CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 262.776 du 28 mars 2025

A. 237.009/XIII-9733

En cause : 1. **A.C.**,
2. **V.C.**,
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^ Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 août 2022 par la voie électronique, les requérants demandent l'annulation de la décision du 13 juin 2022 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer aux requérants un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'une conciergerie en logement sur un bien sis chaussée de Braine 74 à Écaussinnes.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Gabriele Weisgerber, *loco* M^e^ Xavier Drion, 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. Les requérants sont propriétaires de parcelles, cadastrées Écaussinnes, division 1, section B, n^os^ 609 c et d, sur lesquelles différentes constructions ont été réalisées.

Le 6 octobre 2021, ils introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation des façades de deux hangars et la régularisation d'un logement.

2. Le 25 octobre 2021, l'autorité communale déclare le dossier complet.

3. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction menée au stade du premier échelon de la procédure administrative.

4. Une enquête publique est organisée du 3 au 18 novembre 2021. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

5. Le 7 décembre 2021, le collège communal d'Écaussinnes émet un avis défavorable sur le projet.

6. Le 18 janvier 2022, le fonctionnaire délégué donne un avis qui est défavorable quant à la régularisation du logement et favorable conditionnel en ce qui concerne la transformation des façades des deux hangars.

7. Le 1er février 2022, le collège communal délivre le permis sollicité en tant qu'il a pour objet la modification de deux façades et refuse de faire droit à la demande en tant qu'elle a pour objet la régularisation du logement.

8. Le 9 mars 2022, les requérants introduisent contre la décision de refus partiel un recours devant le Gouvernement wallon.

9. Le 25 avril 2022, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable.

10. Le 19 mai 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au Gouvernement wallon une note qui comporte un projet d'arrêté de confirmation de la décision entreprise.

11. Le 13 juin 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre sous condition le permis d'urbanisme sollicité en tant qu'il a pour objet la modification de deux façades et refuse de faire droit à la demande en tant qu'elle porte sur la régularisation du logement.

Il s'agit de l'acte attaqué, la requête en annulation portant uniquement sur celui-ci en tant qu'il refuse la régularisation de la conciergerie en logement.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des requérants

A. La requête en annulation

Les requérants prennent un premier moyen de la violation du principe général de motivation formelle des actes administratifs, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'interdiction faite à l'autorité de statuer de manière arbitraire.

En une première branche, ils soutiennent que la motivation ayant conduit au refus du permis méconnaît les conditions de l'article D.IV.53 du CoDT dès lors qu'elle ne tient compte ni des schémas, ni des permis et guides d'urbanisation, pas plus que des circonstances urbanistiques locales. À propos de celles-ci, ils reprochent en particulier à l'autorité de ne pas avoir eu égard à un précédent permis qui leur avait été accordé.

En une seconde branche, ils considèrent que la motivation de l'acte entrepris ne permet pas de comprendre les raisons justifiant le refus dès lors que, d'une part, le projet se situe dans la continuité d'un permis déjà octroyé et dont l'exécution a nécessité une minéralisation des sols et que, d'autre part, les parcelles, bien que sises en zone agricole, ne peuvent plus accueillir des activités de culture ou d'élevage.

Selon eux, une telle motivation ne tient compte ni de la continuité du projet ni de l'incorporation du logement à un bâti existant ni de son caractère complémentaire au permis précédemment octroyé.

En outre, ils reprochent à l'autorité de ne pas avoir exposé, en violation de l'article D.IV.13 du CoDT, en quoi une éventuelle dérogation ne tiendrait pas compte des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé, compromettrait la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application et ne contribuerait pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Ils ajoutent que le ministre n'a pas tenu compte de l'avis favorable de la CAR, pourtant reproduit dans l'acte attaqué.

À leur estime, l'absence de prise en considération des circonstances particulières propres au cas d'espèce constitue une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la seconde branche, ils indiquent ne pas soutenir avoir un droit subjectif à l'obtention d'un nouveau permis basé sur le précédent accordé le 10 mai 2017. Ils précisent néanmoins que ce permis a été évoqué pour démontrer les circonstances urbanistiques favorables qui pourraient justifier la régularisation d'un second logement, étant donné qu'il s'agit de la continuité d'un projet existant et autorisé.

Ils ajoutent que même si l'avis favorable de la CAR comportait des voix divergentes, ils demeurent dans l'incapacité de comprendre les motifs du refus de l'acte attaqué, dès lors que l'auteur de celui-ci n'indique pas qu'il se rallie à l'opinion minoritaire de la commission.

Ils insistent sur le fait que le bâtiment abritant le logement en question est déjà construit et utilisé, de sorte que la minéralisation des sols rend peu probable la poursuite d'activités agricoles sur ces parcelles.

IV.2. Examen sur les deux branches réunies

1. 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 1er 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 clair, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision 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.

2. L'article D.IV.13 du CoDT dispose comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan
de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :
1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;
3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

L'article D.IV.53 du même code est libellé de la façon suivante :

« 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 ou 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 du 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 ».

3. Si une autorité administrative peut accorder une dérogation au zonage lorsque les conditions d'application de l'article D.IV.13 du CoDT sont remplies, elle n'est pas obligée de le faire, le principe restant l'application de la règle et la dérogation l'exception. Comme l'indique l'utilisation du verbe « peut » dans la disposition précitée, qui est d'interprétation restrictive, l'octroi de la dérogation demeure facultatif même si toutes les conditions légales sont réunies. L'autorité de

recours n’est pas tenue par l’avis émis à cet égard par une autorité consultée lors de l’instruction de la demande de permis. Ainsi, elle dispose d’un pouvoir d’appréciation et doit vérifier si les dérogations sont « justifiées » compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.

Le refus d’accorder une dérogation qui est demandée doit être motivé en la forme. La motivation d’une décision qui refuse une dérogation et décide d’appliquer la règle qui demeure le principe de l’action peut cependant être plus succincte que la décision qui accorde une telle dérogation.

4. En l’espèce, l’acte attaqué, est, notamment, motivé comme suit :

« Considérant que le bien est situé en zone agricole, que le hangar n° 2 comprend déjà un logement, que la demande de création d’un second logement ne rencontre pas les objectifs de la déclaration de politique régionale, qu’en effet, la zone n’est pas densément peuplée ;

Considérant qu’au regard de la carte de concentration en habitant dans un rayon de 500 m, le bien présente une concentration très faible de l’ordre de 51 à 100 habitants ; qu’en termes d’accessibilité, la carte établie par la CPDT définit cette zone comme "low" pour les parcours en train et bus ; que dès lors la localisation du bien n’est pas propice à promouvoir les modes de circulation doux ; qu’au regard de ces éléments, le bien n’est pas propice à densifier le nombre de logements ;

Considérant que le hangar n° 2 situé au sud de la parcelle comprend déjà un logement complet (séjour, cuisine, deux chambres et salle de bains) ; que ce logement a été octroyé dans le cadre du précédent permis daté du 10/05/2017 ; que ce logement peut accueillir aisément une conciergerie afin de surveiller les installations et bâtiments des demandeurs ;

Considérant qu’en ce qui concerne la demande de dérogation relative à la régularisation d’un second logement, les deux hangars sont dédiés au stockage de denrées alimentaires et au stationnement des véhicules, qu’ils ne sont pas liés à une exploitation agricole ;

Considérant que les demandeurs sont maraîchers spécialisés dans la vente au détail de spécialités italiennes, qu’ils ne sont pas repris en tant qu’exploitant agricole ; que la demande de dérogation ne peut être justifiée sur la base du seul constat de l’existence d’une précédente autorisation, en dérogation au plan de secteur ;

Considérant que l’autorité de recours estime que la régularisation du second logement ne peut être tolérée ;

Considérant dès lors que la demande de dérogation ne répond pas aux conditions reprises à l’article D.IV.13 du CoDT, que la demande de dérogation pour la régularisation de la conciergerie ne peut dès lors pas être acceptée ; que les locaux peuvent être utilisés en tant que bureaux ; qu’aucune domiciliation ne peut être enregistrée à cette adresse ».

5. Il ressort de ces motifs que le refus litigieux est bien motivé au regard des circonstances urbanistiques locales et prend en considération le permis du 10

mai 2017 octroyé aux requérants. En effet, l'autorité indique expressément que la création d'un logement a déjà été autorisée par un permis antérieur, que les demandeurs de permis ne sont pas exploitants agricoles et que le bien, situé en zone agricole au plan de secteur, n'est pas propice à densifier le nombre de logements.

Ces motifs permettent de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à refuser la régularisation sollicitée, suivant d'ailleurs en cela l'avis du fonctionnaire délégué, nonobstant l'avis favorable conditionnel de la CAR.

Ainsi que le souligne l'auteur de l'acte attaqué, l'existence d'une précédente autorisation ne peut, à elle seule, justifier l'octroi d'une nouvelle dérogation au plan de secteur pour la réalisation d'un projet de logement supplémentaire.

Pour le surplus, aucun élément ne permet de conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité.

6. Il s'ensuit que le moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse des requérants

A. La requête en annulation

Les requérants prennent un second moyen de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte et de la violation de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.

Ils soutiennent que l'autorité rejette la demande de régularisation de la conciergerie en logement au motif qu'aucune domiciliation ne peut être effectuée à cette adresse, alors que l'autorité en charge de la police de l'urbanisme n'est pas compétente pour autoriser ou interdire une domiciliation, dès lors que cette matière relève de la compétence du ministre de l'Intérieur.

Selon eux, en leur interdisant de se domicilier dans le « logement » dont la régularisation est sollicitée et en imposant l'utilisation des espaces concernés comme bureaux, l'autorité a statué en dehors de sa compétence *ratione materiae*.

B. Le mémoire en réplique

Ils soulignent que la « décision à vertu pédagogique » n'existe pas en droit belge et que si l'autorité avait voulu véhiculer un quelconque enseignement, elle aurait pu le faire au moyen d'un courrier, distinct de l'acte attaqué.

Ils soutiennent que la référence à la domiciliation se trouve dans le dispositif de l'acte attaqué, lequel doit être analysé comme étant la décision par laquelle l'autorité statue et expose sa position finale.

V.2. Examen

L'article 2 du dispositif de l'acte attaqué se lit comme suit :

« Le permis d'urbanisme sollicité par [A.C. et V.C.], relatif à un bien sis à 7190 Écaussinnes, Chaussée de Braine, n° 74, cadastré Écaussinnes division 1, section B, n^{os} 609c, 609d et ayant pour objet la transformation des façades de deux hangars et la régularisation d'un logement est :
• Octroyé pour la rénovation des élévations à la condition suivante : un bardage en bois ajouré à pose verticale sera mis en œuvre, l'ensemble des élévations, excepté celles réalisées en bardage, seront pourvues d'un crépi de ton gris moyen avec un soubassement e ton gris foncé.
• Refusé pour la régularisation de la conciergerie : les locaux doivent être utilisés en tant que bureaux, aucune domiciliation ne peut être enregistrée à cette adresse ».

L'interprétation que les requérants font de l'acte attaqué ne résiste pas à une lecture globale de celui-ci ni au contexte précis dans lequel il intervient, à savoir la création d'un logement en zone non capable sans autorisation préalable.

En effet, il ressort clairement de l'ensemble de la décision, tant des dispositions qui y sont visées, que de ses considérants et de son dispositif, que l'autorité n'entend se prononcer que sur la demande de permis qui lui est soumise, et donc uniquement dans le cadre de sa compétence en matière de police d'urbanisme.

En d'autres termes, l'acte attaqué doit s'interpréter dans un sens favorable à sa légalité, étant que l'autorité a simplement entendu rappeler aux demandeurs contrevenants que, puisqu'elle refusait la régularisation du logement, la conciergerie, déjà réalisée, ne pouvait être utilisée en tant que logement mais uniquement en tant que bureau, de sorte qu'aucune domiciliation ne pouvait y être enregistrée.

Ce faisant, l'autorité se limite à préciser les incidences pratiques de sa décision relative à la demande de régularisation, sans se prononcer sur une demande de domiciliation dont elle n'a pas été saisie.

Il s’ensuit que le second moyen n’est pas fondé.

VII. 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 des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mars 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d’État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d’État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Luc Donnay