

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.146 du 29 juin 2022

A. 227.113/XIII-8546

En cause : **ARGIMAN** Zekiye,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie KETTELS, avocat,
rue Henri de Dinant 4
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 décembre 2018, Zekiye Argiman sollicite l'annulation de l'arrêté du 24 octobre 2018 du ministre chargé de l'Aménagement du territoire qui leur refuse un permis d'urbanisme de « régularisation de deux appartements (1/12 et 1/31) situés dans un immeuble de rapport comprenant au total 5 appartements et un rez-de-chaussée commercial » situé à Liège, rue Beauregard.

II. Procédure

Un arrêt n° 244.363 du 2 mai 2019 a décidé que la requête en annulation est réputée non accomplie en tant qu'elle est introduite par Vehbi Argiman et la procédure poursuit son cours à l'égard des autres parties à la cause. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé l'application de l'article 35/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par une ordonnance du 8 juin 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 23 juin 2022 et la requête motivée a été notifiée à la partie adverse.

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

M^e Emilie Moyart, *loco* M^e Aurélie Kettels, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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. Le 14 mars 2018, Zekiye et Vehbi Argiman introduisent une demande de permis d'urbanisme pour « la régularisation de deux appartements (1/12 et 1/31) situés dans un immeuble de rapport comprenant au total cinq appartements et un rez-de-chaussée commercial », à Liège, rue Beauregard, 1.

Le bien se situe en zone d'habitat et en périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur.

Le dossier de demande précise que « l'entrée des appartements se fait par le n°1 de la rue Beauregard, les deux premiers appartements (1/11 et 1/21) s'implantent rue Beauregard, les trois autres (1/12, 1/22 et 1/31) au-dessus du n° 45 (surface commerciale) de la rue Puits-en-Sock ».

2. Le 18 avril 2018, la demande est déclarée recevable et complète.

3. La demande fait l'objet d'une annonce de projet du 1^{er} au 15 mai 2018.

4. Le service du logement de la ville de Liège émet un avis le 25 avril 2018 qui se lit comme suit :

- « - les logements individuels du 1^{er} étage à rue (n°1/12), du 2^e étage à rue (n° 1/22) et 3^e étage (n°1/31) ne sont pas acceptables et ne sont pas conformes au Code wallon du logement et de l'habitat durable. Ils n'atteignent pas les 24 m² de superficie habitable;
- le logement individuel du 1^{er} étage arrière (n°1/11) a une superficie habitable inférieure à 28 m² et est soumis à la réglementation wallonne en matière de permis de location
- [...];
- le logement individuel du 2^e étage arrière (n°1/21) a une superficie habitable supérieure à 28 m² et n'est pas soumis à la réglementation wallonne en matière de permis de location ».

5. Le 29 juin 2018, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis d'urbanisme sollicité, après examen de l'ensemble du programme de cinq logements, considérant, essentiellement, que la densité proposée paraît excessive et estimant ce qui suit :

« globalement, la demande ne présente aucune mixité des typologies et des populations; qu'il s'agit de petits logements ne s'inscrivant pas dans les principes généraux de la politique de la Ville en matière de logement; qu'en effet, cette politique encourage la création de logements proposant des conditions d'habitabilités dignes, performantes et attractives permettant, entre autres, le retour et l'installation de familles au centre-ville ».

La décision est notifiée par un courrier daté du 3 juillet 2018.

6. Le 26 juillet 2018, les consorts Argiman introduisent un recours administratif contre cette décision de refus.

Ils annexent notamment à leur recours une liste des ménages émanant de la ville de Liège et selon laquelle, en 1993, l'immeuble situé rue Beauregard n° 1 accueillait un ménage et l'immeuble situé rue Puits-en-Sock n°45, trois ménages.

7. Les parties sont invitées à être entendues par la commission d'avis sur les recours le 6 septembre 2018.

Le même jour, cette commission émet un avis motivé notamment comme suit :

« le dossier démontre que l'immeuble comptait 5 logements dès le 1^{er} janvier 1993; que la commission estime qu'il ne s'agit pas d'une régularisation puisque les logements ont été créés avant l'entrée en vigueur de l'obligation d'obtention préalable d'un permis d'urbanisme; que les logement seraient réguliers et ne devraient pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme; que la Commission relève cependant les piètres conditions d'habitabilité proposées (éclairage indirect dans la cuisine, appartement d'une largeur de 3,50 m, appartement n° 2 en lien direct avec les espaces de circulation, absence de rangement...); La commission estime dès lors que la demande portant sur la division de l'immeuble est sans objet » .

Cet avis est notifié au Ministre par courrier du 13 septembre 2018.

8. Le 26 septembre 2018, la direction juridique des recours et du contentieux propose au Ministre de refuser le permis. Elle estime qu'en raison de la fluctuation du nombre de ménages après 1993, les éléments de preuve ne sont pas suffisants pour permettre l'application de l'article D.VII.1bis du CoDT et que les logements à régulariser ne sont pas qualitatifs, en ce qu'ils présentent des espaces de vie étroits et exigus créant ainsi un cadre de vie de piètre qualité.

9. Le 24 octobre 2018, le Ministre de l'Aménagement du territoire refuse le permis d'urbanisme sollicité, se ralliant à la proposition de la direction juridique des recours et du contentieux.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié notamment à la requérante par un courrier recommandé du 26 octobre 2018.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique est fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties

A. La requête

La requérante prend un moyen unique de la violation des dispositions et principes suivants :

- « - la violation des principes de bonne administration, dont le principe selon lequel l'autorité doit prendre sa décision en parfaite connaissance de cause ainsi que le devoir de minutie et de prudence;
- de la contradiction dans les motifs;
- de l'erreur dans les motifs;
- du défaut de motivation formelle et/ou de motivation suffisante, adéquate, pertinente et légalement admissible;
- la violation de l'article D.VII.1^{er}*bis* du CoDT;
- la violation de l'autorité de la chose administrée;
- de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué;
- et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle estime que la motivation formelle de l'acte attaqué est soit contradictoire, soit erronée en fait, soit manifestement erronée en droit, et en toute hypothèse fondée sur une mauvaise analyse de la situation de fait. En effet, selon elle, la partie adverse a mélangé la situation factuelle constatée dans chacun des deux immeubles formant l'ensemble concerné ou a, à tout le moins, méconnu cette réalité et a violé l'autorité de la chose administrée de la décision adoptée par la Ville de Liège et non frappée de recours.

Ainsi, elle considère que l'acte attaqué se fonde sur un dédoublement de la capacité des logements de la rue Puits-en-Sock, alors que tel n'a jamais été le cas, selon elle. Elle fait valoir que trois logements existent à cette adresse, un à chaque étage, depuis le 1^{er} janvier 1993 et que la partie adverse le reconnaît dans l'acte attaqué. Elle soutient que la partie adverse estime que ces logements ont ensuite été modifiés (capacité doublée en 2003 et 2006) en sorte que les trois logements existants à cette époque ne sont pas nécessairement ceux qui existent aujourd'hui. Or, selon elle, il est physiquement impossible de doubler la capacité des logements sis rue Puits-en-Sock qui occupent chacun depuis 1993 au moins, la totalité de la superficie de chacun de ces étages, à l'exclusion des paliers, car ces logements, déjà très petits, ne pourraient pas occuper une superficie plus réduite. En outre, elle est d'avis que, quand bien même la superficie de chacun de ces trois logements aurait été augmentée, une telle augmentation postérieure au 20 août 1994 ne constitue pas une création de logements. Elle conclut qu'il est donc certain que trois logements existaient au 1^{er} janvier 1993 à la rue Puits-en-Sock, et qu'aucun logement supplémentaire n'a été créé entre-temps.

Elle estime que la partie adverse ne pouvait pas, sans contradiction, considérer qu'il n'y avait pas déjà trois logements créés avant le 1^{er} mars 1998 à la rue Puits-en-Sock ou qu'un autre logement a été créé à cette adresse après le 20 août

1994. Elle expose que c'est en réalité dans l'immeuble de la rue Beauregard que des travaux de division d'un duplex et donc de création d'un logement ont été réalisés.

Elle soutient que l'acte attaqué viole par ailleurs les dispositions de l'article D.VII.1^{er}*bis* du Code du développement territorial (CoDT) et contient une erreur manifeste d'appréciation en excluant, au moins implicitement, l'application de cette disposition alors que les conditions d'application sont réunies, à savoir la préexistence des logements au 1^{er} mars 1998 et l'absence de création de logements après le 20 août 1994.

Elle fait encore valoir que la partie adverse confond les deux immeubles, dès lors qu'elle évoque, les 1^{er} et 3^{ème} étages de l'immeuble de la rue Beauregard qui n'en compte que deux, alors que celui de la rue Puits-en-Sock en comporte bien 3.

Elle en déduit que la partie adverse devait constater la préexistence à la date du 1^{er} mars 1996, des trois logements situés dans l'immeuble de la rue Puits-en-Sock, et l'absence de création de logements à cette adresse par la suite, et ne pouvait pas, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sans violer l'article D.VII.1^{er}*bis* du CoDT, considérer que ces trois logements n'étaient pas présumés conformes.

En outre, elle estime que la partie adverse ne pouvait légalement pas se prononcer sur la validité des appartements sis rue Beauregard dès lors que cette autorité n'était pas saisie d'un quelconque recours pour ce qui concerne cet immeuble.

Enfin, elle soutient que la partie adverse ne pouvait pas remettre en cause l'appréciation posée par la ville de Liège elle-même à propos des appartements sis rue Beauregard, aucun recours en visant ceux-ci.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'acte attaqué démontre qu'elle a analysé de manière très minutieuse la situation décrite dans la demande de permis, la position du collège communal de Liège et celle des parties requérantes devant la commission d'avis sur les recours.

Elle expose que, dans un premier temps, il est rappelé dans l'acte attaqué que la demande de permis a pour objet la régularisation de deux appartements (1/12 et 1/31) situés dans un immeuble de rapport comprenant au total cinq

appartements et un rez-de-chaussée commercial. Elle fait valoir que la demande de permis de régularisation ne situe pas les deux appartements à régulariser. Elle indique cependant ensuite que, selon les documents de cette demande, il s'agirait des appartement 1/12 et 1/31, situés rue Puits-en-Sock.

Elle rappelle les motifs du refus communal du 29 juin 2018 et de l'avis de la commission d'avis sur les recours selon lequel la demande portant sur la division de l'immeuble est sans objet. Elle expose ensuite le raisonnement de l'acte attaqué et, notamment, le motif selon lequel « la présomption irréfragable de conformité aux droits de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, tel que définie par l'article D. VII 1^{er} bis, porte sur les actes et travaux réalisés avant le 1^{er} mars 1998 » et « qu'il convient donc de pouvoir définir précisément la situation existant alors ».

Poursuivant toujours son raisonnement, elle relève que la décision de refus communal précise que quatre ménages étaient domiciliés dans l'immeuble en 1993 mais que ce nombre a évolué jusqu'en 2011, passant de trois à quatre puis à huit. Elle estime qu'en posant ce constat, elle exerce sa compétence en examinant la situation et de s'en faisant une idée la plus précise possible. Elle soutient donc ne pas commettre d'erreur d'appréciation lorsqu'elle considère que le document « liste des ménages » de 1993 ne permet pas de se faire une idée précise de la situation et de son évolution.

Elle ajoute que la décision du collège communal est insuffisamment explicite à ses yeux, en ce qu'elle déclare que trois logements sont réguliers et deux logements irréguliers rue Puits-en-Sock.

Elle poursuit en précisant que, pour abriter huit ménages, des travaux ont dû être effectués après 2003 pour diviser les quatre logements en huit. Elle relève encore que la description du bien acquis en 2006 fait état de trois logements rue Puits-en-Sock et de deux logements rue Beauregard et en induit que des travaux ont dû être effectués avant 2006 pour atteindre le nombre de cinq logements. Elle expose que sur la base de ce raisonnement elle a pu estimer que les quatre logements existants en 1993 pourraient être les trois logements de la rue Puits-en-Sock et le duplex de la rue Beauregard tel que présenté sur le plan; qu'il ne peut toutefois être considéré que les trois logements de la rue Puits-en-Sock sont réguliers dans la mesure où ils ont été transformés entre 2003 et 2006 pour doubler leur capacité; que par ailleurs le duplex de la rue Beauregard a été divisé après 1993 et que les deux logements y créés ne sont pas réguliers.

Elle précise que, lorsqu'elle indique que les logements ont été transformés pour doubler leur capacité, il ne s'agit pas de doubler la capacité au sol mais de diviser les logements pour qu'ils puissent accueillir de quatre à huit ménages.

Elle expose encore que l'acte attaqué indique que si les trois logements de la rue Puits-en-Sock étaient réguliers, celui de la rue Beauregard a évolué et est à régulariser sous la forme de deux logements et que les logements à régulariser devraient se situer rue Beauregard mais qu'en toute hypothèse, aucune logique ne permet d'expliquer les évolutions des logements.

Selon elle, la longue motivation de l'acte attaqué démontre qu'elle a examiné la demande avec minutie et a tenté de trouver un fil conducteur permettant de retracer l'historique des logements. Elle soutient que la requérante n'y voit pas clair puisque, alors qu'elle demande la régularisation de deux logements pour arriver à un total de cinq logements dans l'ensemble immobilier, elle estime, après la délibération du collège communal qu'elle conteste, que les cinq logements sont réguliers.

C. Le mémoire en réplique

La requérante affirme que les arguments de la partie adverse ne permettent pas de constater que le Ministre a eu une vision précise des lieux. Ainsi, en ce qui concerne le dédoublement du nombre de logements sis rue Puits-en-Sock, elle soutient ce qui suit :

- la disposition des lieux ne permet pas de passer de 3 à 6 logements;
- quand bien même une telle division aurait eu lieu, au vu de la dimension des logements visés par la demande (3 logements dont 2 de 23,50 m² et 1 de 12 m²), ils ne pourraient pas être divisés en deux et assurer des aménagements complets dans chacune des parties;
- la présence de six ménages à cette adresse rue Puits-en-Sock n'a donc nécessairement pas pu correspondre à six logements;
- la présence de trois logements est par contre conforme à la disposition des lieux.

Elle en déduit que la partie adverse n'a pas compris la situation précise des lieux, que ce soit sur un plan factuel ou sur un plan juridique ou, à tout le moins, a fait des données connues une utilisation erronée et contraire à la réalité, au moment de mettre en œuvre son raisonnement juridique.

Elle ajoute que la partie adverse ne répond pas à la critique de la requête, selon laquelle le Ministre ne pouvait légalement pas se prononcer sur la validité des appartements sis rue Beauregard, lesquels n'étaient pas visés par la demande, alors que les motifs de l'acte attaqué attestent clairement qu'il s'est prononcé à cet égard.

V.2. Examen

1. 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 Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (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.

Cette obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour « créer un nouveau logement dans une construction existante » se trouve à présent inscrite à l'article D.IV.4, 6°, du CoDT.

Par ailleurs, l'article D.VII.1^{er} *bis*, du même Code dispose comme suit :

« Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} 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 ».

2. 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. 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, il ressort des attestations annexées par la requérante à son recours administratif, à savoir des domiciliations de ménages, que le bâtiment situé côté rue Puits-en-Sock comportait, le 1^{er} janvier 1993, trois logements.

Or la demande de permis de régularisation introduite porte précisément sur deux des trois logements de cet immeuble.

Il ressort du raisonnement de l'autorité de recours que le fait que plus de trois ménages ont été domiciliés dans l'immeuble entre 2003 et 2006 la conduit à

présumer que les trois appartements de l'immeuble de la rue Puits-en-Sock, dont les deux à régulariser, ont été divisés à cette époque.

Cependant, à supposer que ces deux logements aient subi des modifications entre 2003 et 2006, ce qui n'est établi par aucune pièce du dossier administratif, ce ne sont pas celles-ci qui font l'objet de la demande de régularisation. L'autorité de recours ne conteste pas qu'à la date du 20 août 1994, les deux logements dont la régularisation est sollicitée existaient et n'ont pas été créés postérieurement. Partant, la création de ces deux logements bénéficie de la présomption irréfragable de l'article D.VII.1^{er} bis, précité.

Le moyen est fondé en ce qu'il invoque la violation de l'article D.VII.1^{er} bis, du CoDT.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Demande fondée sur l'article 35/1 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État

La requérante demande à ce que soit précisée la manière de réparer l'illégalité constatée, dans une requête fondée sur l'article 35/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ainsi qu'il ressort de l'examen du moyen unique ci-avant, dès lors que la création des deux logements dont la régularisation était demandée bénéficie de la présomption irréfragable de l'article D.VII.1^{er} bis, du CoDT précité, la partie adverse doit constater leur conformité au droit de l'aménagement du territoire et déclarer sans objet la demande de permis d'urbanisme.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

L'arrêté du 24 octobre 2018 du ministre chargé de l'Aménagement du territoire qui leur refuse un permis d'urbanisme de « régularisation de deux

appartements (1/12 et 1/31) situés dans un immeuble de rapport comprenant au total 5 appartements et un rez-de-chaussée commercial» situé à Liège, rue Beauregard 1 est annulé.

Article 2.

La partie adverse doit constater la conformité au droit de l'aménagement du territoire des deux appartements (1/12 et 1/31) en application de l'article D.VII.1^{er} *bis*, du CoDT précité, et déclarer sans objet la demande de permis d'urbanisme.

Article 3.

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

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 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 29 juin 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Anne-Françoise Bolly