

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.705 du 8 mai 2024

A. 231.626/XIII-9065

En cause :

D. B.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Lise DE CONINCK et
Philippe HERMAN, avocats,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

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 27 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 29 juin 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de 11 logements sur un bien sis chemin des Mourdreux, 26A à Mons.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 avril 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Justine Philippaert, *loco* M^{es} Lise De Coninck et Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

III.1 Antécédents

1. Le 10 décembre 2002, le collège communal de la ville de Mons octroie à H.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un immeuble, composé de trois logements collectifs dont chacun contient 4 parties privatives, sur la parcelle cadastrée 4^{ème} division, section B, n° 364 v5, devenu le n° 26A du chemin des Mourdreux à Mons.

2. En 2004, après être devenu propriétaire de la parcelle précitée, le requérant réalise des travaux et construit 11 logements individuels (studios), dont la surface varie entre 15 et 21 m² habitables, sans y être autorisé par un permis d'urbanisme. Les travaux s'achèvent le 5 octobre 2004.

3. Le 11 août 2011, il obtient 11 permis de location relatifs à ces logements, délivrés par collège communal, ainsi qu'autant d'attestations de conformité à 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 [devenu Code wallon de l'habitation durable].

4. En 2019, il souhaite obtenir le renouvellement des permis de location des 11 logements et, dans ce cadre, le 20 juin 2019, il est avisé par les services de la ville de Mons qu'il se trouve en infraction au regard de la police de l'urbanisme.

L'administration communale le somme de remettre le bien dans son pristin état ou d'obtenir un permis d'urbanisme de régularisation.

III.2 Faits propres à l'acte attaqué

5. Le 6 novembre 2019, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de 11 logements individuels en lieu et place des logements collectifs initialement autorisés.

6. Le 22 novembre 2019, la ville de Mons accuse réception de la demande.

7. Le 29 janvier 2020, le collège communal de la ville de Mons refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 26 février 2020, le requérant introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon, qui en accuse réception le 5 mars 2020.

9. Le 19 mars 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) explique que l'audition, prévue le 1^{er} avril 2020, est reportée à une date indéterminée, en raison de la crise sanitaire du Covid-19.

10. Le 25 mars 2020, une première analyse est transmise par la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW.

11. Le 18 mai 2020, au terme de l'audition, la CAR remet un avis défavorable sur le projet, principalement en raison de la taille des espaces de vie et de l'absence d'espaces extérieurs.

12. Le 15 juin 2020, la DJRC transmet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de décision de refus.

13. Le 29 juin 2020, le ministre refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, des articles D.IV.53 et D.IV.57, 5°, du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il considère qu'en vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'un permis d'urbanisme doit s'apprécier par rapport à la police de l'aménagement du territoire et non en vertu de considérations relevant d'une autre police spéciale. Il relève que le législateur organise expressément l'interaction entre la police spéciale de l'urbanisme et celle du logement à l'article D.IV.57, 5°, du CoDT. À son estime, cette disposition ne crée qu'une faculté de prendre en compte le Code du logement. Il soutient également que les références contenues dans l'article précité du CoDT ne visent que les critères minimaux de salubrité en matière d'éclairage naturel et cite, à l'appui, l'arrêt n° 245.342 du 2 septembre 2019. Il en infère qu'elles ne visent pas l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité et les critères de surpeuplement, dont la partie adverse a fait application à l'appui de sa décision de refus.

B. Le mémoire en réplique

Le requérant soutient que le commentaire d'article relevé par la partie adverse n'est pas pertinent dès lors que, selon lui, le texte est clair. Il ajoute que, puisque l'acte attaqué fait expressément référence au Code du logement, l'acte n'est pas motivé au regard du critère du bon aménagement des lieux.

IV.2. Examen

1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose ce qui suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section. ».

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de 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. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Ainsi, notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait.

2. En vertu du principe d'indépendance des polices, la légalité d'un acte administratif, telle celle d'un permis délivré en application de la police d'urbanisme, doit s'apprécier par rapport à cette dernière et non en fonction de considérations relevant d'une autre police spéciale.

L'article D.IV.57, 5°, du CoDT organise l'articulation des deux polices administratives spéciales de l'urbanisme et du logement. Cette disposition est libellée 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 crée une faculté – et non une obligation – dans le chef de l'autorité compétente en matière de développement territorial de tenir compte des

règlements en matière de logement dans l'instruction des permis d'urbanisme de type résidentiel.

Cela étant, les caractéristiques des logements relevant tant de la police administrative spéciale du logement que de celle de l'urbanisme, chacune au regard de leurs objectifs et règles spécifiques, l'autorité peut refuser un projet dès lors qu'elle considère qu'il n'est pas conforme aux exigences du bon aménagement des lieux compte tenu du contexte urbanistique dans lequel il s'implante et, dans le cadre de cette appréciation, rien ne lui interdit de prendre en compte les caractéristiques des logements projetés, pour autant qu'elle le fasse au regard des objectifs et règles spécifiques à l'urbanisme.

3. En l'espèce, l'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que la demande vise la régularisation de la création de 11 logements individuels au lieu de 3 logements collectifs de 4 parties privatives chacun, et autorisé par permis ;

Considérant que le volume extérieur n'a pas été modifié par rapport à ce qui a été autorisé, hormis un glissement des baies en façade latérale Nord ;

Considérant cependant que le changement du nombre et type de logements, engendre des espaces exigus ne permettant pas de privilégier des logements permettant un cadre de vie qualitatif ;

Considérant que la police administrative spéciale du logement et la police administrative spéciale de l'urbanisme sont distinctes ; que, toutefois, dans la mesure où le projet examiné par l'autorité administrative dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme est de type résidentiel, il appartient à cette autorité de vérifier que les critères de salubrité édictés en vertu du Code du logement sont respectés ;

Considérant que ces logements disposent d'une superficie inférieure aux normes dictées par le Code du Logement qui impose une superficie minimum de 24 m² ;

Considérant de plus qu'aucun local commun n'est mis à disposition des différents locataires : local poubelles, vélos, espace extérieur commun, ... ; que la configuration des lieux n'est pas favorable à la création d'un lieu de vie de qualité (absence d'espaces extérieurs pour les loisirs ou la détente, surface réduite, largeur des pièces insuffisantes) ; qu'en outre, il y a lieu de regretter l'absence de mixité de logements au sein de l'immeuble ».

Il ressort des considérants précités que l'auteur de l'acte attaqué a examiné la conformité du projet au regard des exigences de la police de l'urbanisme et que, dans le cadre de son appréciation du bon aménagement des lieux, il a considéré que les logements aménagés ne garantissaient pas un cadre de vie de qualité et durable.

S'il relève que ces logements ne disposent pas d'une superficie habitable suffisante par référence à la norme de superficie minimale du Code wallon de

l'habitation durable, il prend également en compte les caractéristiques du bâtiment en projet, dont l'absence de communs mis à la disposition des locataires (notamment un local poubelles, un local vélos, un espace extérieur), la configuration des lieux non favorable à la création d'un lieu de vie de qualité (absence d'espaces extérieurs de loisirs ou détente, surface réduite, largeur des pièces insuffisantes), ainsi que l'absence de mixité de logements au sein de l'immeuble, pour conclure que le projet est inadmissible au regard du bon aménagement des lieux.

L'autorité ayant examiné les caractéristiques des logements au regard des objectifs et règles relevant de l'urbanisme, le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT.

Cette disposition permet à l'autorité compétente en matière de développement territorial de tenir compte, dans l'instruction des permis d'urbanisme de type résidentiel, des critères minimaux de salubrité des logements en matière d'éclairage naturel mais également « d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité des logements », lesquels sont décrits dans les travaux préparatoires, « en termes, par exemple, d'éclairage, d'absence de local poubelle, de superficie ou de hauteur insuffisantes, d'agencement des locaux, ... » (Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 53). Rien ne lui interdit donc d'appréhender la norme dictée par le Code wallon de l'habitation durable qui impose une superficie minimum de 24 m² parmi ces éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité des logements.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 20, 1°, 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 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article D.IV.53 du CoDT.

Il présente ce moyen comme subsidiaire, dans le cas où il serait conforme d'appliquer la réglementation de police spéciale du logement mobilisée dans la motivation de l'acte attaqué.

Il expose que l'article 20, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité ne s'applique qu'aux logements construits ou créés après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, soit le 1^{er} janvier 2008. À son estime, les logements litigieux ont été construits par le requérant en 2004, « sur base d'un permis d'urbanisme antérieur délivré le 10 décembre 2002, soit avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 ». Par conséquent, il en déduit que la norme de superficie de 24 m² par logement individuel ne peut fonder valablement l'acte attaqué, n'étant pas applicable en l'espèce.

B. Le mémoire en réplique

Il appuie son argumentation au moyen de deux nouvelles pièces, dont une produite en justice par l'architecte du projet, dans le cadre d'un litige l'opposant à celui-ci.

V.2. Examen

Il ressort de l'examen du premier moyen que les caractéristiques des logements ont été examinées par l'auteur de l'acte attaqué au regard des objectifs et règles relevant de l'urbanisme, dans le cadre de son appréciation du bon aménagement des lieux compte tenu du contexte urbanistique dans lequel le projet s'implante.

Partant, le moyen manque en droit en ce qu'il est pris de la violation de l'article 20, 1^o de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, cet article ne trouvant pas à s'appliquer.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. 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 1^{er}.

La requête 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^o, 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 8 mai 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux