CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 263.494 du 4 juin 2025

A. 234.789/XIII-9441

En cause : **P.B.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 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,

Partie intervenante :

la commune de Chaudfontaine,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Michel DELNOY et
Zoé VROLIX, avocats,
rue Albert Mockel 43 bte 11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 octobre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 23 août 2021 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer le permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un studio sur un bien sis à Chaudfontaine, rue Bois Libert, 57.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 10 décembre 2021, la commune de Chaudfontaine a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 janvier 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Margot Celli, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e^ Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Louis Florent, *loco* M^es^ Michel Delnoy et Zoé Vrolix, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Margot Celli, auditeur adjoint, 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. Le 8 juin 2020, la requérante introduit auprès de l'administration communale de Chaudfontaine une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un studio dans une habitation existante sise à Chaudfontaine, rue Bois Libert, 57, cadastrée 4^e^ division, section D, n° 337 K 31.

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 29 juin 2020, le collège communal de Chaudfontaine informe la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont déposées. Le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet le 30 décembre 2020.

4. Plusieurs instances remettent des avis sur la demande. Respectivement les 22 février et 30 mars 2021, les collège communal et fonctionnaire délégué émettent des avis défavorables.

5. En sa séance du 12 avril 2021, le collège communal décide de refuser d'octroyer le permis d'urbanisme demandé.

6. Le 19 mai 2021, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 17 juin 2021, 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 30 juin 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable conditionnel.

Le 26 juillet 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 23 août 2021, le ministre décide de refuser l'octroi du permis d'urbanisme demandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.IV.4, 6° (*sic*), et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 1er, 4°, 5°, 21° à 22°*bis* du Code wallon de l'habitation durable, des articles 18 et 20 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 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels et du principe général de droit du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. En une première branche prise de « l'erreur de droit », elle fait valoir que l'applicabilité de l'article D.IV.4, [alinéa 1er,] 6°, du CoDT n'est pas dépendante de la définition du logement individuel ou du petit logement individuel, donnée par le Code wallon du logement (*lire :* de l'habitation durable) et ne requiert pas qu'un ménage occupe les lieux ou que le logement constitue une résidence principale. Elle en infère que, si elle peut constituer un point d'appréciation pour la délivrance du permis, la problématique des critères d'habitabilité est étrangère à l'applicabilité de la disposition précitée. Elle est d'avis que, si la surface du logement est inférieure aux 28 m² nécessaires pour l'occupation d'un ménage, la création du logement peut cependant être autorisée et une infraction éventuelle future si un ménage s'y installe n'est pas en soi de nature à empêcher la délivrance du permis lorsque le logement respecte les critères minimaux d'habitabilité applicables pour une personne. Elle soutient qu'en l'espèce, la partie adverse a commis trois erreurs de droit.

Premièrement, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué a traité la demande de permis comme s'il s'agissait d'un kot non indépendant, intégré dans l'habitation principale, alors que la demande vise un kot indépendant permettant à l'occupant d'être autonome. Elle en déduit qu'il n'y avait pas lieu de requalifier sa demande au stade du recours mais seulement de décider si le studio, déjà autonome avant location puisque son fils l'occupait auparavant, pouvait être régularisé.

Deuxièmement, la partie adverse commet, à son estime, une erreur de droit en indiquant que les dimensions du studio ne permettent pas d'accueillir un logement à titre de résidence principale, alors qu'il importe peu que le logement soit occupé à titre de résidence principale ou de logement permanent, dès lors qu'un tel critère n'est pas visé par l'article D.IV.4, [alinéa 1er,] 6°, du CoDT.

Troisièmement, elle reproche à la partie adverse de s'être fondée sur l'article 20 de l'arrêté de Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, en ce qui concerne la superficie du logement, alors qu'il a un champ d'application différent de celui de l'article D.IV.4, [alinéa 1er,] 6°, du CoDT. Elle observe qu'à cet égard, indépendamment du fait que le calcul exact de la superficie du logement litigieux n'a jamais été fourni par les diverses instances au cours de la procédure, l'acte attaqué fait mention d'une superficie de 21,52 m² tandis que le fonctionnaire délégué mentionne 27 m². Elle affirme qu'il y a lieu de se référer aux articles 9 et suivants du Code wallon de l'habitation durable et spécialement à l'article 12 qui permet d'obtenir un permis de location provisoire pour une durée de 5 années, mais qu'en toute hypothèse, le permis d'urbanisme doit être délivré préalablement. Elle conclut que si la CAR considère que la surface inférieure à 24 m² n'empêche pas la délivrance du permis sollicité, vu les qualités du logement, le ministre aurait pu en faire autant.

11. Dans la seconde branche intitulée « erreurs de fait – motivation », elle pointe une « absence de motivation », dès lors qu'en raison des erreurs de droit susvisées, l'autorité de recours n'a pas examiné si le studio présentait les qualités nécessaires pour accueillir un petit logement individuel, au sens du Code wallon de l'habitation durable, ou une habitation légère, alors qu'elle aurait dû procéder à un calcul précis de la surface de l'habitation, apprécier la qualité du logement au regard de l'objectif recherché et examiner la demande au regard du schéma de développement communal (SDC).

Par ailleurs, elle affirme que l'acte attaqué est entaché de plusieurs erreurs de fait. D'une part, elle estime qu'on ne peut qualifier le studio d'exigu, dès lors que, si sa superficie réelle est de 21,52 m², elle est « très légèrement » inférieure aux 24 m² mentionnés dans l'arrêté du Gouvernement du 30 août 2007 précité. D'autre part, elle constate que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas démenti la motivation de la commune à propos du WC et de la pièce de vie avec laquelle il communique, réservés au même ménage, ce qui, à son estime, « va plutôt dans le sens d'une délivrance de permis ». Elle conteste ensuite le caractère prétendument insuffisant du nombre de places de parking (3), alors qu'elle vit avec un de ses fils, que l'autre poursuit ses études à Gembloux et que, partant, il y a une place pour accueillir un visiteur, voire la voiture de l'étudiant. Elle pointe que cette appréciation négative est d'autant plus inexacte que le dossier de demande fait état de places pour six voitures sur la propriété. Enfin, elle doute de l'exactitude du calcul de la surface habitable du logement effectué par le collège communal (21,52 m²), au regard de l'avis du fonctionnaire délégué qui retient 27 m².

12. Dans son dernier mémoire, sur la seconde branche, elle maintient qu'il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué de justifier la raison pour laquelle 21,52 m² constituaient la surface nette du studio.

IV.2. Examen

13. L'article D.IV.4, alinéas 1er et 2, du CoDT, alors applicable, dispose notamment comme il suit :

« Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants :

[…]
6° créer un nouveau logement dans une construction existante ;
7° modifier la destination de tout ou partie d'un bien, en ce compris par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique ou d'une chambre occupée à titre de kot, pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :
a) l'impact sur l'espace environnant ;
b) la fonction principale du bâtiment ;
[…]

Par créer un nouveau logement dans une construction existante au sens du 6°, il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, wc, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial ».

L'article D.IV.53, alinéa 1er, du CoDT prévoit que le permis d'urbanisme peut être refusé « sur la base d'une motivation adéquate ».

L'article 1er, 4°, 5°, 19°*bis* et 21° à 22*bis* du Code wallon de l'habitation durable contient les définitions suivantes :

« Au sens du présent Code, on entend par :

[…]
4° logement individuel : le logement dont les pièces d'habitation et les locaux sanitaires sont réservés à l'usage individuel d'un seul ménage ;
5° petit logement individuel : le logement individuel dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 m² ;
[…]
19°*bis* pièce d'habitation : toute pièce autre que les halls, couloirs, locaux sanitaires […] ;
21° superficie utilisable : la superficie mesurée entre les parois intérieures des pièces d'habitation multipliée par un coefficient de hauteur calculé conformément aux critères fixés par le Gouvernement ;
21°*bis* superficie habitable : superficie utilisable multipliée par un coefficient d'éclairage calculé conformément aux critères fixés par le Gouvernement ;
22° superficie totale du logement : la superficie mesurée entre les parois intérieures du logement calculée conformément aux critères fixés par le Gouvernement, à l'exclusion des pièces définies par le Gouvernement ;

22°*bis* superficie utile du logement : la superficie au sol mesurée entre les parois intérieures du logement à l'exclusion des pièces définies par le Gouvernement ».

Figurant sous le chapitre III ayant trait aux « critères minimaux de salubrité et de surpeuplement des logements à créer », l'article 20 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 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable prévoit notamment ce qui suit :

« Sans préjudice des dispositions visées au chapitre II, les logements construits ou créés par la restructuration ou la division d'un bâtiment après la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, la date d'introduction figurant sur le permis d'urbanisme y relatif faisant foi, doivent respecter les prescriptions suivantes :

1° la superficie habitable du logement individuel ainsi que la superficie habitable par ménage d'un logement collectif telle que définie à l'article 18, § 2, 1°, sont égales ou supérieures à 24,00 m² ».

Une référence à l'article 18 du même arrêté n'est pas pertinente en l'espèce, dès lors que cette disposition figure sous le chapitre II qui traite des critères de salubrité et de surpeuplement des « logements existants » et non des logements à créer après l'entrée en vigueur de l'arrêté.

14. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que P. B. a introduit une demande de permis d'urbanisme […] ayant pour objet la régularisation de la création d'un studio ;

[…]

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

" […]

Attendu que le collège communal se rallie à l'avis de la [commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM)] en ce qui concerne l'exiguïté du studio et le poids du fait accompli ne pouvant forcer sa décision ;

Attendu que, contrairement à l'avis de la CCATM, le WC à usage individuel peut communiquer directement avec une pièce d'habitation si ce WC et cette pièce sont réservés au même ménage ;

Attendu que la création d'un logement supplémentaire pourrait créer un cas de jurisprudence pour toutes les habitations situées en zone résidentielle à densité élevée au schéma des orientations territoriales du schéma de développement communal ;

Attendu que le nombre de places de parking est insuffisant au regard du contexte environnant même s'il est conforme au schéma de développement communal, aucune place pour les visiteurs n'est possible sur la parcelle ;

Attendu que l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 [précité] stipule que la surface habitable d'un logement créé par la division

d’un bâtiment après la date d’entrée en vigueur dudit arrêté doit avoir une superficie minimale habitable de 24,00 m²;

Attendu que la superficie habitable (hors douche-WC et hall) du logement de 21,52 m² est inférieure à la superficie des nouveaux logements à créer ;

[…]”;

Considérant que la commission d’avis a transmis, en date du 8 juillet 2021, un avis conditionnel ; qu’il est notamment motivé comme suit […] :

“ La demanderesse a expliqué que sa maison proposait 5 chambres et qu’à un moment donné, son fils ayant souhaité de l’intimité, a transformé deux d’entre elles en un mini-logement. Après son départ, cet espace a été modifié afin d’y créer un kot destiné à un étudiant. Ce kot a d’ailleurs son entrée indépendante et une petite terrasse privative.

[…]

La commission prend acte du contexte qui rend difficile l’accès au logement pour les étudiants.

Elle considère que, malgré un aménagement à moindre frais, le logement reste qualitatif, lumineux, dispose de toutes les fonctions nécessaires, dont un espace extérieur privatif.

Elle estime que le projet n’est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales.

La commission émet un avis favorable à condition de requalifier l’objet de la présente demande en la création d’un kot et non d’un studio”.

Considérant que dans son recours, le demandeur invoque les arguments suivants :

[…]

Le studio n’est pas exigu […].

[…]

Le studio n’atteint pas mais de peu la superficie habitable minimale. Il réunit cependant toutes les obligations décrites dans l’article 20 de l’arrêté du Gouvernement du 30 août 2007 (hauteur sous plafond, installation sanitaire, éclairage naturel).

Le studio est mis à disposition d’une seule personne (étudiante) et qu’il est convenu que le studio ne peut en aucun cas servir de résidence à titre principal (voir copie du contrat joint au refus du permis d’urbanisme).

Considérant que la demande introduite auprès du collège communal porte sur la régularisation de la création d’un studio ; qu’il n’appartient pas à l’autorité de recours de requalifier la demande au stade du recours […] ;

Considérant que les éléments du contrat de location lient les cocontractants ; que ces éléments sont étrangers à la police de l’urbanisme ; que le studio, objet de la demande de permis d’urbanisme, présente des dimensions et une configuration qui ne permettent pas d’accueillir un logement à titre de résidence principale c’est-à-dire un logement permanent ; que l’autorité de recours partage la motivation défavorable développée par le collège communal ».

A. Sur la première branche

15. Aux termes de l'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT, un nouveau logement dans une construction existante est un nouvel ensemble autonome, disposant des fonctions de base de l'habitat, composée d'une ou plusieurs pièces, occupée à titre de résidence habituelle ou de kot, et destinée partiellement ou en totalité à l'usage exclusif d'une personne ou de plusieurs personnes vivant ensemble.

En l'espèce, selon les plans déposés à l'appui de la demande de permis, le studio litigieux dispose d'une entrée indépendante et comprend une chambre, une douche, un WC, une pièce de vie avec aménagement d'un coin cuisine et d'un hall. Aux termes du formulaire de demande, il a, après travaux, été initialement occupé par le fils de la requérante, domicilié à l'adresse, et sa compagne, pour ensuite être mis à la disposition d'un étudiant, seul, sans qu'il y fixe sa résidence principale.

Sur l'avis favorable conditionnel émis par la CAR sous réserve d'une requalification de la demande comme portant sur la création d'un kot et non d'un studio, la partie adverse a pu valablement décider que, saisie d'une demande portant sur la « régularisation d'un studio », il ne lui appartient pas de requalifier l'objet de celle-ci au stade du recours. À cet égard, elle a pu, dans le cadre de l'examen du recours administratif dont elle était saisie, vérifier si, au vu de ses dimensions notamment, le logement considéré est susceptible d'être la « résidence principale c'est-à-dire [le] logement permanent » de l'occupant, dès lors qu'une des conditions pour constituer un « nouveau logement dans une construction existante » est d'être « occupé à titre de résidence habituelle », lorsqu'il ne s'agit pas d'un kot.

16. L'acte attaqué mentionne expressément que « ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4, 6°, alinéa 1er [*lire :* alinéa 1er, 6°], du Code », son auteur considérant donc qu'ils visent à « créer un nouveau logement dans une construction existante ».

Il ne ressort d'aucun élément auquel le Conseil d'État peut avoir égard que la partie adverse aurait examiné la demande sur la base d'une autre disposition légale, soit de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du même code, lequel n'est jamais cité dans l'acte attaqué. L'acte attaqué n'est entaché d'aucune erreur de droit sur ce point.

17. Conformément au principe d'indépendance des polices, la légalité d'un acte administratif, telle celle d'un refus d'octroi de permis d'urbanisme en application de la police d'urbanisme, doit en principe 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 il 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 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 demandes de permis d’urbanisme. 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 qu’elle considère non 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.

Il ressort de la motivation de l’acte attaqué que son auteur a examiné la conformité du projet au regard des exigences de la police de l’urbanisme; dans le cadre de son appréciation du bon aménagement des lieux, il a considéré, notamment en faisant sienne la « motivation défavorable » de la décision prise en première instance administrative, que les dimensions, exiguïté et configuration des lieux ne permettent pas d’accueillir un logement de qualité et durable (« permanent »), susceptible de constituer la résidence principale de l’occupant du studio.

L’article D.IV.57, 5°, du CoDT permet à l’autorité compétente en matière de développement territorial de tenir compte, dans l’instruction des permis d’urbanisme, 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 » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 53). Rien n’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.

En conséquence, la partie adverse a raisonnablement pu considérer que la surface habitable de 21,52 m², telle qu'elle ressort des plans déposés en annexe à la demande de permis, ne respecte pas les critères de salubrité prévus par l'article 20 de l'arrêté de Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité et ne permet en tout cas pas d'y résider de manière permanente.

18. Si une telle considération diverge de l'appréciation de la CAR, il n'est pas établi qu'elle est manifestement erronée. En soutenant que l'auteur de l'acte attaqué aurait pu estimer, à l'instar de la CAR, que le logement est « qualitatif, lumineux, dispos[ant] de toutes les fonctions nécessaires, dont un espace extérieur privatif », d'autant qu'il est possible de délivrer un permis de location provisoire dans l'attente de la réalisation des travaux nécessaires pour une durée n'excédant pas cinq ans, la requérante tend en réalité à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce qui ne se peut. Il n'appartient en effet pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

19. La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

B. Seconde branche

20. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle 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 être claire, pertinente 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'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts et admissibles en droit. Le contrôle de légalité du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet, tandis que celui de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, une décision refusant l'octroi d'un permis d'urbanisme, prise sur recours administratif, n'est pas de nature juridictionnelle. Lorsque le ministre compétent statue sur le recours, il agit en tant qu'organe de l'administration active. Il n'est pas tenu de répondre point par point à chacun des griefs formulés dans le recours porté devant lui ni aux motifs fondant la décision prise par la

première autorité décidante. Il faut mais il suffit qu'il indique les motifs pour lesquels le projet lui paraît acceptable ou non et que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

De même, l'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre explicitement à tous les avis ou objections formulés au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme ou au refus d'octroi d'un tel permis. Toutefois, si lors de l'instruction de la demande, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier ont été formulées, la décision prise ne peut être considérée comme adéquatement motivée si elle ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Cela étant, pour être adéquate, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux qui la fondent et qui, fût-ce implicitement, permettent de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité s'écarte, le cas échéant, d'avis ou de remarques antérieurement intervenus sur la demande.

21. En l'espèce, concernant les qualités requises pour que le studio litigieux constitue un logement permettant d'y fixer une résidence « permanente », l'auteur de l'acte attaqué considère qu'il ne les réunit pas au regard de ses dimensions et configuration et qu'à cet égard, il partage « la motivation défavorable développée par le collège communal ». Auparavant, l'acte attaqué reproduit un extrait de cette décision dont recours qui, notamment, précise que « la superficie habitable (hors douche-WC et hall) du logement de 21,52 m² est inférieure à la superficie des nouveaux logements à créer ».

La motivation du refus d'octroi du permis décidé en première instance administrative renvoie elle-même à l'avis défavorable de la CCATM « en ce qui concerne l'exiguïté du studio et le poids du fait accompli ne pouvant forcer sa décision ». Dans son avis négatif, la CCATM expose que « le projet consiste à régulariser la situation d'un logement au sein duquel deux pièces ont été converties en studio indépendant, de 21 m² » et pointe notamment « l'exiguïté du studio » et « le poids du fait accompli [qui] ne saurait forcer la décision de l'autorité chargée de statuer ».

22. Il ressort de ce qui précède que la partie adverse, en faisant sienne la motivation de la partie intervenante, a correctement apprécié la superficie du

logement concerné, en se fondant sur les plans déposés à l'appui de la demande de permis. Elle a procédé au calcul de la superficie du logement litigieux, en ne prenant en considération que la superficie habitable, telle que définie à l'article 1er, 21°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable, combiné avec les définitions données aux 19*bis* et 21° du même article, soit, en l'occurrence, toute pièce autre que les douche, WC et hall.

La motivation de l'acte attaqué, telle que rappelée ci-dessus, permet de comprendre pourquoi, à l'estime de l'auteur de l'acte attaqué, le studio dont la régularisation est demandée ne présente pas, compte tenu de ses dimensions, les qualités nécessaires pour accueillir le « logement permanent » d'une personne. Dès lors que la conformité du studio à régulariser a été examinée au regard des exigences de la police de l'urbanisme et qu'elle lui a été déniée, l'acte attaqué ne devait pas être spécialement motivé au regard des normes et objectifs spécifiques à la police spéciale de l'habitation durable ou par rapport au SDC.

23. Quant aux erreurs de fait alléguées entachant la motivation de l'acte attaqué, d'une part, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité décidante et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'auteur de l'acte attaqué. En l'espèce, en tant que la requérante affirme qu'une superficie de 21,52 m² ne permet pas de qualifier le studio d'exigu, elle tend en réalité à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce qui ne se peut. Il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer l'appréciation retenue par la partie adverse quant à ce, hors le cas de l'erreur manifeste, non démontrée en l'espèce.

D'autre part, il n'y avait pas lieu, pour la partie adverse, de démentir ou d'approuver de manière expresse la motivation de la décision du collège communal mentionnant qu'un WC peut communiquer avec une pièce d'habitation si tous deux sont réservés à un même ménage. À l'évidence, un tel considérant n'indique pas qu'au premier échelon administratif, le collège communal « [allait] plutôt dans le sens d'une délivrance de permis », puisqu'au contraire, sa décision venait de souligner l'élément négatif que constitue « l'exiguïté du studio », élément auquel la possibilité d'une communication entre un WC individuel et une pièce de vie est étrangère.

Quant au doute que la requérante émet sur le calcul exact de la surface habitable du studio, il a déjà été relevé qu'elle a correctement été appréciée par la partie adverse qui, en cela, s'est fondée sur les données renseignées par la partie intervenante. Le fonctionnaire délégué, quant à lui, a pris en considération l'intégralité du logement, ce qui explique la différence de superficie entre les 27 m²

qu’il cite et le nombre de 21,52 mètres carrés précité. Quoiqu’il en soit, la partie adverse ne devait pas motiver davantage l’acte attaqué sur ce point, dès lors que le calcul de la superficie mentionnée dans la décision de première instance administrative n’a pas été contesté par la requérante. Dans le recours administratif, celle-ci concède en effet que, fût-ce de peu, le studio n’atteint pas la superficie habitable minimale.

24. Par ailleurs, lorsqu’une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l’absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l’illégalité de l’un d’entre eux suffit à entraîner celle de l’intégralité de l’acte attaqué. Le Conseil d’État ne peut, sous peine d’empiéter sur le pouvoir d’appréciation de l’administration, déterminer si, en l’absence d’un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n’est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n’étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l’illégalité de ce motif doit être rejeté.

En l’espèce, à propos du manque d’emplacements de parking mis en exergue par le collège communal, il y a lieu de relever que le refus d’octroi du permis sollicité est principalement voire exclusivement justifié par les dimensions et la configuration du studio, soit par l’exiguïté du logement, et que c’est sur ce point que la partie adverse s’approprie la motivation contenue dans la décision de première instance administrative. À supposer que l’auteur de l’acte attaqué a entendu se référer à l’ensemble des motifs défavorables contenus dans la décision dont recours, il est manifeste que l’insuffisance du nombre de places de parking n’est pas le motif qui a déterminé le sens de l’acte attaqué, de sorte que la requérante n’a pas intérêt à soutenir que ce motif est inexact.

25. La seconde branche du moyen unique n’est pas fondée.

26. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n’est fondé en aucune de ses branches.

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 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 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 juin 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Colette Debroux