

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.868 du 25 mai 2022

A. 228.150/XIII-8658

En cause : **PIERRE** Fabienne,
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 mai 2019, Fabienne Pierre demande l'annulation de la « décision du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, du 18 mars 2019, de refuser le permis d'urbanisme sollicité [...] pour la régularisation de l'aménagement de quatre logements dans un immeuble sis rue Sainte-Julienne, 51 à [...] Liège ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2022.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, *loco* M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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. Sans être contredite sur ce point, la requérante affirme être propriétaire depuis 2012 d'un immeuble situé rue Sainte-Julienne, 51 à Liège et cadastré 7^e division, section A, n° 1111Y3.

2. Par un courrier recommandé du 6 février 2014, la ville de Liège (service du logement) informe la requérante de l'existence de plusieurs manquements dans l'immeuble, ainsi que de la nécessité de réaliser certains travaux et d'introduire une demande de permis de location.

3. Par un courriel du 10 octobre 2014, l'opérateur RESA expose ce qui suit à propos de l'historique du placement des compteurs de gaz dans l'immeuble précité :

« L'immeuble situé rue Sainte Julienne 51 à Liège est alimenté en gaz naturel par quatre compteurs.

Notre base de données renseigne la date de placement des compteurs actuels (voir notre 1^{er} mail), les dates de placement des compteurs précédents nous sont inconnues, cependant, nous pouvons confirmer la présence d'un raccordement pour deux compteurs depuis une date antérieure au 01/01/1994, ce qui suffit à attester de la présence d'un raccordement multiple lors de l'entrée en vigueur de la première réglementation soumettant la création de logements à permis d'urbanisme en région wallonne (décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, (du) CWATUP - MB 10/08/1994, p. 20295) ».

4. Par un courrier recommandé du 15 décembre 2014, la ville de Liège (département de l'urbanisme) informe la requérante de l'existence d'infractions urbanistiques dans son immeuble, comme suit :

- « suppression de bâtiments annexes en fond de parcelle et création d'une nouvelle annexe contiguë au bâtiment principal (superficie : +/- 20 m² - volume +/- 53 m³) »;
- « création d'un logement supplémentaire (après l'année 2002) » .

La ville la met en demeure de remettre les lieux dans leur *pristin* état ou d'introduire une demande de permis d'urbanisme de régularisation.

5. Le 13 avril 2015, la requérante introduit une demande de permis d'urbanisme de régularisation.

Selon le rapport de l'architecte joint, « la demande concerne la régularisation d'un immeuble existant de 4 logements ».

La régularisation porte sur :

- « la création d'un logement supplémentaire après 2002 »;
- « la suppression de bâtiments annexes en fond de parcelle et la création d'une nouvelle annexe contiguë au bâtiment principal ».

6. Par un courrier du 6 janvier 2015, la ville de Liège informe la requérante du caractère complet de son dossier. Toutefois, par un courrier recommandé du 29 avril 2015, elle l'informe qu'après vérification du contenu du dossier de demande, celui-ci est incomplet.

7. Le 22 octobre 2015, la requérante dépose contre récépissé des documents complémentaires.

8. Par un courrier recommandé du 30 octobre 2015, la ville informe la requérante du caractère toujours incomplet de son dossier.

9. Les 27 novembre et 4 décembre 2015, la requérante dépose à nouveau des documents complémentaires.

10. Par un courrier du 6 janvier 2016, la ville informe la requérante du caractère complet de son dossier et du fait que des instances seront consultées dans le cadre de l'instruction de la demande.

11. Le 8 février 2016, le département de l'urbanisme de la ville de Liège dresse un procès-verbal de constat d'infractions urbanistiques à la charge de la requérante.

Il relate les constatations suivantes :

- « Suppression de bâtiments annexes en fond de parcelle et création d'une nouvelle annexe contiguë au bâtiment principal (surface de +/- 20 m² et le volume est estimé à +/- 52 m³ »;
- « Création d'1 logement après 2002».

12. En séance du 19 janvier 2018, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis d'urbanisme sollicité, après avoir notamment considéré ce qui suit à propos de l'historique des logements :

« Considérant que dans la situation existante, la parcelle comprend un immeuble d'habitation de type unifamilial qui a été divisé en deux logements avant 1994 suivant l'attestation de placement de compteurs fournie par RESA et jointe à la demande; que cette situation est confirmée par l'analyse des domiciliations;

Considérant que la demande a pour but de créer deux logements supplémentaires dans l'immeuble, de démolir les annexes existantes et de régulariser la construction d'un volume annexe contigu au volume principal ».

