés afin d'en améliorer la qualité de vie et qu'octroyer le permis sollicité romprait l'équilibre obtenu en 2015, lorsque la régularisation du logement dans les combles a été admise à la condition que le rez-de-chaussée accueille des espaces servants communs et que le garage retrouve sa fonction initiale de parking.

De telles considérations permettent aisément de comprendre les raisons pour lesquelles le permis d'urbanisme est refusé. Elles rejettent, implicitement mais certainement, la pertinence des arguments du recours administratif, tels que ci-avant reproduits, qui se limitent à vanter une qualité de vie suffisante du logement litigieux.

Le moyen unique qui, en aucun de ses aspects, ne critique, comme tel, le motif déterminant de l'acte attaqué, n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

18. 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 1er.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 janvier 2024, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Simon Pochet	Colette Debroux