CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 258.796 du 13 février 2024

A. 235.849/XIII-9582

En cause : **A. W.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 13 janvier 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la « création d'un logement de type kot supplémentaire » dans un immeuble situé rue de la Déportation 15 à Haine-Saint-Paul (La Louvière).

II. Procédure

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 4 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 février 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, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Olivier Jadin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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

1. Le 2 juillet 2021, la partie requérante introduit auprès de la ville de La Louvière une demande de permis d'urbanisme en vue de créer un logement supplémentaire dans un immeuble sis rue de la Déportation n° 15 à Haine-Saint-Paul.

Il ressort du dossier administratif qu'il s'agit d'une demande de régularisation.

2. Après que la demanderesse de permis a complété sa demande, l'autorité communale délivre un accusé de réception de dossier complet le 1^er^ septembre 2021.

3. Le 20 septembre 2021, le collège communal de La Louvière refuse de délivrer le permis sollicité.

4. Le 15 octobre 2021, la demanderesse de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

5. Le 5 novembre 2021, une première analyse du dossier réalisée par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) est transmise aux parties concernées.

6. Le 22 novembre 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) estime que la demande est sans objet pour les motifs suivants :

« Le conseil a introduit à l'appui de son recours, préalablement à l'audition, une liste des domiciliations produite par la commune. Ce document complémentaire a été versé au dossier administratif par le secrétariat de la Commission ;
Compte tenu de ce que la création d'un logement nécessite un permis d'urbanisme depuis 1994 ; que selon les pièces du dossier, le logement dont recours serait existant depuis les années '70 ;
Compte tenu de ce que le conseil de la partie demanderesse apporte la preuve de l'existence du logement avant le 20 août 1994 par la liste des domiciliations produite par la commune ; que ce document fait partie du dossier de recours ».

7. Le 13 janvier 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.IV.4, § 1er, 6°, et D.VII.1er*bis*, alinéas 1er et 2, 2°, du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et du défaut d'examen sérieux des circonstances de la cause.

Elle soutient que, s'agissant d'une demande de régularisation, les travaux réalisés, à savoir l'installation d'une chaudière à condensation, d'une salle de bain et d'une cuisine, le placement de revêtements de sol, l'aménagement d'un espace living/salle à manger, ainsi que des travaux de peinture ne nécessitaient pas de permis d'urbanisme, de sorte que c'est à tort que la ville de La Louvière lui a conseillé d'introduire une demande de permis d'urbanisme pour la création d'un logement supplémentaire alors que les travaux effectués consistent simplement en de la rénovation.

Elle estime avoir apporté la preuve, durant l'instruction du recours introduit auprès du Gouvernement wallon, que le bien avait été divisé avant le 20

août 1994, en démontrant que plusieurs personnes avaient été domiciliées au rez-de-chaussée de l'immeuble litigieux, soit au n° 15 de la rue de la Déportation à Haine-Saint-Paul, entre 1973 et 1976, 1986 et 1989 et 1999 et 2000. Elle précise que les logements du 1er étage disposent, quant à eux, d'une entrée séparée et sont répertoriés sous les nos 15/1, 15/2, 15/3, 15/4 et 15/5.

Elle relève que la CAR a considéré que la preuve de l'existence d'un logement avant le 20 août 1994 avait été apportée par la liste des domiciliations produite par la commune, de sorte que la demande de permis était sans objet.

Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué se fonde sur des éléments de fait inexacts lorsqu'il mentionne que le logement situé au rez-de-chaussée a été créé après 1999, année qui correspond au moment où la demanderesse de permis a hérité du bien et non à celui de la création du logement.

Selon elle, les motifs de l'acte sont inadéquats et contradictoires, et démontrent un défaut d'examen sérieux des circonstances de la cause.

Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué aurait dû être renforcée au regard de l'avis émis par la CAR.

Enfin, elle estime que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où aucune autre autorité, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait estimé que les travaux réalisés au rez-de-chaussée de l'immeuble litigieux consistent en la création d'un nouveau logement dans une construction existante et nécessitent l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme.

B. Le mémoire en réplique

Elle affirme avoir démontré à suffisance que le logement du rez-de-chaussée a été créé avant le 20 août 1994 et existait même dès 1973.

Elle estime que la partie adverse soutient le contraire sans se fonder sur une quelconque pièce probante. Si elle concède que le logement est resté inoccupé durant plusieurs années, elle affirme que cette circonstance est sans incidence sur le constat de la création du logement avant 1994.

Elle conclut que le logement est présumé conforme au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de manière irréfragable.

C. Le dernier mémoire

Elle produit l'historique de l'ensemble des domiciliations effectuées dans son immeuble, en ce compris celles afférentes au n° 15. Elle en déduit que, durant les années 1988 et 1989, des domiciliations ont été enregistrées de manière simultanée dans chacun des cinq logements de l'étage et celui du rez-de-chaussée de l'immeuble, portant le n° 15. Selon elle, il ne fait aucun doute que le rez-de-chaussée a été occupé en qualité de logement avant le 20 août 1994, de sorte que son affectation doit être considérée, de manière irréfragable, comme conforme au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Elle reconnaît que le rez-de-chaussée est resté inoccupé depuis les années 2000 mais considère que cette circonstance est sans incidence sur ses prétentions, d'autant que ce n'est pas parce qu'un logement n'est pas occupé pendant un certain temps que son affectation est modifiée. Elle renvoie à un arrêt qui, selon elle, confirme sa thèse.

IV.2. Examen

1. Suivant l'article D.IV.4, 6°, du CoDT, la création d'un nouveau logement dans une construction existante est soumise à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

L'article D.VII.1er*bis* du même code dispose notamment comme suit :

« Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1er mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Cette présomption ne s'applique pas :
[…]
2° aux actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994 ».

2. La demande de permis décrit comme suit son objet :

« Création d'un logement supplémentaire dans un bâtiment comportant déjà 5 studios soumis à permis de location. Le 6ème logement serait aménagé au rez-de-chaussée et sous forme de loft. L'aménagement […] est déjà réalisé : voir plans ».

Sur la base des plans qui ont été joints, il apparaît que le rez-de-chaussée du bâtiment ne comprenait aucun aménagement avant que ne débutent, en 1999, les travaux consistant en l'installation d'une chaudière à condensation, l'aménagement

d’un débarras et d’une salle de bain ainsi que le placement de cloisons dont il résulte la création de plusieurs pièces.

Aucune pièce jointe à la demande de permis ne permet d’établir que le rez-de-chaussée de l’immeuble était affecté au logement avant le 20 août 1994.

3. Après avoir introduit son recours administratif, la demanderesse de permis a produit une « liste des habitants par adresse » relative au bien situé rue de la Déportation n° 15, tendant à établir l’existence de diverses domiciliations faites à cette adresse depuis 1973.

4. Le motif de l’acte attaqué qui est critiqué est libellé comme suit :

> « Considérant, par ailleurs, que le conseil du demandeur a fourni, en date du 8/11/2021, une liste des habitants par adresse relative au bien situé rue de la Déportation n° 15, prouvant l’existence de diverses domiciliations accordées à cette adresse depuis 1973 ; qu’en outre, le conseil du demandeur a également évoqué l’historique du bien en faisant référence à l’héritage du demandeur daté de 1999 et notamment à la division du bien en deux parties, à savoir l’étage occupé par les 5 kots et le rez-de-chaussée inoccupé au moment de la succession ; que des travaux ont été entrepris ultérieurement par le demandeur afin d’aménager un logement et que la demande de permis d’urbanisme en régularisation résulte de ces aménagements ; que, cependant, le kot du rez-de-chaussée a été réalisé après 1999, année de l’héritage du demandeur ; que le kot ne peut être considéré comme étant irréfragablement présumé conforme au droit de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, conformément à l’article D.VII.1er*bis* du Code, en ce qu’il n’existait pas avant le 20/08/1994 ; qu’en cela, l’autorité compétente ne partage pas l’analyse de la Commission formulée dans son avis émis en séance du 30/11/2021 ».

5. La « liste des habitants par adresse » produite par la partie requérante postérieurement au dépôt de son recours administratif ne figure pas au dossier administratif. La CAR y fait toutefois référence.

Cette liste, jointe à l’appui de la requête, n’est pas accompagnée d’un historique de l’ensemble du bâtiment qui permettrait de déterminer la date à laquelle celui-ci a été divisé en deux parties, voire la date de création des cinq kots de l’étage, numérotés nos 15/1, 15/2, 15/3, 15/4 et 15/5, de sorte que ce seul document ne permet pas d’établir que le rez-de-chaussée de l’immeuble constituait un logement autonome avant le 20 août 1994.

6. Dès lors que c’est la partie requérante elle-même qui sollicite un permis d’urbanisme en régularisation pour la création d’un logement supplémentaire, que des travaux d’aménagement importants ont été réalisés en 1999 – en particulier la division de la surface en plusieurs pièces – et qu’elle ne rapporte pas en temps utile la preuve que le rez-de-chaussée de l’immeuble était affecté au

logement avant le 20 août 1994, la lecture des motifs de l'acte attaqué permet de comprendre pourquoi son auteur a considéré que l'article D.VII.1er*bis* du Code ne pouvait pas être appliqué et, partant, pour quelle raison l'avis de la CAR ne pouvait être suivi.

Le motif critiqué par la partie requérante est suffisant et adéquat, d'autant que le recours administratif ne prenait aucun argument de cette sorte. Pour le surplus, cette motivation ne révèle aucune erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de son auteur, compte tenu des pièces qui étaient à sa disposition. A cet égard, l'historique des domiciliations que la partie requérante joint à son dernier mémoire est postérieur à l'adoption de la décision de refus et il n'est pas démontré que l'auteur de celle-ci en avait connaissance, de sorte que cet élément ne peut avoir d'incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

7. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

V. 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 1er.

La requête en annulation 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 dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 février 2024, par la XIII^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Simon Pochet	Luc Donnay