Le collège communal considère que la demande a plusieurs objets dans les termes suivants : « la demande a pour but de créer deux logements supplémentaires dans l'immeuble, de démolir les annexes existantes et de régulariser la construction d'un volume annexe contigu au volume principal ». En revanche, le dispositif de sa décision indique uniquement que son auteur « refuse le permis d'urbanisme sollicité [...] pour transformer un immeuble en quatre logements (régularisation) ».

La décision du collège communal est notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 23 janvier 2018, posté le 25 janvier 2018 et faisant l'objet d'un avis de passage le 26 janvier 2018.

13. Par un courrier recommandé du 20 février 2018, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la décision précitée du collège communal.

À propos des logements, elle expose que « RESA confirme la présence d'un raccordement pour 2 compteurs datant d'avant 1/1/1994 et atteste de la présence d'un raccordement multiple lors de l'entrée en vigueur de la

réglementation. Il est tout à fait vraisemblable que tous les compteurs aient été placés en même temps, les appartements étant tous identiques ».

Il est accusé réception de ce recours administratif le 23 février 2018.

14. La commission d'avis sur les recours procède à une audition le 27 mars 2018 et émet le même jour un avis défavorable sur la demande.

15. Le 7 juin 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux du service public de Wallonie (SPW) adresse au ministre chargé de l'urbanisme une proposition de décision concluant à l'octroi partiel du permis sollicité.

16. Par un courrier recommandé du 15 février 2019 et réceptionné le 18 février 2019, la requérante adresse une lettre de rappel à la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW.

17. Le 21 février 2019, la même direction adresse à nouveau au ministre une proposition d'octroi partiel du permis sollicité.

18. Par un arrêté du 18 mars 2019, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire adopte une « décision d'octroi et de refus de permis d'urbanisme ».

Plus précisément, le permis d'urbanisme sollicité par la requérante est :

- octroyé pour la régularisation de la démolition des bâtiments annexes et la construction du volume arrière;
- refusé pour la régularisation de l'aménagement des quatre logements.

La décision est motivée comme suit :

« Considérant qu'en date du 7 juin 2018 et du 21 février 2019, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition de décision concluant à l'octroi partiel du permis sollicité; que cette proposition de décision est fondée sur les motifs développés ci-après;

“ Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 et modifié par Arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2003, qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant qu'un règlement communal sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage a été adopté par le Conseil communal du 8 novembre 1935, modifié plusieurs fois par la suite et non périmé; que le bien est situé dans son périmètre d'application;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du Code de l'environnement est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que la demande vise la régularisation de la transformation d'un immeuble en quatre logements - un logement de 35 m² et trois logements d'environ 26 m² - en ce compris la régularisation de la démolition de bâtiments annexes en fond de parcelle et la régularisation de la construction d'une nouvelle annexe;

Considérant qu'il convient d'emblée de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité ne peut être influencée par la situation de fait;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle définie par l'article 26 du Code, lequel dispose que :

☐ La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics☐.

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti environnant, de son impact dans le paysage urbain du quartier, de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant, par ailleurs, que le projet déroge au règlement sur les bâtisses de la ville de Liège en ce qui concerne :

- la hauteur de plancher à plafond de l'étage sous combles qui est inférieure aux hauteurs minimales requises (article 60);
- la surface de la cour arrière qui est inférieure à 20 m² d'un seul tenant (article 66);
- l'aménagement au rez-de-chaussée de pièces habitables en enfilade (la pièce-centrale n'est pas éclairée) non conformes aux exigences requises dans ce cas d'espèce (article 108);
- les fenêtres de la pièce arrière du logement du rez qui n'ont pas une surface totale au moins égale au sixième de la surface du plancher (article 108);
- les wc qui communiquent directement avec des pièces destinées à l'habitation (article 131);

Considérant que l'article 113, alinéa 1^{er}, du Code dispose que :

☐ Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :

1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une

mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturales□;

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que :

- Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué□;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité, du 6 au 21 janvier 2016, conformément à l'article 330, 11^o du Code;

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant que l'enquête publique ne vise pas toutes les dérogations au règlement communal sur les bâtisses engendrées par le projet;

Considérant que la demande a été soumise aux services suivants :

- service communal du Logement : que son avis transmis le 7 janvier 2016 est favorable conditionnel;
- AIR LIQUIDE : que son avis daté du 8 janvier 2016 est favorable;
- IILE : sécurité incendie : que son avis daté du 11 janvier 2016 est réputé favorable;

Considérant que la demande n'a pas été soumise à l'avis du Fonctionnaire délégué;

Considérant que le Collège communal a refusé le permis d'initiative essentiellement au vu des motifs suivants :

- l'usage excessif du bâtiment au détriment de la qualité du cadre de vie des logements et du voisinage;
- la non-conformité des logements proposés aux règlements en vigueur, leur qualité relative et leurs conditions de sécurité et de salubrité non rencontrées;
- le manque d'emplacements de parkings, non admissible pour l'endroit considéré;

Considérant que la demanderesse, à l'appui de son recours, mentionne que le bâtiment a été divisé avant 1994, à l'époque où aucun permis n'était requis pour la création de logements supplémentaires;

Considérant que, depuis le décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6^o et complétant l'article 194 du CWATUP, entré en vigueur le 20 août 1994, 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; qu'il en est de même sous l'empire du décret du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998;

Considérant qu'en l'espèce, les services communaux reconnaissent l'existence de deux logements avant l'entrée en vigueur du décret susvisé du 14 juillet 1994; qu'une attestation de RESA, ayant fait l'objet d'un mail du 10 octobre 2014, confirme la présence de deux compteurs électriques depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 1994; que, cependant, l'objet de la demande vise l'aménagement de quatre logements; que la demanderesse ne peut nullement démontrer que la création des quatre logements est antérieure au 20 août 1994, date d'entrée en vigueur du décret précité du 14 juillet 1994;

Considérant, en conséquence, qu'un permis d'urbanisme est indispensable pour régulariser l'ensemble de la demande dont recours;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier qu'un procès-verbal a été dressé, postérieurement à la présente demande dont recours, en date du 8 février 2016;

Considérant qu'une procédure infractionnelle a été instruite concernant les divers travaux réalisés sans permis au sein de l'immeuble, en l'espèce, la suppression de bâtiments annexes en fond de parcelle, la création d'une nouvelle annexe contigüe au bâtiment principal et la création d'un logement après 2002 sans autorisation préalable;

Considérant que le Collège communal, en séance du 13 janvier 2017, a estimé que la situation était régularisable en ce qui concerne la démolition susmentionnée et la construction d'une nouvelle annexe mais non régularisable pour la création du logement; que, cependant, aucune suite n'a été donnée au dossier infractionnel;

Considérant qu'au vu de la position communale, il ne convient pas de revenir sur la construction de la nouvelle annexe en lieu et place d'anciennes annexes; que la nouvelle construction est contigüe au volume principal; qu'elle présente des caractéristiques - gabarit, profondeur, volumétrie, matériaux similaires à ceux du volume principal - permettant son intégration au sein de l'ensemble bâti; que ces travaux peuvent être avalisés;

Considérant qu'en ce qui concerne la création litigieuse des logements, il convient de rappeler que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant que la superficie plancher limitée de l'immeuble comme son gabarit étroit ne se prêtent pas à l'aménagement de quatre logements distincts; que pareille division engendre inévitablement des espaces habitables de très petite taille peu propices à offrir un cadre de vie de qualité pour leurs occupants; que la promiscuité en résultant est inévitable;

Considérant, par ailleurs, que le séjour du logement situé au rez-de-chaussée n'est que très faiblement éclairé; que les sanitaires de chaque logement donnent directement dans la cuisine; que les accès directs des logements depuis le hall commun ne présentent pas de sas d'entrée;

Considérant que c'est à juste titre que la Commission a émis un avis défavorable en l'espèce, notamment libellé et motivé comme suit :

- (...) Compte tenu de ce que la Commission estime que l'habitation existante présente des dimensions et une configuration qui ne permettent pas d'accueillir quatre logements, en tant que résidence permanente de qualité; que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement et de l'habitat durable ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article D.I.1 du CoDT); qu'en l'espèce, la Commission estime que la configuration du logement du rez-de-chaussée ne permet pas d'offrir un éclairage suffisant dans la partie centrale du logement; que les logements projetés sont étriqués et n'offrent que très peu d'espaces de rangement et globalement de confort (absence de sas entre la salle de bain et la cuisine); que la Commission estime que seuls deux logements sont acceptables ou, le cas échéant, un logement collectif (kots) disposant d'un espace commun situé au rez-de-chaussée□;

Considérant, pour les motifs développés ci-avant, que le programme proposé est excessif; qu'il n'est pas adapté à la taille de l'immeuble ni à sa configuration particulière;

Considérant, au vu de ce qui précède, que les dérogations engendrées par la demande de régularisation des quatre logements ne peuvent être accordées; qu'en outre, cette demande ne répond pas aux objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code et par le SDER en termes de qualité du cadre de vie;

Considérant, dès lors, que le permis peut être délivré pour la régularisation de la démolition des bâtiments annexes et la construction du volume arrière; qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme pour la régularisation de l'aménagement des quatre logements”;

Considérant, sur 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 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

19. Par un courrier recommandé du 19 mars 2019, réceptionné le 30 mars 2019, la décision est notifiée à la requérante.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 84, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, et de l'excès de pouvoir.

La requérante constate que l'acte attaqué repose sur l'affirmation selon laquelle la division du bien en quatre logements est postérieure à 1994, moment de l'entrée en vigueur de l'obligation d'obtenir un permis préalablement à la création de logements supplémentaires et que seule l'existence antérieure de deux logements est avérée.

Dans une première branche, elle affirme s'être fiée à tort à l'affirmation de la ville selon laquelle un permis de régularisation était nécessaire. Elle ajoute apporter des éléments de preuve objectifs démontrant que quatre logements existaient déjà dans le bien avant 1994, en sorte qu'aucun permis d'urbanisme n'était requis pour ces quatre logements.

Elle produit un reportage photographique qui démontre, selon elle, que l'état d'usure des rampes et robinets d'eau est identique pour les différents raccordements. Elle affirme que tous datent de la même époque; qu'il en va de même des quatre compteurs, qui ont tous été remplacés simultanément (à une date indéterminable), comme le prouvent leurs numéros de série et que si seuls deux compteurs vétustes avaient été présents, il n'y aurait eu aucune raison d'en remplacer quatre.

Elle produit également les deux témoignages suivants :

- celui de Monsieur C.B., voisin direct de l'immeuble, qui confirme l'existence de quatre appartements dans l'immeuble depuis 1977, époque depuis laquelle il habite la rue;
- celui de Madame J.B. qui confirme que la situation était déjà identique dans les années 1960 (soit peu de temps après la naissance de son fils en 1959).

Elle estime que, dans cette mesure, aucun permis d'urbanisme de régularisation n'était requis et que la partie adverse n'a donc pas correctement appliqué la réglementation en vigueur à l'époque de la création des logements litigieux, soit l'article 84, § 1^{er}, du CWATUP.

Elle ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi qu'il n'est pas non plus démontré que la création des deux ou quatre logements supplémentaires nécessitait des transformations au sens de l'ancien article 41 du CWATUP et que, dans ce cas, la création de logements supplémentaires dans un immeuble était possible sans permis d'urbanisme préalable jusqu'au 1^{er} mars 1998 (date de l'entrée en vigueur du nouvel article 84, § 1^{er}, 5^o, du CWATUP).

Elle en conclut que, « de chacun de ces points de vue », l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, adéquats ou légalement admissibles.

Dans une seconde branche, elle critique la motivation formelle de l'acte attaqué, en relation avec le vice de motivation interne dénoncé à l'occasion de la première branche du moyen. Elle soutient que le propos selon lequel la situation acquise ne concernait que deux logements est erroné, tout comme le propos selon lequel un permis d'urbanisme est nécessaire.

En réplique, sur la première branche, elle relève que la partie adverse ne conteste pas et ne s'inscrit pas en faux contre les photographies et les deux témoignages produits. Elle rappelle avoir introduit la demande de permis d'urbanisme de régularisation dans un contexte de procès-verbal d'infraction, de mises en demeure successives de la ville de Liège et de menaces de poursuites, après avoir racheté le bâtiment en 2012. Elle ajoute avoir agi sur l'instant et n'avoir fait le choix d'un conseil qu'après avoir introduit sa demande de permis de régularisation et son recours administratif au Gouvernement wallon.

Elle affirme ne pas avoir de connaissances particulières en matière d'urbanisme et ajoute qu'au moment de l'introduction de sa demande, elle n'avait pas non plus de certitude concernant la nature, la portée ou la date des modifications intervenues avant son achat, en sorte qu'elle s'est fiée aux affirmations de la ville de Liège.

Elle estime que la situation est à présent différente grâce aux témoignages des voisins « historiques ».

IV.2. Examen

1. 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.

La législation relative à l'exigence d'un permis de bâtir ou d'un permis d'urbanisme pour la création de logements a évolué. L'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP disposait que nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable et exprès, créer un nouveau logement dans une construction existante. 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 1^{er} octobre 2002.

Dans sa version antérieure au décret du 18 juillet 2002, soit celle du décret du 27 novembre 1997, l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP disposait comme suit :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

5° 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°; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ces structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Si l'ancien article 41, § 1^{er}, 1°, du CWATUP, issu du décret du 14 juillet 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, § 1^{er}, 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 plus longtemps si la création de logements nécessitait des transformations au sens de l'article 41 ancien du CWATUP. Tel que formulé, le texte de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP a donné lieu à des discussions. Se posait en effet la question de savoir si un permis d'urbanisme écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins était requis pour la création d'au moins deux logements, studios, flats ou kots, qui n'impliquait pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci. Le décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP a clarifié l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP en distinguant l'hypothèse des travaux de transformation (article 84, § 1^{er}, 5°) de celle de la création d'un nouveau logement (article 84, § 1^{er}, 5° *bis*), un permis étant donc requis dans chacune de ces deux hypothèses, la création d'un nouveau logement dans une construction existante étant en effet soumise à permis d'urbanisme, qu'elle s'accompagne ou non de travaux de transformation soumis à un tel permis.

2. 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. Toutefois, il n'existe pas de forme « légale » de preuve, c'est-à-dire de réglementation de l'administration de la preuve indiquant les moyens de preuves admis, en vue d'établir l'existence de constructions ou de travaux pour lesquels un permis d'urbanisme est nécessaire.

3. Enfin, 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 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.

4. En l'espèce, la requérante produit un reportage photographique « relatif aux compteurs desservant les logements » qui démontre, selon elle, un état d'usure identique des rampes et des robinets d'eau des différents raccordements. Cependant, d'une part, ces photos ne sont pas datées, d'autre part, leur qualité ne permet pas de déterminer la date de pose des compteurs de gaz et d'eau. Enfin, l'état des tuyaux y figurant ne permet pas non plus de tirer de conclusions dans un sens ou dans un autre.

Cette pièce est insuffisante pour démontrer l'existence de quatre logements antérieurement au 20 août 1994.

5. La requérante produit également deux témoignages dans le cadre du présent recours.

Dans son témoignage daté du 11 mai 2019, un voisin, Monsieur C. B. précise ce qui suit : « je sais qu'il y avait au moins 4 appartements car j'habite dans la rue depuis 1977 et j'ai toujours vu 4 familles qui habitaient la maison n° 51 rue Sainte-Julienne 4020 Liège ».

Dans son témoignage daté du 14 mai 2019, une autre voisine, Madame J. B. expose ce qui suit : « je sais qu'il y avait au moins 4 appartements, des locataires qui habitaient la maison n° 51 rue St-Julienne dans les années 60 ».

La partie adverse ne conteste pas ces témoignages dans son mémoire en réponse.

Toutefois, ces témoignages n'ont été produits par la requérante ni dans le cadre de l'instruction de sa demande de permis ni dans le cadre de son recours administratif. Partant, lorsque l'auteur de l'acte attaqué a pris sa décision, ils n'ont pu être pris en considération alors que, comme il a été rappelé, il appartient à la demanderesse de permis 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. Par ailleurs, la requérante n'a pas non plus démontré que les quatre logements préexistaient au 1^{er} mars 1998, de sorte que la partie adverse n'avait pas à examiner si leur création nécessitait des transformations au sens de l'ancien article 41 du CWATUP.

En conclusion, sur la base des éléments de preuve qui lui étaient soumis à la date de l'acte attaqué, son auteur n'a pas commis d'erreur et la motivation de sa décision permet de comprendre les considérations de fait et de droit sur lesquels il se fonde pour l'adopter. Partant, les motifs de l'acte attaqué sont pertinents, adéquats et légalement admissibles.

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

V. Indemnité de procédure

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 1^{er}.

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^o, 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 25 mai 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux