

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.693 du 6 février 2024

A. 231.039/XIII-9003

En cause : **M. M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Laurent SCHREIBER, avocat,
rue Louvrex 55 - 57
4000 Liège,

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

1. Par une requête introduite le 15 juin 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 16 avril 2020 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer le permis d'urbanisme de régularisation ayant pour objet la création de trois petits logements dans un immeuble sis à Liège, Thier de la Chartreuse, 4.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2023.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Pierre Henry, *loco* M^e Laurent Schreiber, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Benjamin Marchal, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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 21 juin 2019, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme, avec le concours d'un architecte, pour la régularisation d'un immeuble de rapport sis à Liège, Thier de la Chartreuse, 4, cadastré Liège, 17^e division, section B, n° 169N3.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

Le 8 juillet 2019, le collège communal informe le demandeur de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Le 16 septembre 2019, le demandeur dépose les pièces manquantes contre récépissé.

Le 2 octobre 2019, la commune notifie le caractère complet du dossier de demande et en accuse réception.

4. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de l'instruction de la demande. Notamment, le 17 octobre 2019, le service du logement de la ville de Liège remet un avis défavorable principalement motivé par le fait que la surface des trois logements projetés d'environ 16 m² est insuffisante.

5. En sa séance du 13 décembre 2019, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis sollicité.

6. Le 13 janvier 2020, le demandeur de permis introduit un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Par un courrier du 20 janvier 2020, la ville de Liège indique ce qui suit à la direction juridique, des recours et du contentieux :

- « les motifs pour lesquels ce permis d’urbanisme a été refusé peuvent être synthétisés comme suit :
- les logements sont étriqués (superficie brute +/- 24 m²);
 - les locaux sanitaires s’ouvrent directement sur une cuisine dont la superficie est inférieure à celle qui est préconisée par le Code wallon du logement;
 - le projet ne comprend pas de local vélo alors qu’il devrait pouvoir en accueillir quatre pour un programme de trois logements, conformément à notre directive en la matière (4 mai 2018);
 - le projet vise une rentabilisation outrancière du bien au détriment de la qualité ».

8. Le 10 février 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L’audition devant la commission d’avis sur les recours (CAR) a lieu le 21 février 2020. Le même jour, elle émet un avis réputé favorable, en raison du partage des voix.

Le 26 mars 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d’urbanisme demandé.

9. Le 16 avril 2020, le ministre de l’Aménagement du territoire déclare le recours recevable et refuse d’octroyer le permis sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

10. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, en particulier, du devoir de minutie, ainsi que de l’insuffisance, de l’inexactitude des motifs, de l’erreur quant aux motifs de fait et de l’erreur manifeste d’appréciation.

11. En une première branche, il fait grief à l'autorité compétente sur recours de limiter l'examen du projet à sa conformité aux directives d'analyse des demandes de permis d'urbanisme de la ville de Liège et de considérer que les instructions de la ville ne sont pas respectées, sans procéder à un examen concret de la demande au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. Il lui fait grief de procéder à un examen abstrait, en se fondant sur un document préétabli qui émane d'une autre autorité, sans analyser la demande par rapport à l'environnement concret et aux circonstances particulières dans lesquels il s'inscrit.

12. En une deuxième branche, il rappelle, jurisprudence à l'appui, qu'en l'absence de superficie minimale imposée par la législation, l'autorité doit se prononcer sur le principe même de la création de plusieurs logements mais également apprécier si les logements prévus correspondent à une densification de l'habitat acceptable et participe à une gestion qualitative du cadre de vie. Il estime qu'à cet égard, la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il observe que la partie adverse estime qu'une création de plusieurs logements est admissible dans le bâtiment existant, pour ensuite décider que la création de trois logements n'est pas admissible mais envisager néanmoins une possible occupation de deux logements, alors que, l'immeuble étant composé de trois plateaux, seul l'un des deux logements se verra agrandi par la réunion de deux étages. À son estime, il est contradictoire de refuser le projet au motif que les dimensions des trois logements sont insuffisantes mais d'admettre deux logements dont l'un aura des dimensions identiques à celles critiquées par la partie adverse. Il reproche à celle-ci de n'avoir pas procédé à un examen attentif du dossier, singulièrement des plans, et de commettre une erreur manifeste d'appréciation.

13. En une troisième branche, il rappelle que l'acte attaqué considère que la demande répond à un besoin social de maintien de logements à faible loyer et à un objectif de densification, que les critères minimaux de salubrité et de surpeuplement sont respectés et que la demande doit être examinée au regard des critères sociodémographiques énoncés à l'article D.I.1, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT). Il considère que ce faisant, la partie adverse a balisé son pouvoir d'appréciation et qu'elle devait, partant, motiver sa décision adéquatement au regard de ces critères sociodémographiques.

Il fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de décider que les logements proposés ne sont pas admissibles « exclusivement en raison de leur superficie réduite », alors que l'accès au logement des personnes en situation de précarité ne

peut être assuré que par la mise en location, par des personnes privées, de logements à faible loyer ou par la présence suffisante de logements sociaux sur le marché locatif, *quod non* à cet égard puisque l'acte attaqué fait expressément état du programme « propriétaires solidaires ». Il estime que l'objectif d'une telle politique ne peut être rencontré que par la mise en location de logements de superficie réduite.

Il fait valoir que l'acte attaqué est entaché de contradiction, lorsqu'il affirme, d'une part, que les logements doivent répondre à un objectif social et, partant, être à loyer réduit mais, d'autre part, que cet objectif doit être rencontré par la mise en location de logements « de superficie importante », étant entendu qu'à l'estime de la partie adverse, le respect des critères minimaux de surpeuplement ne suffit pas à assurer cette exigence de superficie minimale. Il reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer comment des personnes privées peuvent louer des biens avec un confort optimal mais à prix réduit, de sorte qu'il ne permet pas à son destinataire de comprendre les raisons qui ont mené la partie adverse à décider comme elle l'a fait. Il considère qu'en ne tenant pas compte du fait qu'il est impossible d'assurer des objectifs sociodémographiques d'accès au logement à prix réduit et de densification autrement que par la mise en location de logements de superficie réduite, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire en réplique

14. En réplique, sur la première branche, il constate que les instruments juridiques et avis que la partie adverse énumère pour prouver qu'elle ne s'est pas limitée à vérifier la conformité du projet aux directives de la ville, témoignent au contraire que tel est cas puisque ceux-ci devaient la conduire à octroyer le permis sollicité.

15. Sur la deuxième branche, il précise que si, outre la dimension des logements, l'acte attaqué critique leur configuration intérieure, c'est exclusivement sur la base de cette dimension qui, au demeurant, ne permet pas d'aménager les pièces de manière différente. Il maintient la pertinence de son argument tiré de la contradiction dans les motifs décelée en termes de requête, dès lors que le studio à conserver implique *ipso facto* qu'il soit aménagé de la même manière que ceux proposés dans sa demande et refusés.

Sur le manque de diversification de l'offre qui ne propose que des studios, également pointé dans l'acte attaqué, il observe que le reproche est exclusivement formulé au regard des directives de la ville préconisant le maintien d'une offre à destination des ménages de trois personnes et plus. À son estime, l'acte attaqué est entaché de contradiction sur ce point, dès lors que la division de

l'immeuble existant en un studio et un duplex ne peut pas non plus proposer une offre diversifiée de logements et que, plus encore, même non divisé, l'immeuble ne peut convenir à un ménage de trois personnes et plus, « compte tenu de ses dimensions réduites réparties sur plusieurs étages ».

16. Sur la troisième branche, il fait valoir que la diversification du programme proposé a uniquement une incidence sur le logement qui se verrait agrandi et dont le loyer serait forcément augmenté. Il maintient qu'il est impossible d'assurer les objectifs sociodémographiques de mise en location de logements à loyer réduit autrement que par la mise en location de logements d'une superficie réduite.

C. Dernier mémoire

17. Dans son dernier mémoire, le requérant insiste, quant à la première branche, sur le fait que le motif fondé sur les directives d'analyse de la ville de Liège est le motif déterminant de l'acte attaqué, tandis que, sur la deuxième branche, il répète que les griefs de l'acte attaqué portant sur l'aménagement des lieux ne sont liés qu'à la superficie des studios et qu'au vu des limites intrinsèques de l'immeuble, l'aménagement de ceux-ci qu'il propose est le seul envisageable.

IV.2. Examen

18. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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 de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, afin de contrôler que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

19. Par ailleurs, il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre des conceptions urbanistiques divergentes de l'administration et de l'auteur du recours administratif. Il ne peut que contrôler si l'administration statuant sur le recours s'est fondée sur des éléments pertinents, en droit comme en fait, et n'a pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits et demande dont elle était saisie. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être

exclu. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une autre mesure était admissible, voire meilleure.

20. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant qu'à la suite de l'analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur la création de trois petits logements (un studio par étage) dans un immeuble existant;

[...]

Considérant que la demande a pour but la régularisation de la situation du bien précité;

[...]

Considérant que la commission d'avis a transmis, en date du 02 mars 2020, un avis réputé favorable ; qu'il est notamment motivé comme suit :

“ [...] Le demandeur a déposé, lors de l'audition, une publication de la ville de Liège 'propriétaire solidaire'. Ce document a été versé au dossier administratif par le secrétariat de la Commission ;

Le demandeur explique avoir acquis l'immeuble dont question en 2003 dans la configuration actuelle, soit 3 logements avec compteurs distincts. Il ne peut pas dater la création de ces entités mais précise que chacune d'elle possède un numéro cadastral distinct. Les logements, situés à proximité immédiate du centre, sont occupés par des personnes accompagnées par des services publics (loyer max 300€/mois) et s'inscrivent donc dans la politique de la Ville visant à encourager les propriétaires à mettre à disposition des logements et éviter la stigmatisation.

Deux membres de la Commission estiment que les dimensions des logements n'offrent pas le cadre de vie idéal à l'épanouissement et, sans photographie de l'aménagement intérieur, émettent un avis défavorable à la régularisation. Une occupation de deux logements pourrait être envisagée (duplex et appartement). Les deux autres membres estiment que ces logements correspondent à un besoin et à une politique de la Ville; ils regrettent que la charge d'offrir des logements au public précaire ne soit pas davantage prise en charge par les pouvoirs publics et que cette charge soit laissée au secteur privé [...]”;

[...]

Considérant que le collège communal relève que sur [la] base de l'historique des domiciliations, le bien a été utilisé comme habitation unifamiliale de manière continue jusqu'en 1999, que la division en trois logements aurait été réalisée en 2000; que la demande a été introduite afin de tenter de régulariser la situation;

Considérant qu'il peut être constaté que la demande répond à un besoin social et correspond à la politique de la ville de Liège, en ce que les logements sont destinés à un public précaire, dans le cadre de la campagne “devenir propriétaire solidaire” initiée par la ville, invitant les propriétaires à louer un ou plusieurs logements à des personnes accompagnées par des services publics et privés partenaires de la campagne;

Considérant qu'au sens 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, chaque studio dans le cas d'espèce dispose d'une surface habitable de l'ordre de 16 m², répondant de la sorte *in extremis* au critère de surpeuplement fixé par l'article 18, § 1^{er}, dudit arrêté, à savoir un minimum de 15 m² pour un logement habité par une seule personne;

Considérant toutefois 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;

[...]

Considérant qu'il convient d'examiner la demande au regard de cet article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de s'opposer au principe de la création de plusieurs logements dans le bâtiment existant en ce que celui-ci permet de densifier l'habitat dans un milieu urbanisé, à proximité de services et de commerces; que, toutefois, la densification en matière de logements ne peut s'opérer au mépris du cadre de vie des habitants;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité de recours estime que la création de 3 petits studios dans l'immeuble existant porte atteinte à la qualité de vie de chaque logement; que le projet ne permet pas d'offrir des espaces de vie qualitatifs; que les logements ne présentent pas des qualités d'habitabilité et de confort optimales; qu'en effet, les logements sont étriqués, l'espace de la cuisine dans chaque logement est presque impraticable, d'autant que les locaux sanitaires s'ouvrent directement sur la cuisine qui est de dimension réduite;

Considérant, par ailleurs, que le projet ne respecte pas les instructions des directives d'analyse des demandes de permis d'urbanisme émises par la ville de Liège en matière de division d'immeubles, qui même si elles ne sont que des indications, constituent néanmoins une ligne de conduite afin d'assurer et de garantir notamment une qualité du cadre de vie;

Considérant que les logements qui se présentent tous en logements individuels (studios), ne proposent pas une offre diversifiée; que ceux-ci ne rencontrent pas le souhait de l'autorité de la ville de Liège contenu dans ses directives qui préconisent notamment de :

- maintenir une offre de logement attractive à destination des ménages de 3 personnes et plus;
- permettre le cas échéant, la création d'un ou plusieurs logements en complément du logement familial dans des conditions de confort et de qualité optimales;
- prévoir pour les logements un local pouvant abriter plusieurs vélos ("le projet ne comprend pas de local vélo alors qu'il devrait pouvoir en accueillir quatre pour un programme de trois logements");

Considérant qu'en l'état, les objectifs recherchés par la ville de Liège pour un habitat digne et de qualité ne sont nullement rencontrés;

Considérant qu'il y a lieu de se rallier à la décision du collège communal de la ville de Liège et à l'avis défavorable émis par une partie des membres de la commission d'avis sur les recours; que comme le soulignent ces derniers, une occupation de deux logements pourrait être envisagée (duplex et appartement) ».

21. L'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT, auquel la troisième branche du moyen fait référence, dispose comme il suit :

« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, cette disposition tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à cet objectif, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

22. Sur la première branche, il n'est pas interdit à une autorité de se fixer une ligne de conduite mais l'appréciation de la conformité d'un projet au bon aménagement des lieux doit se faire au cas par cas, selon les circonstances propres à chaque cause. Cette appréciation doit ressortir de la motivation de la décision statuant sur la demande de permis, laquelle doit faire apparaître un examen effectif du respect du bon aménagement des lieux.

23. En l'espèce, l'autorité compétente sur recours observe que, dans son principe, la demande répond à un besoin social, qu'elle respecte *in extremis* le critère de surpeuplement, ce qui ne garantit toutefois pas en soi des logements décents et de qualité, et qu'elle correspond à la politique de la ville, en tant que les logements sont destinés à un public à faible revenu. Elle ne s'oppose pas à la création de plusieurs logements dans le bâtiment concerné dès lors qu'elle contribue à densifier l'habitat dans un milieu urbanisé, à proximité de services et de commerces. Elle souligne toutefois que la création des logements tels que proposés s'effectue au mépris de la qualité de vie de leurs occupants. Elle pointe, à cet égard, la mauvaise qualité des espaces de vie, l'absence de qualités d'habitabilité et de confort optimales, au vu de la petitesse et du caractère étriqué des studios, dont la cuisine aux dimensions réduites est presque impraticable et dont les locaux sanitaires ouvrent directement sur celle-ci. Elle considère, par ailleurs, que le projet ne respecte pas la ligne de conduite – dont elle précise certains éléments – que la ville s'est assignée en matière de division d'immeubles, dans le but « de garantir notamment une qualité du cadre de vie ».

La décision attaquée se fonde sur plusieurs motifs et, en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci ou de motif manifestement surabondant, ces motifs apparaissent également nécessaires à la justifier. Il résulte de ce qui précède que c'est de manière précise et concrète, tant en tenant compte de la situation urbanistique et des caractéristiques spécifiques du projet de création de logements dont elle est saisie qu'à la lueur de la ligne de conduite de la ville tendant à une offre de logements diversifiée, des objectifs de densification de l'habitat et de la volonté d'offre accrue de logements à faible loyer, que la partie adverse décide de rejeter la demande de permis d'urbanisme, à défaut de rencontrer les standards de la ville en matière d'« habitat digne et de qualité ». Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause cette appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste non démontrée en l'espèce.

En tant que la première branche soutient que l'acte attaqué se borne à un examen du projet litigieux quant à sa conformité aux directives d'analyse des demandes de permis d'urbanisme de la ville de Liège, sans examen concret de la demande au regard du bon aménagement des lieux et du contexte spécifique dans lequel elle s'inscrit, elle manque en fait.

24. Sur la deuxième branche, l'acte attaqué refuse le permis d'urbanisme tendant à la régularisation de trois petits logements, au motif, en substance, qu'ils sont étriqués, que la configuration des espaces de vie est conçue au mépris d'un cadre de vie de qualité pour les locataires et qu'ils ne rencontrent pas « en l'état » les objectifs recherchés par la ville de Liège en matière d'habitat. En indiquant qu'« une occupation de deux logements pourrait être envisagée », la partie adverse se limite à indiquer ne pas exclure toute possibilité d'autoriser la division de l'immeuble existant, si le projet est modifié et amélioré. Ce faisant, excepté le nombre de logements évoqué, elle ne préjuge en rien de la manière dont ces modifications et améliorations doivent intervenir ni, partant, de l'éventuelle configuration des espaces de vie qui sera, le cas échéant, considérée comme admissible au regard des objectifs poursuivis par la ville.

En tant que la deuxième branche revient à soutenir le contraire, elle manque en fait.

25. Sur la troisième branche, au regard des spécificités du projet dont le requérant sollicite la régularisation, l'acte attaqué est principalement motivé par le caractère étriqué des logements projetés et le mauvais agencement des espaces qui, en conséquence, n'offrent pas à leurs occupants un cadre de vie de qualité suffisante, eu égard aux exigences de la ville.

Il n'est pas contradictoire de relever que la demande répond à un besoin social, correspond à la politique de la ville de Liège menée au profit d'un public précarisé et respecte *in extremis* le critère de surpeuplement, et de considérer que la création de plusieurs logements projetée qui permet de densifier l'habitat dans un milieu urbanisé est admissible, mais de refuser néanmoins le projet litigieux pour les motifs ci-avant rappelés. De tels motifs ne démontrent pas qu'à l'estime de la partie adverse, la superficie des logements proposés à un loyer modeste par les « propriétaires solidaires » doit être « importante » ni qu'elle considère que tout permis concernant un logement de dimension réduite doit être refusé. De même, le requérant n'établit pas concrètement en quoi la motivation de l'acte attaqué n'est pas conciliable avec les critères sociodémographiques visés à l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT au regard duquel, selon la partie adverse, il convient d'examiner la demande.

La troisième branche n'est pas fondée.

26. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

27. 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^{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 le 6 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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