CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 258.452 du 16 janvier 2024

A. 231.816/XIII-9085

En cause : **PASSARELLO** Gaspare,
ayant élu domicile chez
M^e^ Danielle DELMOTTE, avocat,
avenue Edmond Leburton 97/1
4300 Waremme,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Étienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2020, le requérant demande l'annulation de l'arrêté du 15 juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet de régulariser la transformation et la division en deux logements d'une habitation unifamiliale située rue Péville 297 à Grivegnée (Liège).

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2024 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e^ André-Louis Dubois, *loco* M^e^ Danielle Delmotte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Étienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu 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 8 mai 2019, la ville de Liège informe le requérant que son bien sis avenue de Péville 297 à Grivegnée « doit faire l'objet d'une analyse qui portera sur la conformité de la division en plusieurs logements ». Elle lui demande de fournir différents renseignements.

Le requérant ne donne pas suite à ce courrier.

2. Le 11 juillet 2019, l'autorité communale l'informe que la division de l'immeuble en deux logements n'est pas conforme et l'invite à mettre fin à l'irrégularité soit par la remise en état des lieux soit par l'obtention d'un permis d'urbanisme.

3. Le 31 janvier 2020, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet « la régularisation de la transformation d'une maison unifamiliale mitoyenne en deux appartements ».

4. Le 13 février 2020, l'autorité communale considère que la demande de régularisation est complète.

5. Le 27 mars 2020, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 29 avril 2020, le conseil du requérant introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 5 juin 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable.

8. Le 25 juin 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie propose au ministre de l'Aménagement du territoire d'octroyer le permis sollicité.

9. Par un arrêté du 15 juillet 2020, le ministre refuse de délivrer le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant n'invoque formellement la violation d'aucune norme de droit.

Il soutient que l'acte attaqué repose sur une erreur de fait en ce que, contrairement à ce qu'affirme son auteur, le superficie brute habitable de l'immeuble concerné est supérieure à 200 m².

Il estime ensuite qu'est difficilement compréhensible l'affirmation de l'autorité suivant laquelle « le projet n'offre pas une mixité de logements (2 logements avec 2 chambres ». Selon lui, si ce considérant de l'acte attaqué signifie que deux logements de deux chambres sont trop semblables pour satisfaire au critère de la mixité, « alors il conviendrait que la partie adverse définisse ce qu'elle entend par "mixité" ».

Il considère également que le fait qu'un des deux logements n'est pas traversant et ne dispose de vue que sur l'arrière du bâtiment n'est pas pertinent dès lors que la CAR a estimé que « malgré un logement mono-orienté donnant sur le

jardin arrière, [la division réalisée] fonctionne, comporte les surfaces minimales d'éclairage et offre un confort de vie suffisant aux futurs occupants ».

Il fait enfin valoir sa bonne foi en indiquant que son intention n'est certainement pas d'exploiter son bien en immeuble de rapport mais plutôt de trouver une solution à ses problèmes de santé et au handicap de son épouse, en permettant à son fils d'habiter sur place afin de les aider, tout en conservant l'intimité d'un logement propre.

B. Le mémoire en réplique

Le requérant indique que son recours est pris de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.I.1 du Code du développement territorial (CoDT) et du principe de la hiérarchie des normes ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il reproche à l'autorité d'appliquer « aveuglément » les critères d'une directive adoptée par le conseil communal de la ville de Liège dont elle reconnaît qu'elle n'a pas de valeur réglementaire et qui ne figure pas parmi les outils d'aménagement du territoire visés à l'article D.I.1, § 2, du CoDT.

Il revient également sur le calcul de la superficie brute habitable et indique qu'il avait joint à l'appui de son recours administratif une note de son architecte reproduisant les plans. Il critique ensuite la position de principe consistant à rejeter sans discernement toute demande de division pour lutter contre la spéculation.

IV.2. Examen

1. En vertu de l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, alors applicable, la requête en annulation contient un exposé des moyens.

Un moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

L’exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant y indiquer *ab initio* l’illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen doit permettre, d’une part, à la partie adverse de se défendre contre les griefs formulés à l’égard de l’acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d’autre part, au Conseil d’État d’examiner le bien-fondé de ces critiques et, partant, de déterminer la limite de sa saisine.

Lorsque la requête en annulation n’individualise aucune règle ou principe général de droit et n’indique pas comment ils auraient été violés, elle est en principe irrecevable et le Conseil d’État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

2. En l’espèce, la requête en annulation n’indique pas la règle de droit qui aurait été méconnue dans l’acte attaqué.

Toutefois, elle peut, avec bienveillance, être interprétée comme faisant état d’une erreur de fait et de trois critiques visant la motivation du permis contesté.

Pour le surplus, l’énoncé des règles violées dans le mémoire en réplique est tardif et, partant, irrecevable. Il en va de même des griefs qui, développés dans le mémoire en réplique, ne trouvent pas d’appui dans la requête en annulation.

3. Le principal motif de l’acte attaqué est libellé comme suit :

> « Considérant que le refus du Collège communal est essentiellement motivé sur la base de la directive du 14 octobre 2016 selon laquelle les habitations présentant une superficie brute habitable inférieure à 200 m² ne sont pas divisibles ; que le projet ne rencontre pas le régime d’exception du règlement en ce que le bien permet d’accueillir un logement familial de qualité ; que le projet n’offre pas une mixité de logements (deux logements avec deux chambres) ; que seul le logement 2 est traversant ; que même si ce document n’a pas de valeur réglementaire, ce dernier, traduit la conception du bon aménagement des lieux de la commune et la gestion durable de son territoire ; que les objectifs de cette directive rencontrent les objectifs de l’article D.I.1 du CoDT ».

4. S’agissant de l’erreur de fait alléguée, il ne résulte pas de la lecture de ce motif que l’autorité de recours s’est expressément appropriée l’opinion du collègue communal quant à la superficie brute habitable.

Dès lors qu’il n’est pas établi que l’auteur de l’acte attaqué a fondé son refus sur l’évaluation de cette superficie, l’erreur de fait dénoncée par le requérant quant à son calcul n’est pas de nature entraîner l’irrégularité de l’acte.

Cette critique est dès lors inopérante et, partant, irrecevable.

5. L'affirmation de l'auteur de l'acte attaqué selon laquelle « le projet n'offre pas une mixité de logements (deux logements avec deux chambres) » est compréhensible : le projet comporte deux logements comprenant chacun deux chambres alors que l'autorité, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation quant au bon aménagement des lieux, entend privilégier des logements de taille différente.

Telle qu'elle est formulée, la critique du requérant quant à l'application ou la précision de ce critère invite en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité administrative ou à intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et du demandeur de permis, ce qui ne relève pas de sa compétence.

Pour le surplus, il y a lieu de relever que, dans sa requête, le requérant n'allègue aucune erreur manifeste d'appréciation.

6. L'auteur de l'acte attaqué met également en exergue le fait que « seul le logement 2 est traversant ».

Le requérant critique la pertinence de ce critère, notamment au regard de l'appréciation différente portée par la CAR sur ce point. Toutefois, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité peut tenir compte du fait que le logement à créer ne dispose pas de vue vers la voirie.

Comme déjà relevé, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, tandis que le requérant n'allègue aucune erreur manifeste d'appréciation dans sa requête.

7. Enfin, la critique du requérant par laquelle il invoque sa bonne foi est étrangère aux motifs de l'acte attaqué et donc à sa légalité.

Pour le surplus, aucun d'eux n'énonce que le requérant ne dispose pas de la possibilité de solliciter un permis en régularisation.

8. En conclusion, le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 janvier 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay