CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 266.445 du 22 avril 2026

A. 241.243/XIII-10.272

En cause : **A.M.**,
ayant élu domicile chez
M^es Jean LAURENT et
Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville d'Arlon,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Nathalie VAN DAMME et
Emilie MORATI, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 13 décembre 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un ancien hôtel en immeuble de studios sur un bien sis avenue de Luxembourg, 75 à Arlon.

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 avril 2024, la ville d'Arlon a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Gaëlle Werquin, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2026.

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

M^es^ Jean Laurent et Charline Servais, avocats, comparaissant pour la partie requérante, la partie requérante, comparaissant en personne, M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Gaëlle Werquin, 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

1. Le 6 décembre 2022, A.M. introduit auprès de la ville d'Arlon une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du changement d'affectation d'un ancien hôtel en immeuble à studios, sur un bien sis avenue de Luxembourg, 75 à Arlon, cadastré 1^ère^ division, section A, n^os^ 1919Z4 et 1919Y4.

Cette demande fait suite à deux autres demandes de permis ayant le même objet, la première ayant abouti à un refus du collège communal de la ville d'Arlon en date du 8 février 2021 et la seconde ayant fait l'objet d'une renonciation dans le chef de la demanderesse de permis en date du 15 février 2022.

2. Le 10 mai 2023, la demande de permis est déclarée complète et recevable.

3. Du 22 mai au 5 juin 2023, une annonce de projet est organisée sur le territoire de la ville d'Arlon. Aucune réclamation n'est introduite.

4. Le 30 mai 2023, la zone de secours du Luxembourg remet un avis favorable conditionnel.

5. Le 17 juillet 2023, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction de la demande de permis.

6. Le 14 août 2023, il refuse d'octroyer le permis sollicité.

7. Le 13 septembre 2023, A.M. introduit à l'encontre de cette décision de refus un recours administratif auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 25 octobre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du dossier.

9. Le 8 novembre 2023, la partie demanderesse de permis est auditionnée par la commission d'avis sur les recours (CAR) et celle-ci émet un avis défavorable.

10 Le 5 décembre 2023, la DJRC soumet au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de refus du permis sollicité.

11. Le 13 décembre 2023, le ministre refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la ville d'Arlon, sur le territoire de laquelle est prévu le projet litigieux, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.VII.1er*bis* du Code du développement territorial (CoDT), du principe de motivation, des principes généraux de bonne administration et du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur dans les causes ou les motifs.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir considéré que les actes et travaux litigieux ne pouvaient pas bénéficier de la présomption de conformité prescrite à l'article D.VII.1er*bis* du CoDT au motif que les 34 chambres, dont la régularisation est sollicitée, ne sont pas du « logement » mais bien de l'« équipement touristique » dès lors que le bien est un ancien hôtel ou de l'« équipement communautaire ou de service public », étant une ancienne maison de repos.

Elle expose que l'ancienne maison de repos, dans laquelle se situent les 34 chambres litigieuses, était gérée par une société commerciale poursuivant un but de lucre, sans qu'il ne soit démontré qu'elle disposait d'un agrément pour ce faire. Elle considère que ces chambres étaient affectées à du logement en raison des domiciliations des personnes âgées qui y résidaient. Elle fait valoir que, même à considérer que la maison de repos constitue un équipement communautaire ou de service public, cela ne retire pas ce caractère de logement.

À son estime, dès lors que les 34 chambres composant la maison de repos répondent à la définition de la notion de logement et que leur construction est antérieure au 20 août 1994 puisque la maison de repos était présente à l'adresse en 1991, la présomption de conformité visée à l'article D.VII.1er*bis* du CoDT doit être appliquée. Elle soutient qu'en considérant le contraire, l'auteur de l'acte attaqué a violé son devoir de minutie et commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

Elle soutient que, pour déterminer si elle peut bénéficier de la présomption irréfragable de légalité, il faut identifier la destination du bâtiment le 20 août 1994 sans tenir compte de l'ancienne affectation du bien en hôtel qui est antérieure à 1991.

Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir égard au fait que l'immeuble a été utilisé comme maison de repos durant plus de 10 ans alors même que cela était précisé dans son recours, ressort des données publiées au *Moniteur belge* et est vérifiable auprès de la banque-carrefour des entreprises. Elle considère que ceci traduit un manque de minutie. Elle conteste que la description du bien par l'agence immobilière ait été utilisée pour déterminer sa destination.

Elle expose que l'immeuble offre 17 logements individuels, le reste des logements étant des logements collectifs. Elle souligne que les exigences en termes de surface habitable minimale sont différentes s'il s'agit d'un logement collectif ou d'un logement individuel. Elle fait valoir que les logements ont été rénovés avant le 1er janvier 2008 et rappelle les exigences de surface applicables alors. Elle affirme que, pour les logements dont la surface est inférieure à 15 m², elle a créé des salons pour être en conformité avec la réglementation de sorte qu'ils constituent des logements collectifs. Elle rappelle que l'exigence d'une superficie de 24 m² minimum pour les logements individuels ne s'applique qu'aux logements créés après le 1er janvier 2008, suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007. Elle ajoute que l'unité 112 appartient à un logement collectif de sorte que sa surface de 10 m² est régulière, que l'unité 117 est un bureau de stockage et n'est pas utilisée comme logement, que l'unité 206 est la cuisine du logement n° 212 et que l'unité 219 est un salon servant comme pièce commune pour les logements nos 114, 115, 116, 201 et 220.

Elle observe que la partie adverse commet des erreurs manifestes d'appréciation en appliquant les mauvais textes légaux ou réglementaires pour conclure à des irrégularités inexistantes ou déclarer irréguliers des « logements » qui n'en sont pas.

À son estime, la partie adverse sort de son contexte les termes de l'arrêt n° 223.705 du 4 juin 2013 sur lequel se fonde l'acte attaqué pour soutenir que les chambres des maisons de repos ne constituent pas des logements mais un équipement communautaire ou de service public. Elle est d'avis que cette jurisprudence ne considère pas qu'une maison de repos ne peut pas être qualifiée de logement mais reconnaît la double vocation d'une maison de repos qui, pour certaines caractéristiques, peut relever de la catégorie d'équipement communautaire et, pour d'autres, peut être qualifiée de logement.

Elle soutient qu'en l'espèce, les chambres de la maison de repos constituaient des entités autonomes au sens de la jurisprudence puisqu'elles étaient occupées à titre privatif et exclusif par un résident qui y avait installé sa résidence principale. Elle ajoute que ces chambres comprenaient une salle d'eau et qu'il y avait

une utilisation commune par les résidents de certaines pièces d'habitation telles que la salle à manger.

À son estime, dès lors que les 31 chambres de la maison de repos, l'appartement et les deux logements du personnel constituaient des logements et que la création de ces logements est antérieure à août 1994, celle-ci devait pouvoir bénéficier de la présomption de conformité édictée à l'article D.VII.1er*bis* du CoDT.

C. Le dernier mémoire

Elle maintient que les chambres qui composaient la maison de repos peuvent être qualifiées individuellement de logements.

Elle rappelle les aménagements du bien avant et après le 20 août 1994 pour apprécier la date à laquelle les logements autonomes constituant le bien litigieux ont été créés. Elle soutient que l'ensemble des chambres existantes lorsqu'elle a acheté le bien étaient dotées d'une salle d'eau avec WC, de sorte qu'elles constituaient des logements autonomes. Elle précise avoir uniquement ajouté des kitchenettes, des cuisines et parfois des douches.

Sur la question du caractère autonome d'une entité, elle renvoie à de la jurisprudence selon laquelle, à son estime, la création d'un ensemble de kots ou résidences dans une construction existante constitue la création d'un logement nouveau, indépendamment de la question de savoir s'il y aura ou non un partage des fonctions de base d'un logement. Elle considère que, le bien litigieux étant à l'origine une maison unifamiliale transformée à plusieurs reprises avant 1994 pour accueillir 34 chambres bénéficiant d'équipements propres et partagés dans le cadre d'une structure hôtelière dans un premier temps et d'une maison de repos ensuite, cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce de sorte qu'il s'agit bien de 34 logements créés avant août 1994 bénéficiant de la présomption de légalité.

Elle ajoute qu'il convient d'avoir égard à la *ratio legis* de la soumission à permis de la création de logements supplémentaires, à savoir lutter contre l'insalubrité et le surpeuplement et assurer une certaine qualité de vie aux occupants, afin d'apprécier si les actes et travaux litigieux ont pour effet la création de logements nouveaux. Elle rappelle que les chambres d'une maison de repos constituent un logement puisqu'il s'agit d'un bâtiment structurellement destiné à l'habitation de personnes âgées qui y sont domiciliées, même si les cuisines et certaines douches sont communes. Elle considère qu'en l'espèce, le « surpeuplement » du bien critiqué résulte de la création de ces chambres avant 1994, qui a induit une augmentation importante du nombre d'occupants du bien, et non des actes et travaux qu'elle a

réalisés pour augmenter les équipements de certains de ces logements, faisant passer le taux d'occupation de 35 à 40 personnes.

V.2. Examen

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 à portée individuelle 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. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

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. 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 normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

2. La législation relative à l'exigence d'un permis de bâtir ou d'un permis d'urbanisme pour la création de logements a fait l'objet de plusieurs évolutions. L'article 84, § 1er, 6°, du CWATUP disposait que nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable et exprès, créer un nouveau logement dans une construction existante, que cette création s'accompagne ou non de travaux de transformation soumis à un tel permis. Cette disposition a été insérée, d'abord sous un 5° *bis*, dans l'article précité par l'article 35, § 2, du décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP. Elle est entrée en vigueur le 1er octobre 2002.

Dans sa version antérieure, soit celle du décret du 27 novembre 1997, l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP soumettait à permis le fait de « transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien

sans préjudice du 14° » et définissait l'action de « transformer » par « les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Si l'ancien article 41, § 1er, 1°, du CWATUP, issu du décret du 14 juillet 1994 entré en vigueur le 20 août 1994, ne prévoyait pas spécifiquement l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création de logements supplémentaires, il soumettait néanmoins à permis certains travaux de transformation intérieure du bâtiment quand ils aboutissaient à la création d'au moins deux logements (article 41, § 1er, 1°, combiné avec l'article 192, 6°).

Sur la base de l'ensemble des dispositions qui précèdent, la création de logements supplémentaires dans un immeuble nécessite au minimum depuis 1997 un permis d'urbanisme, voire depuis 1994 si la création de logements nécessitait des travaux de transformation au sens de l'ancien l'article 41 du CWATUP.

Aucune disposition du CWATUP ne définissait la notion de « logement », ou encore ce qu'il convenait d'entendre par « nouveau logement ». Le concept de logement avait une acception large, allant du kot à l'appartement ou la maison d'habitation et, pour qu'il y ait création d'un second logement, il fallait que le nouveau logement constitue une « entité autonome » du logement existant.

3. C'est dorénavant l'article D.IV.4, alinéa 1er, 6°, du CoDT, entré en vigueur le 1er juin 2017, qui soumet la création d'un nouveau logement dans une construction existante à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

L'article D.IV.4, alinéa 2, du même Code dispose ce qui suit :

> « 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 ».

Selon celle disposition, un nouveau logement dans une construction existante est un nouvel ensemble autonome, disposant des fonctions de base de l'habitat, composé d'une ou plusieurs pièces, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot, et destiné partiellement ou en totalité à l'usage exclusif d'une ou de plusieurs personnes vivant ensemble.

Pour qu'il y ait une entité autonome du logement existant, les fonctions de base de l'habitat (cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre) ne doivent pas être partagées afin qu'il n'existe pas de communication entre le logement principal existant et les nouveaux espaces créés.

4. L'article D.VII.1er*bis*, alinéas 1er et 2, 2°, du CoDT, alors applicable, relatif au mécanisme de présomption irréfragable de conformité, dispose comme il 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 ».

5. S'agissant d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit en principe, quand le changement de réglementation urbanistique est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où les faits ont été accomplis. Par conséquent, il y a lieu de déterminer la date de la création des logements pour savoir s'il y a lieu à régularisation et, dans l'affirmative, à quelle réglementation il faut se référer. Par ailleurs, il incombe en principe au demandeur de permis de régularisation qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est alors en vigueur, de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis.

6. En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme se donne pour objet la « régularisation pour changement d'affectation d'un ancien hôtel en immeuble à studios ». Elle précise ce qui suit :

« Le permis concerne le changement d'affectation de cet immeuble anciennement exploité comme hôtel et actuellement occupé par des studios. Ces studios ont été aménagés dans les anciennes chambres et mis aux normes. L'ensemble a donc été équipé afin de répondre aux exigences de la location ».

Aux termes de son recours administratif introduit auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision de refus de première instance du 14 août 2023, la demanderesse de permis fait valoir qu'elle a acquis le bien litigieux, exploité jusqu'alors comme maison de repos, le 3 juin 2002, qu'elle y a effectué des travaux d'aménagement qu'elle énumère (notamment l'installation de kitchenettes dans les petits logements et de cuisines dans les logements plus grands, l'installation d'un système de ventilation et de hottes dans chaque logement, l'installation de sorties supplémentaires au jardin et la création de parkings), qu'en 2004, elle a enlevé les

cuisines communes pour les intégrer dans les logements et a intégré la salle de douche commune dans le logement n° 222 (situé au 1er étage), qu'elle a réalisé ces différents aménagements entre 2002 et 2005 et créé 4 nouveaux logements en 2008, 2011, 2015 et 2016. Elle en déduit que la demande de permis d'urbanisme porte uniquement sur la régularisation de la création de ces 4 logements supplémentaires, et non pas des 38 logements.

L'acte attaqué comporte les motifs suivants à cet égard :

« Considérant qu'il échet d'emblée de préciser que contrairement à ce qu'avancent les conseils de la demanderesse, on ne peut pas considérer que les 34 chambres dont la régularisation est sollicitée en l'espèce et qui auraient existé comme telles, c'est-à-dire sans subir de modifications majeures et/ou touchant à la structure portante du bâti ou à son aspect architectural, avant 1994 d'abord dans l'hôtel puis, dès 1991 à cet endroit, au sein d'une maison de repos dénommée "Marie-Christine", jusqu'à ce jour, peuvent bénéficier de la présomption de conformité prescrite à l'article D.VII.1er *bis*-2° du Code ;

Considérant en effet que ces chambres ne peuvent pas être considérées comme étant réellement du "logement" (qu'il soit collectif, individuel, petit ou autre…peu importe) mais bien de "l'équipement touristique" si l'on considère que le bien est un ancien hôtel (cf. dans ce sens C.E., 18 octobre 2017 , n° 239.424, De Pue) ou de l'"équipement communautaire ou de service public" ainsi que le précise expressément le Conseil d'Etat en ce qui concerne les maisons de repos, notamment dans l'arrêt C.E., 4 juin 2013, n° 223.705, Falisse et crts ;

Considérant dès lors que l'objet même de la présente demande de permis est bien la régularisation de la transformation d'un ancien hôtel ou d'une ancienne maison de repos en immeuble de studios, en l'occurrence 38 logements autonomes ; qu'il n'y a donc pas lieu de requalifier l'objet de la demande de permis ».

Il ressort des motifs de l'acte attaqué précités que son auteur justifie sa décision de ne pas appliquer l'article D.VII.1er*bis*, 2°, du CoDT par le fait que les 34 chambres que comportait l'immeuble litigieux en 1991 ne peuvent pas être qualifiées de « logements ».

Sans que cela ne soit contesté par les parties adverse et intervenante, il ressort des pièces du dossier et, plus particulièrement, de l'extrait des données reprises à la banque-carrefour des entreprises, qu'une maison de repos s'est installée le 6 août 1991 dans l'immeuble litigieux. En ce qu'il constituait alors un établissement de séjour collectif pour les personnes âgées, cet immeuble remplissait le critère de la « résidence », destination principale de la zone d'habitat au plan de secteur. Toutefois, les chambres qui le composaient ne peuvent pas individuellement être qualifiées de « logements » dès lors qu'elles ne constituent pas des entités autonomes. Il ressort en effet notamment des plans figurant au dossier de la partie requérante, étant l'annonce de vente de l'immeuble litigieux publié par l'agence immobilière en 2002, que les pièces dédiées à certaines fonctions de base de l'habitat dans cet immeuble faisaient

l'objet d'une utilisation commune aux résidents (cuisine et salle de bain ou salle d'eau).

Ce n'est qu'à la suite des actes et travaux mis en œuvre par la partie requérante en suite de l'acquisition de l'immeuble litigieux le 3 juin 2002 en vue de les équiper individuellement de cuisine, de salle de bain ou de salle d'eau et de WC, que les 34 chambres existant au sein de cet immeuble ont acquis ce caractère d'autonomie. La circonstance que certains de ces logements s'organisent autour de trois salons partagés ou à usage collectif n'est pas pertinente dès lors que ces salons ne sont pas repris dans les fonctions de base d'un logement.

Ainsi, les actes et travaux consistant en la création de plusieurs logements ayant été effectués après le 20 août 1994, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur en droit en considérant que la présomption de conformité urbanistique instaurée par l'article D.VII.1er*bis* du CoDT ne s'applique pas en l'espèce.

Les motifs de l'acte attaqué relatifs à la qualification d'un hôtel comme équipement touristique ou d'une maison de repos comme équipement communautaire ou de service public étant sans pertinence pour déterminer si les 34 chambres litigieuses constituent ou non des logements, leur inadéquation n'est pas de nature à remettre en cause la légalité de leur qualification de sorte que la partie requérante est, conformément à l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sans intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué sur cette base.

Le premier moyen n'est pas fondé et est irrecevable pour le surplus.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.VII.18 du CoDT, du principe de non-rétroactivité, du principe de motivation, des principes généraux de bonne administration et du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur dans les causes ou les motifs.

Dans une première branche, elle relève que la partie adverse ne fait pas application de la réglementation en vigueur au moment de la réalisation des travaux lorsqu'elle énonce que le projet présente des lacunes qualitatives importantes quant à l'habitabilité même des lieux et aux conséquences que pareille densification engendre notamment en termes de charroi et de mobilité ainsi que de stationnement.

Elle critique l'insuffisance de la motivation, formelle et matérielle, de l'acte attaqué en ce qu'elle ne mentionne pas les dispositions légales sur lesquelles l'autorité se fonde pour conclure au caractère inadéquat des logements. Elle reproche à la partie adverse d'appliquer à tous les logements, sans distinguer selon qu'ils ont été créés en 1991 ou à partir de 2008, 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.

Dans une seconde branche, elle soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se référant au contexte urbanistique actuel pour apprécier la conformité de la demande de permis au bon aménagement des lieux. Évoquant un autre permis d'urbanisme délivré par la ville d'Arlon pour la construction d'un immeuble de taille importante sur un terrain situé à proximité de l'immeuble litigieux, elle fait valoir qu'elle ne comprend pas la raison pour laquelle les motifs de l'acte attaqué font état d'une densité excessive concernant son bien.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle relève que la partie adverse admet être partie du postulat que les nouveaux logements ont été créés en 2010 et avoir fait application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité. Elle en déduit que c'est à tort que la partie intervenante soutient que l'acte attaqué ne fait pas application de celui-ci.

Elle souligne que seuls 4 logements ont été créés après le 1er janvier 2008 et que ceux-ci répondent aux conditions de surface reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité. Elle ajoute que des permis de location ont déjà été sollicités en 2003 et 2004, et non pas à partir de 2010. Elle soutient que l'arrêté précité prévoit un régime différent entre les constructions selon qu'elles sont antérieures ou postérieures au 1er janvier 2008. Elle estime que cette dualité de régime tient au fait que la partie adverse ne pouvait décemment exiger de tous les propriétaires de constructions existantes de démolir leur bien pour reconstruire des logements plus grands. Elle considère que la règle de la superficie minimale des logements édictée dans cet arrêté n'est applicable qu'aux logements créés à partir de l'entrée en vigueur

de celui-ci. Elle fait valoir que la partie adverse – et celle-ci le confirme d'ailleurs dans son mémoire en réponse – s'est fondée sur la réglementation actuelle pour conclure au caractère inapproprié des logements créés antérieurement à l'entrée en vigueur de celle-ci.

Sur la seconde branche, elle relève que la partie adverse ne conteste pas s'être référée au contexte urbanistique actuel pour apprécier la conformité de la demande de permis au bon aménagement des lieux. Elle lui reproche de ne pas avoir eu égard au contexte en vigueur au moment de la réalisation des travaux, la partie adverse soutenant que les nouveaux logements ont été créés en 2010 et qu'elle a fait une application de la réglementation en vigueur après cette date.

C. Le dernier mémoire

Quant à la première branche, elle considère que les critiques émises par l'auteur de l'acte attaqué en termes de surfaces et hauteurs sous plafond concernent exclusivement les logements érigés avant 1994 et devant bénéficier de la présomption de conformité.

Elle détaille les logements existants dans l'immeuble en août 1994 et les quatre logements qu'elle a créés après l'achat du bien en 2002. Elle reproche à l'autorité d'avoir fait application de la réglementation moins favorable à la régularisation et, partant, d'avoir conclu à l'existence d'infractions urbanistiques affectant ce projet. Elle soutient que cette irrégularité est susceptible de modifier le sens de la décision prise, l'autorité étant partie d'un postulat erroné pour considérer que le projet n'est pas conforme au bon aménagement des lieux.

À son estime, les actes et travaux qu'elle a réalisés ne faisant qu'améliorer l'immeuble, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le projet ne s'inscrivait pas dans la conception qu'elle se fait du bon aménagement des lieux.

Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, d'une part, en n'indiquant pas les dispositions légales sur lesquelles l'autorité se fonde pour conclure au caractère inadéquat des logements et, d'autre part, en s'appuyant sur des motifs erronés, tels que le fait que la surface des logements viole la réglementation.

Quant à la seconde branche, elle estime qu'il est erroné et déraisonnable de considérer qu'un passage de 35 à 40 occupants constitue une densification à outrance et, partant, que les motifs de l'acte attaqué sur ce point sont erronés. Elle précise que les actes et travaux qu'elle a réalisés participant à augmenter la qualité et

le confort des logements, ils ne sont pas à l'origine des critiques émises dans l'acte attaqué.

VI.2. Examen

A. Première branche

1. Selon les termes de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article D.VII.18, alinéa 1er, du CoDT, alors applicable, dispose notamment comme il suit :

« Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation requis, d'une part sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles D.IV.5 à D.IV.13 et d'autre part eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande, le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant ».

S'agissant d'une demande de permis de régularisation, il appartient à l'autorité de privilégier celles des règles, antérieures ou actuelles, qui permettent la régularisation. En outre, l'autorité doit apprécier le caractère régularisable de l'infraction en ayant égard « à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande », et non plus au moment où les actes et travaux ont été exécutés en infraction.

2. Eu égard à l'exigence légale de motivation formelle des actes administratifs, 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.

L'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité, s'agissant du bon aménagement des lieux, est notamment liée à l'importance des travaux projetés et aux nuisances que le projet est susceptible de générer. L'autorité compétente dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État

n’est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l’administration et 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.

Par ailleurs, 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 est motivé comme suit à cet égard :

« Considérant par ailleurs que l’autorité qui statue sur une demande de permis d’urbanisme ayant pour objet la régularisation de logements dans un immeuble n’est pas liée par l’octroi de permis de location, contrairement à ce que semblent affirmer les conseils de la demanderesse (notamment en page 10, point 2) de leur argumentaire ; que conformément au principe d’indépendance des polices administratives, il échet de relever que la matière des permis de location relève de la police spéciale du logement et non de celle de l’urbanisme (voir not. En ce sens C.E., n°239.872, du 14 novembre 2017, *van Velthem et Ferrao*) ;

Considérant que le projet, bien que situé dans un contexte bâti relativement hétéroclite, présente des lacunes qualitatives importantes quant à l’habitabilité même des lieux et aux conséquences que pareille densification engendre notamment en termes de charroi et de mobilité ainsi que de stationnement ;

Considérant en effet qu’il ressort des plans et documents constitutifs du dossier de demande, qu’une majorité des logements dont question présente une surface habitable inférieure à 24 m² (les logements 112, 117, 206 et 219 présentent même une surface habitable inférieure à 10 m² !) ; que certains logements présentent une hauteur sous plafond inférieure au minimum de 2,10 m requis pour des logements créés au sein d’une construction existante dont la structure ne permet pas de rehausser les plafonds existants (notamment les logements 13 ou 14 du sous-sol), ce qui est insuffisant pour pouvoir mener une vie qualitative et sereine au sein d’un logement individuel ;

Considérant qu’en ce qui concerne les emplacements de stationnement, force est de constater que le projet est également lacunaire sur ce point : seuls 12 emplacements sont projetés sur site privé (les 10 emplacements qui seraient mis à disposition moyennant location à charge de la demanderesse, par les voisins du bien, sur une parcelle située non loin de celui-ci, ne peuvent être pris en compte étant donné le caractère précaire de pareil accord de location entre voisins) ; que de plus, ces 12 emplacements ne présentent pas de fonctionnalité optimale : ils devraient être révisés pour présenter un espace de stationnement de 2,50 x 5,00 m minimum pour chacun, avec un recul minimal de 6,00 m pour permettre des manœuvres aisées, ce qui n’est pas le cas actuellement ;

Considérant de surcroît que l’espace extérieur global, sis à l’arrière du bien doit être réaménagé de façon à organiser l’espace extérieur/zone de jardin et détente collectif sur toute la largeur de la parcelle et sur une profondeur de +/- 10, comme une zone tampon par rapport à l’espace de parkings qui devrait quant à lui être

réservé en fond de parcelle ; que des haies doivent être prévues de façon à renforcer la séparation entre l'espace parkings et l'espace jardin/détente ;

[…]

Considérant que la demande de régularisation doit donc être refusée pour non-conformité au bon aménagement des lieux, dans la mesure où les choix urbanistiques et architecturaux pris en l'espèce ne permettent pas d'envisager de mener une vie sereine et qualitative dans les logements/studios tels que projetés, tant au sein des pièces de vie de ceux-ci que vis-à-vis des espaces extérieurs et de détente qui sont par ailleurs quasi inexistants mais également en raison du manque sérieux et réel de stationnement sur site privé ».

À supposer qu'il puisse être déduit des motifs de l'acte attaqué – aux termes desquels « la majorité des logements dont question présente une surface habitable inférieure à 24 m² (les logements 112, 117, 206 et 219 présentent même une surface habitable inférieure à 10 m² !) » et « certains logements présentent une hauteur sous plafond inférieure au minimum de 2,10 m requis pour des logements créés au sein d'une construction existante dont la structure ne permet pas de rehausser les plafonds existants (notamment les logements 13 et 14 du sous-sol) » – que son auteur a fait application des normes fixées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, entré en vigueur le 1er janvier 2008, et dont il est soutenu par la partie requérante qu'il est moins favorable à la régularisation des actes et travaux litigieux que les dispositions réglementaires en vigueur au moment de l'accomplissement de ceux-ci, cette irrégularité n'est pas susceptible de modifier le sens de la décision attaquée.

Il ressort en effet de l'économie générale de l'acte attaqué que, dans le cadre de son appréciation de la conformité du projet au bon aménagement des lieux, l'autorité a considéré que, compte tenu de leurs caractéristiques tant intérieures (surface et hauteur sous plafond des logements jugées insuffisantes) qu'extérieures (inadéquation de la zone de jardin et détente collective, insuffisance du nombre d'emplacements de stationnement et absence de fonctionnalité optimale de ceux-ci), les logements aménagés ne garantissaient pas un cadre de vie serein et qualitatif et que, partant, le projet ne s'inscrivait pas dans la conception qu'elle se faisait du bon aménagement des lieux au moment du dépôt de la demande et ce, conformément à l'article D.VII.18, alinéa 1er, du CoDT.

La première branche du deuxième moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

B. Seconde branche

4. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas 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 normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

5. En l'espèce, sur l'appréciation du contexte urbanistique et de la densification de logements résultant du projet litigieux, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant qu'en ce qui concerne le principe de densifier cette partie du territoire, la demande est pertinente étant donné qu'elle se situe à la périphérie d'Arlon, proche du centre-ville, le long d'un axe et même d'un carrefour routier important, déjà fortement urbanisé, également proche de tous commerces, services, transports en commun ;

Considérant en effet que la partie du territoire au sein de laquelle le projet prend place dispose d'un potentiel suffisant pour le développement socio-économique et pour améliorer son attractivité et la qualité du cadre de vie de ses habitants ; qu'elle présente une concentration importante en logements ainsi qu'une offre de services divers et variés importante ; que le site bénéficie par ailleurs d'une bonne accessibilité en transport public ;

Considérant qu'à ce titre, cette partie du territoire présente une localisation favorable pour densifier l'habitat et diversifier l'offre en matière de logements dans la perspective de freiner l'étalement urbain et de réduire la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ; que toutefois, on ne peut que constater que la présente demande densifie à outrance le bien en question au détriment de la qualité et du confort des logements, de l'espace extérieur collectif qui serait mis à disposition des futurs résidents et de l'espace prévu pour le stationnement sur site qui est manifestement insuffisant au regard du nombre excessif de logements projetés ».

L'auteur de l'acte attaqué ne fait pas une application erronée de l'article D.VII.18, alinéa 1er, du CoDT en se référant au contexte urbanistique actuel pour apprécier la conformité de la demande de permis au bon aménagement des lieux, sous l'angle de la densité de logements dans cette partie du territoire communal, dès lors que cette disposition prévoit que l'autorité doit apprécier le caractère régularisable de l'infraction en ayant égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande.

En soutenant que l'augmentation du nombre d'occupants induite par le projet ne constitue pas une densification à outrance, la partie requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non démontrée en l'espèce. Le fait que, selon elle, les actes et travaux qu'elle a réalisés participent à augmenter la qualité et le confort des logements n'est pas relevant à cet égard.

La seconde branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs, de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, de l'article 17 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 du logement, du principe de motivation, des principes généraux de bonne administration et du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur sur les causes ou les motifs.

Dans une première branche, elle reproche à l'avis de la CAR auquel l'acte attaqué se réfère de comporter plusieurs erreurs de fait. À son estime, la demande ne porte pas sur un projet mais bien sur une situation existante et ne porte pas sur une transformation mais bien sur une rénovation. Elle soutient qu'elle n'a pas converti des logements collectifs en logements individuels, le bien comptant 21 logements collectifs et 17 logements individuels. Elle ajoute que, témoignages de locataires à l'appui, il est erroné de prétendre que le projet n'offre pas un cadre de vie de qualité.

Dans une deuxième branche, elle considère que l'acte attaqué mentionne à tort que certains logements ont une surface inférieure à 24 m², voire inférieure à 10 m², et présentent une hauteur sous plafond inférieure aux 2,10 mètres requis. Elle fait valoir que l'exigence de superficie de 24 m² minimum ne s'applique qu'aux

logements créés après le 1er janvier 2008 et qu'avant cette date, la taille minimale des logements individuels était de 15 m² et celle des logements collectifs de 10 m². Elle expose que les logements ont été rénovés avant le 1er janvier 2008, comme en attestent les permis de location délivrés par la ville d'Arlon en 2003, 2004 et 2010 et le certificat de conformité délivré par un enquêteur agréé de la Région wallonne. Elle souligne qu'aucune unité de logement ne présente une surface inférieure à 10 m². Elle précise que l'unité n° 112 a une surface supérieure à 10 m², que l'unité n° 117 est un espace de stockage et n'est donc pas loué, que l'unité n° 216 forme un ensemble avec l'unité n° 212 et que l'unité n° 219 est un salon commun et non un logement. À propos de la hauteur sous plafond de certains logements inférieure à 2,10 mètres, elle rappelle qu'en présence d'une demande de régularisation, il convient d'appliquer la règlementation la plus favorable soit, en l'espèce, l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité qui exige des hauteurs sous plafond de 2 mètres. Elle argue que tous les logements respectent cette prescription puisque l'unité n° 13 dispose d'une hauteur sous plafond de 2,07 mètres et l'unité n° 14 de 2,06 mètres.

Dans une troisième branche, elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation et violé le principe du raisonnable en concluant que le projet est lacunaire en termes d'emplacements de parking. Selon elle, il dénonce à tort une insuffisance de places de parking sur la base d'un règlement communal de la ville d'Arlon du 22 octobre 2018, postérieur à la réalisation des actes et travaux soumis à permis. Elle considère que la partie adverse n'a pas tenu compte de la nature des logements de petite taille destinés aux moins nantis, lesquels n'ont pas les moyens de se déplacer en voiture, ni de la localisation des logements à proximité des arrêts de bus et de la gare d'Arlon ni des 20 emplacements couverts pour vélos prévus à l'arrière du bâtiment.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle soutient que les motifs de la décision de refus de la ville d'Arlon que la partie adverse s'approprie sont erronés. Elle fait valoir qu'il n'y a aucune densification puisque l'immeuble a servi de maison de repos dans les années 1990 et que chaque logement était occupé par un senior. Elle souligne que plusieurs enquêtes de satisfaction menées auprès de ses locataires et les certificats de conformité délivrés par des agents agréés par la partie adverse démontrent la qualité des lieux de sorte qu'il n'est pas compréhensible que celle-ci estime que les logements litigieux ne permettent pas d'assurer une vie sereine et qualitative.

Sur la deuxième branche, elle argue que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et viole les dispositions visées au moyen en concluant que les logements sont de trop petite taille alors qu'ils respectent les superficies

minimales imposées par la réglementation urbanistique applicable au moment où les rénovations ont été réalisées. Elle en déduit que l'argumentation des parties adverse et intervenante revient à mettre en doute le caractère opportun des normes régionales en matière de logement qui ne seraient pas de nature à assurer la qualité des logements. Elle relève que la partie adverse reconnaît avoir appliqué l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité alors que 34 des 38 logements ont été créés avant son entrée en vigueur. Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas exposer les motifs spécifiques pour lesquels son auteur a considéré que les logements ne sont pas conformes au bon aménagement des lieux alors qu'ils respectent l'ensemble des réglementations applicables.

C. Le dernier mémoire

Elle considère que la partie adverse a commis des erreurs manifestes d'appréciation en ignorant totalement la composition de l'immeuble avant les actes et travaux concernés par la demande de permis – alors que l'immeuble comprenait déjà 34 logements de superficies inférieures à 24 m² –, en se référant à des infractions urbanistiques relatives aux surfaces et hauteurs sous plafond des logements – alors que ceux-ci respectent la réglementation urbanistique applicable au moment où ils ont été réalisés –, en se référant à une densification à outrance – alors que la densité des occupants est restée quasiment identique avant et après la réalisation des actes et travaux par la partie requérante – et en ne tenant pas compte de cet élément lors de l'appréciation de la problématique du stationnement. Elle fait également valoir que le caractère erroné des motifs traduit un manque de minutie et de sérieux dans le chef de la partie adverse.

VII.2. Examen

A. Première branche

1. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

2. En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué, reprise dans les développements des premier et deuxième moyens, que son auteur, malgré la référence faite à « un projet », avait parfaitement connaissance de l'objet de la demande de permis d'urbanisme, soit la régularisation d'actes et travaux réalisés antérieurement. De même, il ne ressort pas de cette motivation que son auteur a considéré que ces actes et travaux portent atteinte aux structures portantes de l'immeuble existant ou impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural de sorte que le terme « transformation » est utilisé dans son sens usuel, à savoir celui de « faire passer d'une forme à une autre, donner un autre aspect » selon le dictionnaire Le Grand Robert, et non pas au sens du code.

Par ailleurs, les motifs de l'acte attaqué permettent à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité, au vu des caractéristiques du projet litigieux, estime celui-ci inadmissible au regard du bon aménagement des lieux. En soutenant à rebours de cette appréciation que les logements projetés offrent un cadre de vie de qualité, attesté par les résultats des enquêtes de satisfaction menées auprès de ses locataires et les certificats de conformité des logements délivrés par des inspecteurs agréés par la Région wallonne, la partie requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non démontrée en l'espèce. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de la partie requérante.

Quant au grief visant le motif de la décision de refus de première instance relatif à la densité de logement préconisée par le projet de schéma de développement communal de la ville d'Arlon, il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que son auteur se le soit approprié. Le grief manque en fait.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

B. Deuxième branche

3. Il ressort de l'économie générale de l'acte attaqué que, dans le cadre de son appréciation de la conformité du projet au bon aménagement des lieux, l'autorité a considéré que, compte tenu de leurs caractéristiques tant intérieures (surface et hauteur sous plafond des logements jugées insuffisantes parce qu'inférieures à 24 m² et à 2,10 mètres) qu'extérieures (inadéquation de la zone de jardin et détente collective, insuffisance du nombre d'emplacements de stationnement et absence de fonctionnalité optimale de ceux-ci), les logements aménagés ne garantissent pas un

cadre de vie serein et qualitatif et que, partant, le projet ne s'inscrit pas dans la conception qu'elle se fait du bon aménagement des lieux.

Conformément à l'article D.VII.18, alinéa 1er, du CoDT, à supposer que les actes et travaux litigieux soient susceptibles d'être régularisés sur la base de la réglementation applicable au moment de leur réalisation, il faut aussi que ceux-ci soient appréciés eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande. Partant, en ce qu'il invoque la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi de subvention et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, le moyen manque en droit.

4. La partie requérante ne démontre pas que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la majorité des logements litigieux ne présentait pas une surface habitable suffisante pour y mener une vie qualitative et sereine, et qu'il en est de même pour la hauteur sous plafond de certains logements. La circonstance que les caractéristiques des logements litigieux en termes de superficie et de hauteur sous plafond correspondent aux prescriptions réglementaires applicables soit au moment de la réalisation des actes et travaux litigieux, soit au moment du dépôt de la demande, ne suffit pas établir une telle erreur.

Par ailleurs, à supposer qu'il soit établi que la motivation de l'acte attaqué relative à la surface habitable des logements nos 112, 117, 206 et 219 est entachée des erreurs dénoncées par la partie requérante, celles-ci ne sont pas de nature à modifier le sens de la décision attaquée selon laquelle la majorité des logements présente une surface habitable insuffisante dès lors qu'inférieure à 24 m².

La deuxième branche du troisième moyen n'est pas fondée.

C. Troisième branche

5. L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant qu'en ce qui concerne les emplacements de stationnement, force est de constater que le projet est également lacunaire sur ce point : seuls 12 emplacements sont projetés sur site privé (les 10 emplacements qui seraient mis à disposition moyennant location à charge de la demanderesse, par les voisins du bien, sur une parcelle située non loin de celui-ci, ne peuvent être pris en compte étant donné le caractère précaire de pareil accord de location entre voisins) ; que de plus, ces 12 emplacements ne présentent pas de fonctionnalité optimale : ils devraient être révisés pour présenter un espace de stationnement de 2,50 x 5,00 m minimum pour chacun, avec un recul minimal de 6,00 m pour permettre des manœuvres aisées, ce qui n'est pas le cas actuellement ;

> Considérant de surcroît que l'espace extérieur global, sis à l'arrière du bien doit être réaménagé de façon à organiser l'espace extérieur/zone de jardin et détente collectif sur toute la largeur de la parcelle et sur une profondeur de +/- 10, comme une zone tampon par rapport à l'espace de parkings qui devrait quant à lui être réservé en fond de parcelle ; que des haies doivent être prévues de façon à renforcer la séparation entre l'espace parking et l'espace jardin/détente ».

Il ressort des motifs précités que l'auteur de l'acte attaqué considère que l'offre de stationnement prévue sur le bien litigieux est lacunaire en ce qui concerne le nombre d'emplacements prévus, leurs dimensions, leur situation au sein de la parcelle et l'aménagement de leurs abords. Il n'en ressort pas que l'auteur de l'acte attaqué s'est fondé sur le règlement communal de la ville d'Arlon du 22 octobre 2018 – auquel il n'est pas fait référence – pour considérer que le nombre d'emplacements de stationnement prévu dans le projet est insuffisant. Le grief manque en fait à cet égard.

La partie requérante ne démontre pas que la taille des logements litigieux exerce une influence sur le besoin de leurs occupants, actuels et futurs, en termes de stationnement. Par ailleurs, l'autorité a raisonnablement pu considérer qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte de l'affectation antérieure de l'immeuble litigieux, soit une maison de repos, pour apprécier l'impact de la densité du projet litigieux en termes de charroi, de mobilité et de stationnement dans la mesure où les besoins des occupants d'une maison de repos ne sont pas comparables à ceux des occupants des logements litigieux. La partie requérante ne démontre pas que, ce faisant, elle a commis une erreur manifeste d'appréciation.

De même, malgré la localisation de l'immeuble litigieux à proximité des commerces, services et transports en commun – à laquelle, selon les motifs de l'acte attaqué précités, l'autorité a eu égard –, celle-ci a raisonnablement pu estimer que le projet n'offrait pas suffisamment de places de stationnement compte tenu notamment du nombre, qualifié d'« excessif », de logements qu'il comporte.

Le fait que l'autorité n'ait pas tenu compte, dans le cadre de l'appréciation du caractère adéquat du nombre d'emplacements de parking offert par le projet, du local vélos dont l'immeuble litigieux est équipé, n'est pas de nature à établir une erreur manifeste d'appréciation. Il en est d'autant plus ainsi qu'il ressort des plans joints à la demande de permis que ce local peut accueillir tout au plus 17 vélos pour 34 logements, et non 20 vélos comme allégué par la partie requérante, et que celle-ci ne soutient pas qu'il remplisse les conditions adéquates en termes de dimensions et d'accès aisé depuis la voie publique et les logements pour encourager l'utilisation de ce moyen de déplacement alternatif à la voiture. Il en est de même lorsque la partie requérante considère que le besoin en termes de stationnement des occupants des logements litigieux doit être rencontré à suffisance sur le terrain concerné par le projet.

Enfin, avoir égard au fait qu'aucun problème de stationnement n'a été dénoncé alors que l'immeuble litigieux offre 38 logements depuis plusieurs années – à le supposer établi – revient à statuer sous le poids du fait accompli, ce qui ne se peut.

La troisième branche du troisième moyen n'est pas fondée.

Le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses trois branches.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation, des principes généraux de bonne administration et du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur sur les causes ou les motifs.

Elle reproche à la partie adverse d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation en ayant omis d'avoir égard au fait que le bien concerné par la demande de permis est situé dans une zone d'initiative privilégiée de type I, à savoir une zone à forte pression foncière dans laquelle il convient d'augmenter de façon sensible et durable l'offre immobilière et d'améliorer l'accès au logement aux moins nantis. Elle en déduit que l'appréciation de la partie adverse sur l'opportunité du projet au regard du bon aménagement des lieux est lacunaire et erronée.

B. Le mémoire en réplique

Elle fait valoir qu'elle ne comprend pas la critique relative à la densification excessive du bien alors que celui-ci accueillait auparavant une maison de repos comprenant 34 logements et qu'elle n'en a pas sensiblement modifié la densité.

Elle expose qu'en l'obligeant à prévoir des logements plus grands, elle devra augmenter ses prix, ce qui empêchera les plus démunis de s'y loger et va à l'encontre de la politique menée dans les zones d'initiatives privilégiées de type 1.

Elle reproche à la ville d'Arlon d'opérer un revirement d'attitude à l'égard de l'immeuble litigieux alors que cette dernière, n'ignorant pas le nombre et le type de logements qui s'y développaient, n'a, durant plusieurs années, pas dénoncé l'infraction urbanistique de création de logements sans permis.

Elle souligne son rôle social important sur le territoire de la ville d'Arlon, accueillant dans les logements litigieux des personnes en difficulté et qui, à défaut, se retrouveraient à vivre dans la rue.

C. Le dernier mémoire

Après avoir rappelé l'historique urbanistique du bien, elle soutient que les motifs de l'acte attaqué relatifs à la densification du projet sont erronés eu égard à la situation factuelle qui, selon elle, permet de constater que les aménagements qu'elle a réalisés n'ont pas eu pour effet de densifier le bien à outrance. Elle en infère que l'appréciation faite par la partie adverse de l'opportunité du projet au regard du bon aménagement des lieux est lacunaire et erronée.

VIII.2. Examen

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée et celui du 7 juillet 1994 relatif à la fixation des zones d'initiative privilégiée ont été adoptés en exécution de l'article 12 du décret du 7 juillet 1994 contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1994. Le premier arrêté précité divise les zones d'initiatives privilégiées en quatre catégories. Le territoire de la ville d'Arlon est repris dans la catégorie des zones à forte pression foncière (type I).

Le décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP consacre l'existence des zones d'initiatives privilégiées dans l'article 174 de ce code. Ces zones font désormais l'objet du Titre VI du Livre V, intitulé « Aménagement du territoire et urbanisme opérationnels », du CoDT. L'article D.V.15 du CoDT dispose que :

« § 1er. Selon les dispositions arrêtées par le Gouvernement, des zones d'initiatives privilégiées sont créées dans le but de permettre des aides spécifiques et l'adaptation des aides existantes dans certaines zones géographiques déterminées.

Les zones d'initiatives privilégiées sont arrêtées pour des raisons opérationnelles, indépendamment des plans de secteur, schémas et guides.

§ 2. Le Gouvernement délimite les zones d'initiatives privilégiées dont :
1° des zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale ;

2° des zones de requalification des noyaux d'habitat qui concernent les quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population ;
3° des zones de développement global de quartier où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ;
4° des zones de cités sociales à requalifier abritant une population similaire définie en 3°.

§ 3. Selon les modalités qu'il fixe, le Gouvernement détermine les opérations qu'il estime nécessaires dans les zones d'initiatives privilégiées ».

L'existence de ces zones d'initiatives privilégiées est justifiée par la possibilité d'octroyer des subsides à des projets d'initiative publique ou privée au niveau local visant à répondre à des situations problématiques ciblées en matière d'aménagement du territoire et de logement et ainsi à « intensifier les opérations de revitalisation des noyaux d'habitat et [à] lutter contre l'exclusion ».

2. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que la demande se rapporte :
- À un bien situé en zone d'initiative privilégiée de type 1 d'Arlon ;
[…]

Considérant qu'en ce qui concerne le principe de densifier cette partie du territoire, la demande est pertinente étant donné qu'elle se situe à la périphérie d'Arlon, proche du centre-ville, le long d'un axe et même d'un carrefour routier important, déjà fortement urbanisé, également proche de tous commerces, services, transports en commun ;

Considérant en effet que la partie du territoire au sein de laquelle le projet prend place dispose d'un potentiel suffisant pour le développement socio-économique et pour améliorer son attractivité et la qualité du cadre de vie de ses habitants ; qu'elle présente une concentration importante en logements ainsi qu'une offre de services divers et variés importante ; que le site bénéficie par ailleurs d'une bonne accessibilité en transport public ;

Considérant qu'à ce titre, cette partie du territoire présente une localisation favorable pour densifier l'habitat et diversifier l'offre en matière de logements dans la perspective de freiner l'étalement urbain et de réduire la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ; que toutefois, on ne peut que constater que la présente demande densifie à outrance le bien en question au détriment de la qualité et du confort des logements, de l'espace extérieur collectif qui serait mis à disposition des futurs résidents et de l'espace prévu pour le stationnement sur site qui est manifestement insuffisant au regard du nombre excessif de logements projetés ».

Cette motivation de l'acte attaqué fait apparaître que son auteur avait connaissance de la situation du bien litigieux en zone d'initiative privilégiée de type 1 et permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles il refuse d'octroyer le permis sollicité, même si le principe de la densification de cette partie du territoire est admis.

L'allégation de la partie requérante selon laquelle elle jouerait un rôle social important sur le territoire de la ville d'Arlon, en ce qu'elle offre la possibilité de se loger à des personnes ne disposant que de faibles ou moyens revenus et ne trouvant plus à se loger ailleurs sur le territoire communal, n'est pas de nature à démontrer que, par ces considérants, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Pour le surplus, les critiques formulées à l'encontre des motifs de l'acte attaqué relatifs à la densification à outrance qu'entraîne le projet, de même que le grief pris du revirement d'attitude, non pas de l'auteur de l'acte attaqué, mais de la ville d'Arlon quant à l'admissibilité des logements litigieux, formulés pour la première fois dans le mémoire en réplique, ne portent pas sur une question relevant de l'ordre public et auraient pu et donc dû être soulevés dès la requête. Ils sont tardifs et, partant, irrecevables.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. 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 intervention introduite par la ville d'Arlon est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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 22 avril 2026, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Laurence Vancrayebeck	conseiller d'Etat
Laure Demez,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Colette Debroux