CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 262.665 du 19 mars 2025

A. 235.471/XIII-9529

En cause : **M.R.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Louis DEHIN, avocat,
quai des Ardennes 7
4020 Liège,

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

1. Par une requête introduite le 17 janvier 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 15 juillet 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement d'un appartement d'une chambre dans un garage et un commerce existant dans un bien sis rue de Richelle 60 à Visé (Argenteau).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Ambre Vassart, 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 requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Aurore Dewulf, *loco* M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Ambre Vassart, auditeur, a été entendue 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. M.R. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de la ville de Visé ayant pour objet la régularisation d'un appartement une chambre de type studio situé au rez-de-chaussée d'une habitation sise rue de Richelle 60 à Argenteau, cadastré 2^ème^ division, section A, n° 603 G.

Il est accusé réception de dossier complet le 23 novembre 2020.

Ce projet fait suite à des demandes antérieures, introduites en juin 2008 et 28 septembre 2012, ayant été refusées par des arrêtés ministériels des 6 avril 2011, 23 août 2013 et 11 mai 2015. Ceux-ci ont fait l'objet de recours en annulation, ayant donné lieu au prononcé des arrêts n^os^ 219.900 du 21 juin 2012, 229.910 du 21 janvier 2015 et 239.279 du 3 octobre 2017.

4. Le 11 janvier 2021, le collège communal émet un avis défavorable.

5. Le 22 février 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

6. Le 1^er^ mars 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme.

7. Le 9 avril 2021, M.R. introduit un recours administratif contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 26 mai 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable.

9. Le 17 juin 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser l'octroi du permis d'urbanisme.

10. Le 15 juillet 2021, le ministre refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

11. Le moyen unique est pris de la violation des principes généraux du droit administratif dont celui de minutie, du contradictoire et d'impartialité, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

12. La partie requérante fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de s'être appuyé uniquement sur le dossier pour refuser la demande de permis. Elle estime qu'en vertu des principes énoncés dans le moyen, il devait statuer sur la base d'un dossier complet en s'entourant de l'ensemble des éléments nécessaires et qu'il ne pouvait, en vertu du principe d'impartialité, donner une apparence de parti pris. Elle ajoute qu'« en vertu des principes généraux et de la loi sur la motivation formelle », il était tenu de motiver en la forme et au fond sa décision et ce, sans commettre une erreur d'appréciation.

Elle fait valoir que le projet concerne une superficie habitable correspondant aux critères de salubrité, d'un peu moins de 30 m^2 par rapport au critère de 28 m^2 prévu par le Code wallon de l'habitation durable.

Elle soutient que les motifs retenus dans l'acte attaqué sont inadéquats. Elle est d'avis que le fait d'éviter une densification plus importante remet en cause la destination à l'habitat de cette partie de l'immeuble et du centre du village de Richelle alors que ce rez-de-chaussée est situé en zone d'habitat, qu'il était destiné à un commerce – de sorte qu'il doit revenir à cette affectation –. Elle ne perçoit pas en quoi le projet n'emporte ni amélioration ni *statu quo*. Il expose que l'autorité remet en cause l'appréciation précédemment retenue, qui ne critiquait pas cet aspect mais

uniquement la configuration de l'appartement lui-même. Elle s'étonne qu'alors que les modifications de façade ont été demandées par la CAR en juillet 2020 pour assurer une meilleure luminosité, celles-ci sont critiquées par l'auteur de l'acte attaqué car elles ne permettent pas d'étendre l'habitabilité des lieux.

Elle relève que la note technique et le rapport photographique à l'appui du recours administratif ne font l'objet d'aucune appréciation ou commentaire et que la demande a, à nouveau, été refusée, par des gestionnaires identiques aux précédents et sans même, alors que cela eut été plus qu'opportun, qu'un collaborateur proche ou un membre de l'administration n'ait effectué un rapport complémentaire sur place et ait ainsi examiné le dossier concrètement.

Elle soutient que cette situation et ce comportement démontrent une absence de volonté d'instruire le dossier, en méconnaissance des obligations légales visées au moyen dont le principe de minutie.

Elle considère enfin que « cela laisse planer un doute subjectif d'objectivité eu égard au nom des personnes ayant traité le dossier ».

IV.2. Examen

13. En vertu de l'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'un acte, telle celle d'un permis délivré en application d'une police d'aménagement du territoire, doit s'apprécier par rapport à celle-ci et non en fonction de considérations relevant d'une autre police spéciale. Les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres. Ainsi, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut avoir sa propre conception de ce qui est admissible au regard du bon aménagement des lieux et refuser un projet qui respecte les règles minimales établies en vertu du Code wallon de l'habitation durable. Le mécanisme prévu par l'article D.IV.57, 5°, du CoDT – non invoqué en termes de requête – consiste donc en une simple faculté dans le chef de l'autorité compétente en matière de développement territorial.

Le principe général d'impartialité doit être appliqué à tout organe de l'administration active. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez la requérante un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la

procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Le reproche du défaut d'impartialité doit reposer sur des faits précis, légalement constatés, et de nature à faire planer un doute raisonnable quant à l'absence de parti pris.

En principe, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le Conseil ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité, sous la réserve d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

14. En l'espèce, il ressort de l'avis défavorable du 26 mai 2021 de la CAR ce qui suit :

« L'architecte du demandeur a présenté des photos en 3 dimensions permettant de se
rendre compte des aménagements proposés aujourd'hui.

[…]

La Commission constate, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que le logement sollicité se caractérise toujours par une faible superficie habitable et un mauvais agencement des espaces (configuration biscornue de la chambre et ses dimensions, coin à cuisiner minimaliste) et considère qu'en raison de leur faible superficie et de leur caractère non traversant, le garage et l'ancien commerce se prêtent mal à l'aménagement d'un logement indépendant qualitatif et n'offrent pas un cadre de vie de qualité pour ses futurs occupants. Par ailleurs, elle estime que les photos en 3 dimensions des aménagements présentées par l'architecte du demandeur sont mensongères par rapport aux prises de vues ».

Cet avis est reproduit dans l'acte attaqué, qui expose, par ailleurs, ce qui suit :

« Considérant que la nouvelle demande porte néanmoins sur de légères modifications
par rapport à la demande précédente, à savoir :
- Fiche technique et calcul de la ventilation requise ;
- Léger agrandissement de la salle de bain ;
- Nouvel ensemble vitré en façade avant ;

[…]

Considérant que l'avis défavorable précité de la commission repose sur une analyse exacte en fait en ce que la feuille 5/9 des plans de la demande de régularisation mentionne que le local "SDB" a été légèrement modifié par rapport à la 1ère demande ; quant à la structure du local identifié "Chambre" de 12 m² sur la même feuille, elle ne permet toujours pas de placer le mobilier ordinaire habituel ;

Considérant que dans sa motivation factuelle le Collège communal fait état d'une "configuration inadéquate" des pièces de vie ; qu'effectivement, sur recours, le constat est partagé en ce que l'agencement des pièces et la superficie disponible ne permettent pas de créer un logement de qualité (ouverture du séjour (17 m²) sur la chambre (12 m²) ;

Considérant, subsidiairement, que les "éléments projetés" en façade avant, à savoir le nouvel ensemble vitré avec des panneaux opaques dans la partie inférieure (voir les feuilles 6/9 et 7/9, plan projeté et façade projetée) constituent une intervention minimaliste ; que celle-ci est insuffisante, l'adaptation en question n'augmentant même pas la superficie du séjour ou le confort attendu dans cette pièce ;

Considérant qu'il s'ensuit que la régularisation doit être refusée pour ces motifs ;

Considérant que l'avis émis en droit par la Commission est également partagé ;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que en vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, il est de règle que la légalité d'un acte, telle celle d'un permis délivré en application d'une police d'aménagement du territoire, doit s'apprécier par rapport à cette dernière et que son auteur doit s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale ; que les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres ; que l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut refuser un projet, même s'il respecte les règles minimales établies en vertu des dispositions décrétales en matière de logement ; qu'un logement peut en effet répondre à des normes minimales, sans pour autant que son aménagement doive nécessairement être considéré comme conforme aux exigences du bon aménagement des lieux, qui restent soumises à l'appréciation de l'autorité compétente (voir notamment les arrêts du Conseil d'État du 18 juin 2019, n° 244.843 et du 9 novembre 2018, n° 242.903) ».

Au regard du grief exposé par la partie requérante, il n'est pas démontré que l'autorité n'a pas pris en compte l'ensemble du dossier, dont la note technique et le rapport photographique déposés avec le recours administratif, pour se prononcer, la motivation de l'acte attaqué faisant apparaître que son auteur avait bien

connaissance des spécificités du bien et du projet, de sorte qu'il n'est pas rapporté la méconnaissance du devoir de minutie.

Le grief pris de l'existence d'un « doute subjectif d'objectivité » est imprécis, n'identifiant pas quelles personnes particulières seraient concernées, ni en quoi les circonstances de l'espèce ont pu faire naître une apparence de partialité. L'examen du dossier administratif ne fait pas non plus apparaître que le principe d'impartialité aurait été méconnu. Le grief n'est pas fondé.

Le grief relatif au motif de l'acte attaqué concernant les modifications apportées à la façade et leur absence d'impact positif suffisant sur la superficie du séjour ou le confort attendu dans cette pièce est inopérant, dès lors que ce motif est formulé « subsidiairement », en sorte qu'il n'est pas déterminant de la décision de refus intervenue.

Les règles de droit visées au moyen n'imposaient pas non plus qu'au regard des circonstances de l'espèce, un « collaborateur proche ou un membre de l'administration » effectue un « rapport complémentaire sur place ».

Enfin, pour le surplus, les autres critiques formulées par la partie requérante consistent en réalité à tenter de faire substituer sa propre conception du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité compétente, sans soutenir que celle-ci résulte d'une erreur manifeste d'appréciation. De telles critiques ne sont pas fondées. Il en est d'autant moins ainsi du grief critiquant l'appréciation défavorable retenue relative à la superficie du logement alors que celle-ci respecterait les règles de la police du logement étant entendu qu'en vertu de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT, l'autorité en charge de la police de l'aménagement du territoire dispose d'une simple faculté de fonder sa décision sur des considérations relevant de la police du logement.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

15. 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 22 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 19 mars 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders