

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.739 du 4 octobre 2021

A. 224.544/XIII-8270

En cause : **DIAMANTE** Dario,
ayant élu domicile chez
M^e Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 février 2018 par la voie électronique, Dario Diamante demande l'annulation de l'arrêté du 15 décembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un logement situé à Herstal, rue Dronet n° 29.

II. Procédure

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

M. Stéphane Tellier, 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 déposent un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 septembre 2021.

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

M^e Patrick Henry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Stéphane Tellier, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Dario Diamante est propriétaire d'un bien situé à Herstal, rue Dronet n° « + 29 », et cadastré 3^{ème} division, section E, n° 1366s2. Par un arrêté du 14 janvier 2015, le bourgmestre d'Herstal déclare que cette habitation, désignée « remise » au cadastre, est inhabitable et améliorable.

2. Par un courrier du 26 juin 2015, il introduit une demande de permis d'urbanisme pour régulariser cette habitation.

La notice d'évaluation des incidences, jointe à la demande, indique que « depuis les années soixante, cet immeuble est utilisé comme logement mais n'est pas enregistré comme tel ». Il ressort également de cette notice que la demande ne porte pas sur une modification de volume dès lors que celui-ci « sera simplement emballé dans une enveloppe isolante ». L'emprise au sol de l'immeuble actuel est de 11,50 mètres sur 4,60 mètres.

Au plan de secteur de Liège, ce bien est situé en zone d'habitat.

3. Le 13 juillet 2015, l'autorité communale délivre le récépissé de dépôt.

4. Par une délibération du 7 septembre 2015, le collège communal de la ville d'Herstal émet un avis défavorable sur la demande.

5. Le 27 octobre 2015, l'autorité communale accuse réception de la demande de permis et considère que le dossier est complet.

6. En sa séance du 9 novembre 2015, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

7. Par un courrier recommandé du 14 décembre 2015 et réceptionné le lendemain, le demandeur de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 13 janvier 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable.

9. Le 24 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) du Service public de Wallonie (SPW) adresse au ministre une note dans laquelle il est proposé de refuser le permis sollicité.

10. Par un courrier du 22 mars 2016, le conseil du demandeur de permis apporte un complément d'information.

11. Par un arrêté du 29 avril 2016, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis sollicité.

Cet arrêté de refus est annulé par l'arrêt n° 239.691 du 27 octobre 2017.

12. Le 14 novembre 2017, le conseil du demandeur de permis invite la partie adverse à statuer à nouveau sur la demande de permis. Ce courrier précise qu'« [à] titre subsidiaire, il nous semble que vous pouvez également constater que, les éléments produits établissant que les travaux de transformation et de modification d'affectation ayant été réalisés avant l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994, il n'y a pas lieu à régularisation et que, dès lors, la demande de permis introduite par Monsieur Diamante doit être considérée comme étant sans objet ».

13. Le 29 novembre 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO 4 propose au ministre d'adopter une nouvelle décision de refus d'octroi.

14. Le 15 décembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse du requérant

Le requérant soulève un moyen unique pris 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 155 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et de l'article 44 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Il estime que pour refuser de considérer que la demande de permis de régularisation qu'il a introduite était sans objet, l'autorité a présupposé que des travaux de transformation, soit des travaux autres que des travaux d'entretien, avaient été effectués entre 1962 et 1994 dans la perspective de transformer une remise en logement.

Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir identifié ces travaux ni en quoi ils ont dépassé la notion de travaux de conservation et d'entretien. Il en déduit que le refus de considérer que la demande de régularisation est sans objet repose sur de pures suppositions non étayées par les éléments du dossier.

Il soutient que la transformation d'un immeuble sans permis d'urbanisme, requis par l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 précitée, était constitutive d'une infraction pénale, de sorte qu'il revient à la partie qui invoque un comportement constitutif d'une telle infraction d'en apporter non seulement la preuve « mais également de rapporter positivement la preuve que les éléments justificatifs invoqués par la partie contre laquelle elle entend prouver ne sont pas dépourvus de vraisemblance ».

A son estime, étant donné qu'il a toujours soutenu ne pas avoir effectué dans l'immeuble des travaux tombant sous le coup de l'article 44 de la loi du 29 mars 1962, c'est à la partie adverse qu'il appartient d'apporter cette preuve.

Il fait valoir qu'en 1970, le bien était mis en location et qu'il l'est resté jusqu'à aujourd'hui, comme en attestent selon lui les pièces déposées à l'appui de sa requête.

Se référant à des travaux doctrinaux, il soutient que l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme est tempérée par les dispositions alors en vigueur : une telle autorisation n'était nécessaire que s'il y avait une atteinte aux structures portantes du bâtiment, une modification de la destination du bien ou une modification du volume construit ou de son aspect architectural.

S'agissant de la modification de la destination, il soutient que toutes les modifications de destination ne sont pas soumises à permis. Il reconnaît qu'un nouveau logement a été créé mais il estime qu'il ne s'agit pas d'une modification de destination du bien au sens de la réglementation alors applicable.

S'agissant de l'atteinte aux structures portantes du bâtiment, de la modification du volume construit ou de son aspect architectural, il estime qu'il appartient à l'autorité d'apporter la preuve que de tels travaux ont été réalisés.

Il ajoute qu'en refusant de considérer que la demande de permis était sans objet, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait et une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son mémoire en réplique, il réaffirme qu'il n'a effectué aucun travaux tombant dans le champ d'application de l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 et qu'il ignore la date à laquelle la « remise » a été séparée du logement principal pour devenir un logement indépendant. Il ajoute ne pas pouvoir prouver un fait négatif selon le principe général applicable en toutes branches du droit et réitère ses arguments. Faisant application de l'article D.VII.1*bis* du Code du développement territorial, il affirme que si des travaux ont eu lieu, ceux-ci ont été effectués avant 1998, n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction urbanistique et n'ont pas créé de logement après le 20 août 1994, de sorte qu'aucun permis de régularisation n'est nécessaire.

Dans son dernier mémoire, il estime que la question n'est pas de savoir à quel moment les actes et travaux à régulariser ont été accomplis, mais bien de déterminer si des travaux ont été effectués et, dans l'affirmative, si ceux-ci requéraient l'obtention d'un permis d'urbanisme. Selon lui, mettre à sa charge « la preuve consistant à démontrer que ni lui ni ses auteurs n'ont [...] effectué, après l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962, des travaux requérant la délivrance d'un permis d'urbanisme revient à lui imposer une charge impossible ». Il se réfère à plusieurs arrêts dont il déduit que le Conseil d'Etat admet que la charge de la preuve ne repose sur le demandeur « qu'en principe » et « uniquement lorsque l'administration soutient avec vraisemblance que la preuve de la date des travaux peut lui être rapportée ». Il ajoute que le dépôt de sa demande de permis ne peut être

interprété comme une reconnaissance de l'existence de travaux nécessitant l'octroi d'un permis de régularisation. En synthèse, il affirme que « [d]epuis le début de la procédure qui mène à l'acte attaqué, [il] défend donc la position selon laquelle aucun travaux nécessitant un permis d'urbanisme n'ayant jamais été effectués sur cet immeuble, la demande de permis de régularisation devrait nécessairement être déclarée sans objet et c'est clairement parce qu'elle a refusé de suivre cet argument, en se fondant sur de pures conjectures, que la partie adverse a adopté l'acte attaqué ».

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse déduit de l'arrêt n° 222.658 du 27 février 2013 qu'il revient au demandeur de régularisation d'apporter la preuve de la date de réalisation des travaux de transformation de la remise en habitation.

Elle estime qu'en l'espèce, le requérant ne conteste pas que la remise a été transformée en logement mais que, dans sa requête, il n'apporte aucun élément de nature à déterminer la date approximative à laquelle cette transformation a eu lieu.

Elle conteste ensuite l'argumentation du requérant selon laquelle la nécessité d'un permis d'urbanisme est exclue dès lors que la modification de destination concerne un immeuble qui s'est toujours trouvé en zone d'habitat et qui n'a jamais été affecté à une autre fonction que celle d'habitat. Elle cite à l'appui de sa thèse des travaux doctrinaux.

Elle considère que la remise, indépendante du bien auquel elle était rattachée jusqu'à l'acte de division – réalisée à une date indéterminée mais avant l'acquisition de l'immeuble litigieux par le requérant – correspond à une affectation prévue en zone d'habitat, tandis que le logement constitue une seconde affectation prévue par la même zone. Elle en déduit qu'il y a bien eu en l'espèce une modification de la destination au sens de la réglementation applicable.

Dans son dernier mémoire, elle soutient qu'en ayant déposé une demande de permis de régularisation, le requérant a nécessairement considéré que les actes et travaux réalisés étaient soumis à permis. Elle reproduit des extraits de l'arrêt cité dans son mémoire en réponse et considère qu'il a fait jurisprudence compte tenu des arrêts ultérieurs qu'elle cite. Elle conclut qu'il y a dès lors lieu de trancher la question de savoir si les travaux réalisés constituent ou non des travaux de transformation soumis à permis d'urbanisme.

IV.2. Examen

Tel qu'il résulte du formulaire de demande de permis d'urbanisme, la demande a pour objet la « régularisation d'une habitation » sur un bien cadastré 3^{ème} division, section E, n° 1366s2. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à cette demande de régularisation reproduit ce libellé et ajoute que « la présente demande vise ainsi à modifier l'affectation actuelle de l'immeuble pour en faire un logement ».

L'auteur de l'acte attaqué indique quant à lui ce qui suit :

« [...]

Considérant que Monsieur Dario Diamante a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Dronet, 29, à 4040 Herstal, cadastré 3^{ème} division, section E, n° 1366 s 2 et ayant pour objet la régularisation du changement d'affectation d'une remise en logement;

[...]

Considérant qu'en date du 30 novembre 2017, l'autorité compétente a réceptionné une proposition motivée de décision rédigée par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux; que cette proposition de décision conclut au refus du permis d'urbanisme sollicité, se fondant sur les motifs développés ci-après;

“ [...]

Considérant que la demande vise la régularisation du changement d'affectation d'une remise en logement;

[...]

Considérant que le décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, et complétant l'article 194 du CWATUP, selon lequel les travaux de transformation intérieure et d'aménagement de locaux impliquant la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de flats ou de kots, nécessitent la délivrance préalable d'un permis d'urbanisme, est entré en vigueur le 20 août 1994;

Considérant qu'avant cette date du 20 août 1994, les travaux de transformation qui impliquent une modification de la destination ou de l'aspect architectural sont soumis à permis; qu'il est admis que 'toute modification de l'utilisation d'un bâtiment, accompagnée de travaux de transformation, ne fût-ce qu'intérieurs, nécessite automatiquement un permis préalable' (F. Haumont, 'L'urbanisme' - 1. La Région wallonne, dans Répertoire notarial, tome XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 516);

Considérant que la création de logements est soumise à permis d'urbanisme depuis le 20 août 1994; que, toutefois, avant l'entrée en vigueur de ce décret, certaines transformations apportées à un bâtiment étaient soumises à permis d'urbanisme sur la base de l'article 44 de la loi du 29 mars 1962; 'L'article 44 de la loi du 29 mars 1962 qui interdit notamment d'apporter, sans un permis préalable, des transformations à un bâtiment existant, vise, par le terme 'transformation' des travaux qui ne sont pas seulement des travaux de conservation ou d'entretien; l'interdiction s'applique aux transformations tant intérieures qu'extérieures (...) Il résulte de ceci bien clairement que tout travail de transformation requiert un permis de bâtir, à moins qu'il ne s'agisse sans discussion possible d'un travail de conservation ou d'entretien (...)'; (Jacques

de Suray, 'Droit de l'urbanisme et de l'environnement' - Tome premier -, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1974, p. 287-288)

Considérant qu'au vu de ces éléments, il y a dès lors lieu de régulariser les travaux ayant conduit à l'aménagement d'une remise en logement par un permis d'urbanisme;

[...]

Considérant que l'autorité de recours ne conteste pas l'occupation à titre de logement avant 1994; que l'obligation d'obtenir un permis est née en raison de la réalisation de travaux autres que des travaux d'entretien, à savoir les travaux de transformation qui ont été nécessairement effectués pour que la remise devienne un logement; que cette obligation a été introduite par l'article 44 de la loi du 29 mars 1962; que les travaux de transformation de la remise en logement ont eu lieu entre 1962 et 1994, rendant obligatoire l'obtention d'un permis d'urbanisme;

[...]

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme”;

Considérant, sur [la] base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ».

Dès lors que l'objet de la demande de permis porte expressément sur la régularisation d'une habitation, étant une modification de l'affectation d'un immeuble pour en faire un logement, l'auteur de l'acte attaqué ne peut, sans dénaturer cette demande, constater que l'occupation à titre de logement est antérieure à 1994, tout en considérant, d'une part, que la demande de régularisation est liée à « l'obligation d'obtenir un permis [qui] est née en raison de la réalisation de travaux autres que des travaux d'entretien, à savoir les travaux de transformation qui ont été nécessairement effectués pour que la remise devienne un logement » et que, d'autre part, « les travaux de transformation de la remise en logement ont eu lieu entre 1962 et 1994, rendant obligatoire l'obtention d'un permis d'urbanisme ».

En réalité, l'éventuelle obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour des travaux de transformation réalisés à une certaine période est étrangère à l'objet de la demande de permis, laquelle ne porte que sur la régularisation d'un changement d'affectation d'un immeuble.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l'octroi d'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 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 15 décembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer à Dario Diamante un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un logement situé à Herstal, rue Dronet n° 29.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 4 octobre 2021 par:

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux