CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.492 du 16 janvier 2023

A. 227.823/XIII-8612

En cause : **LOUIS** Gérard,
ayant élu domicile chez
M^e Valentine TARGEZ, avocat,
rue Baudoin Pierre 1 C
4500 Huy,

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

1. Par une requête introduite le 5 avril 2019, Gérard Louis demande l'annulation de la décision du ministre de l'Aménagement du territoire du 4 février 2019 refusant d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité pour la régularisation de deux logements dans un immeuble de sept appartements situé sur un bien sis à Huy, rue René Dubois 4, et sollicite par cette même requête une indemnité réparatrice.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 octobre 2022.

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

M^e^ Nathalie Fortemps, *loco* M^e^ Valentine Targez, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant est propriétaire d'un immeuble sis à Huy, rue René Dubois, 4, cadastré Huy 2^ème^ division, section A, n° 710f.

En 1991, il s'est vu octroyer un permis d'urbanisme pour la création de deux locaux commerciaux au rez-de-chaussée, un appartement pour maximum quatre personnes au 1^er^ étage, un kot pour une personne au 1^er^ étage et deux kots pour une personne au 2^e^ étage. En 1999, il a obtenu un permis d'urbanisme pour la réalisation d'annexes et de réserves à l'arrière de l'immeuble. En 2016, il a réalisé un logement dans ces annexes/réserves, sans autorisation préalable. En 1997 et 2007, il a réalisé deux appartements au rez-de-chaussée commercial, sans autorisation préalable.

Le 4 avril 2017, il introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de la ville de Huy en vue de régulariser deux logements dans un immeuble de sept appartements sur le bien précité.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Huy-Waremme, approuvé par arrêté royal du 20 novembre 1981.

4. La direction des routes de Liège émet, le 23 mai 2017, un avis défavorable sur le projet, sur la base des considérations suivantes :

« le projet prévoit la réalisation de 7 logements. À cet effet, les prescriptions en matière de places de parking sont de 1,5 place par logement + 1 place visiteur, ce qui porte le nombre d'emplacements à 11,5 [(1,5 X 7) + 1] au minimum. Or, le projet ne prévoit pas de place de parking. Il manque donc 11,5 places. Toutefois la présence de parking aux alentours peut constituer une dérogation de la part de la commune pour l'absence aux règles en matière de places de parking. Dans ce cas de figure, le requérant ne pourra jamais faire valoir un droit quelconque au stationnement ou à l'aménagement d'emplacement sur la voirie par le fait de la création de logement supplémentaire ».

5. Le 4 août 2017, la ville de Huy a émis un avis favorable conditionnel sur la demande d'affectation de ce bien en sept logements, en la limitant à cinq.

Le 1er juin 2018, le collège communal de la ville de Huy confirme la légalité des quatre logements situés aux 1er et 2e étages, régularise le logement situé au rez-de-chaussée, côté droit, et refuse la régularisation des logements 2 et 3.

6. Le 18 juillet 2018, le requérant introduit un recours contre la décision précitée auprès du Gouvernement wallon.

En suite de l'audition qui a lieu le 29 août 2018, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, le 6 septembre 2018, un avis défavorable sur le recours.

7. Le 4 février 2019, le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. Le requérant prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que l'acte attaqué a été pris et signé par le ministre, sans qu'il soit précisé qu'il signe pour le Gouvernement wallon ou qu'il bénéficie d'une délégation de pouvoir lui permettant de traiter seul le recours et de signer seul la décision.

9. En réplique et dans son dernier mémoire, il fait valoir qu'à la lecture des articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'acte attaqué est le fruit d'une subdélégation de compétence, laquelle est illégale car la compétence du Gouvernement wallon est collégiale et non individuelle et que la compétence en matière d'urbanisme n'est ni accessoire ni de détail.

IV.2. Examen

10. Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposent comme suit :

« Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.

Le Gouvernement détermine le statut de ses membres.

Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence ».

L'article D.IV.24 du Code du développement territorial (CoDT) prévoit ce qui suit :

« Art. D.IV.24. Le Gouvernement est compétent pour statuer sur les recours contre les décisions du collège communal ou du fonctionnaire délégué sur les demandes de permis et de certificats d'urbanisme n° 2. En outre, il statue sur la décision de suspension prise par le fonctionnaire délégué en application de l'article D.IV.62 ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, en vigueur lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose notamment comme il suit :

« Art. 5. Carlo Di Antonio, 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, est compétent pour :

1° l'aménagement du territoire, tel que visé à l'article 6, § 1er, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à l'exception du 4° et du 7° ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 3 août 2017 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, alors applicable, prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 1er. Sans préjudice des délégations qu'il accorde à ses membres, le Gouvernement délibère collégialement selon la procédure du consensus et définit les orientations politiques dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région.

[…]

Art. 3. § 1er. Le Gouvernement délibère de tout projet de décret et d'arrêté réglementaire, sauf délégation octroyée par le Gouvernement wallon.

[…]

Art. 19. Dans les compétences qui leur sont attribuées, les Ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires ».

Cet arrêté est celui qui accorde aux ministres, dans les compétences qui leur sont attribuées, les délégations qu'autorise l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précité. Une délégation accordée régulièrement dans ce cadre fait, pour la catégorie d'actes et décisions concernés, exception à la règle de la collégialité.

11. Il résulte de ce qui précède que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions était compétent pour adopter l'acte attaqué, considérant, d'une part, l'acte d'habilitation à déléguer contenu dans l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et, d'autre part, la délégation effectuée à son profit par les arrêtés du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 et du 3 août 2017 précité.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

12. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il fait valoir, en substance, que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate voire choquante en ce que la partie adverse évoque une politique du fait accompli dans son chef, sans préciser en quoi ce fait accompli consiste, en ce qu'elle prétend que les logements concernés n'engendrent pas des espaces de vie de qualité, alors que les kots proposés sont agréables et recherchés, ou encore en ce qu'elle estime ne pas pouvoir cautionner une division de l'immeuble visant une rentabilité maximale au détriment de la qualité de vie des locataires, ceci relevant de la pétition de principe et faisant fi du fait qu'il entretient son immeuble en parfait état.

Il fait également grief à la partie adverse de considérer que l'aménagement du rez-de-chaussée doit être revu, non seulement de manière inadéquate mais aussi sans indiquer la base juridique sur laquelle elle se fonde, et conteste les appréciations portées sur la question des emplacements de parking ou sur des espaces de vie prétendument particulièrement réduits, s'estimant victime d'*a priori* et jugeant les motifs de l'acte attaqué « truffés d'approximation, d'inexactitudes et d'à-peu-près ».

Par ailleurs, il reproche à l'autorité compétente sur recours de ne pas répondre à certains arguments qu'il a développés dans son recours.

13. En réplique et dans son dernier mémoire, il conteste qu'une base juridique, quelle qu'elle soit, lui imposait de solliciter un nouveau permis d'urbanisme pour les transformations litigieuses, estimant que les normes sur lesquelles la ville et la partie adverse se fondent sont postérieures auxdites transformations effectuées « en 1998 et en 1999 », de manière légale.

V.2. Examen

14. L'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 30 janvier 2019, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

" […]

Considérant qu'il y a lieu de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; qu'une telle situation ne peut infléchir la position de l'autorité appelée à se prononcer sur la demande;

Considérant qu'en date du 23 juillet 1991, un permis d'urbanisme a été délivré pour la division de cette habitation unifamiliale afin d'y créer deux espaces commerciaux au rez-de-chaussée (magasin 1 - magasin 2) et deux logements au premier étage avec le maintien du deuxième étage sous combles à usage de grenier;

Considérant que ce permis n'a pas été totalement respecté; qu'ainsi un seul espace commercial a été aménagé sur la totalité de la superficie du rez-de-chaussée et que deux logements supplémentaires ont été créés dans les combles, ainsi qu'un troisième logement réalisé dans les annexes et réserves arrières (sur trois niveaux) datant de décembre 2016;

Considérant que les deux logements situés dans les combles sont antérieurs à 1994 selon un rapport de visite des pompiers en date du 17 octobre 1991, qui mentionne l'existence de deux kots à cet endroit;

Considérant que l'aménagement de trois logements distincts sur la surface telle que disponible au rez-de-chaussée et aux étages de l'annexe arrière n'engendre pas des espaces de vie de qualité compte tenu de la dimension limitée des locaux existants, de la configuration particulièrement étriquée des lieux et de la déficience évidente d'éclairage naturel de plusieurs pièces habitables qui s'ouvrent uniquement sur une cour extérieure étroite et emmurée;

Considérant de surcroît que le logement 2 du rez-de-chaussée ne répond pas aux normes minimales de salubrités édictées par le Code du Logement: hauteurs sous plafonds des espaces arrière inférieures aux hauteurs requises, chambre en mezzanine ne disposant pas d'éclairage naturel direct; qu'il y a lieu en outre de relever que le local WC de ce logement ouvre directement sur la cuisine et le séjour;

Considérant dès lors que la présente demande ne vise pas les deux logements du premier étage précédemment autorisés ni les deux logements du deuxième étage sous combles antérieurs à 1994;

Considérant qu'en date du 7 octobre 1999, un permis d'urbanisme a été délivré pour la réalisation d'annexes et de réserves à l'arrière du bâtiment principal; qu'il apparaît à la lecture des plans joints à ce permis et des plans actuels que les travaux n'ont pas été réalisés conformément au permis délivré;

Considérant que la présente demande vise dès lors bien l'aménagement de trois logements supplémentaires (logements 1/2/3) du rez-de-chaussée de l'immeuble en lieu et place des surfaces commerciales, bureaux et réserves;

Considérant que la note datée du 29 mars 2017 jointe à l'actuelle demande de permis précise que le logement 2 réalisé en lieu et place des locaux commerciaux de gauche, daterait de janvier 1997 et que le logement 1 réalisé en lieu et place des locaux commerciaux de droite date de mars 2007;

Considérant que les autorités ne peuvent cautionner pareille division qui vise une rentabilité maximale du bien (sept logements dans une maison unifamiliale à l'origine) au détriment de la qualité de vie offerte aux occupants des logements ainsi créés; qu'un tel parti s'écarte d'un objectif de gestion qualitative du cadre de vie fixé par l'article 1 du Code;

Considérant pour les motifs développés ci-avant que l'aménagement du rez-de-chaussée devrait être revu afin d'accueillir un seul logement qui pourrait avantageusement s'ouvrir sur une cour rendue plus ouverte et mieux éclairée naturellement par la démolition d'un volume annexe devenu inutile (celui du logement 3 non réalisé conformément au permis délivré et destiné à l'origine à recevoir bureaux et réserves); qu'en outre, ce rez-de-chaussée pourrait accueillir des espaces communs destinés au rangement des vélos et poussettes voire des poubelles;

Considérant que le demandeur a transmis des plans adaptés dans le cadre de son recours daté du 28 août 2018 et reprenant la ventilation des locaux et la création d'un local compteur; que néanmoins ces documents ne répondent pas aux objections formulées ci-avant et que la procédure ne permet pas l'introduction de plans modificatifs en recours;

Considérant que la Direction des routes de Liège a émis, en date du 23 mai 2017, un avis défavorable à l'égard du projet compte tenu de l'importance du programme (sept logements) et de l'absence totale de places de parking sur fond privé; que la réduction du nombre de logements de 7 à 5 permettra déjà de réduire quelque peu la demande en aires de stationnement qui se reporte inévitablement sur les parkings publics disponibles aux alentours;

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que la Commission a émis un avis défavorable, notamment motivé comme suit :

‘ Compte tenu de ce que la Commission estime 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, les dispositions minimales ne sont même pas rencontrées; que l'appartement n° 3 bénéficie d'un espace de vie très réduit; que celui-ci ne dispose pas de sas d'entrée; que la cuisine, claquemurée, souffre nécessairement d'un manque de luminosité; que la seule baie s'ouvre vers une voirie très fréquentée; que les logements 1 et 3 souffrent d'un manque d'intimité compte tenu de la proximité des baies; que le logement 3, au regard de l'orientation, n'offre que très peu d'ensoleillement';

Considérant que cet avis est pertinent; que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux s'y rallie pleinement pour les motifs susvisés;

Considérant qu'il y a dès lors lieu de refuser la demande de permis dans l'état actuel du dossier";

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et au motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours ».

15. 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.

En outre, l'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne seraient pas pertinents.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de décider sur la demande de permis 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 placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée, tout doute devant être exclu.

16. En l'espèce, dès lors que l'autorité de recours ne doit pas répondre aux arguments qui ne sont pas pertinents et que le recours porté devant elle est un recours en réformation, lui donnant compétence pour examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision de première instance contestée, la partie adverse ne devait pas répondre formellement aux griefs figurant dans le recours administratif qui se bornaient à des critiques de la décision du collège communal.

17. Par ailleurs, il ressort clairement des motifs de l'acte attaqué que le « fait accompli » reproché au requérant consiste dans le fait d'avoir procédé à des travaux de division de son immeuble, sans toujours se conformer aux permis délivrés, et, notamment, d'avoir réalisé, sans autorisation préalable, « l'aménagement de trois logements supplémentaires (logements 1/2/3) du rez-de-chaussée de l'immeuble en lieu et place des surfaces commerciales, bureaux et réserves ». En réalité, la partie adverse se borne, à ce propos, à rappeler à juste titre que l'autorité appelée à se prononcer sur la demande ne peut se laisser infléchir sous le poids du fait accompli.

Pour le surplus, en estimant, à rebours de la partie adverse, que ses logements sont de qualité, petits mais bien conçus, parfaitement entretenus, qu'ils sont proposés à la location à des prix très modérés et, en substance, qu'il n'y a pas de problème de parking − outre le fait qu'il s'acquitte d'une taxe communale compensatoire à cet égard −, le requérant invite en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de la partie adverse dans l'analyse du bon aménagement des lieux concernés, ce pour quoi il est sans compétence aucune, dès lors que l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas démontrée en l'espèce. Il en va de même lorsqu'il critique la position de l'autorité compétente sur recours qui considère que l'agencement du rez-de-chaussée gagnerait à être revu afin, notamment, d'accueillir un seul logement mieux éclairé.

Pour le reste, la motivation de l'acte attaqué ci-avant reproduite fait suffisamment apparaître les raisons pour lesquelles son auteur estime ne pas pouvoir accorder le permis d'urbanisme de régularisation sollicité et permet à son destinataire de comprendre les considérations de fait et de droit pour lesquelles son recours n'est pas accueilli.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

18. Le requérant prend un troisième moyen pris du « non-respect du principe de légalité ».

Il expose qu'il a réalisé les travaux autorisés par le permis d'urbanisme de 1991 et relatifs à deux espaces commerciaux, que, n'arrivant pas à les louer, il les a modifiés en logements pour particuliers, qu'en ce qui concerne les « normes de surface minimum en m² », il n'avait pas à respecter le décret du 18 juillet 2002, en vigueur postérieurement à ces travaux, qu'on ne pouvait lui en imposer le respect de manière rétroactive, que, sur la base du décret du 27 novembre 1997 publié le 12 février 1998, il ne devait pas, à l'époque, demander un permis d'urbanisme, et qu'en effet, il a modifié ses surfaces commerciales en logements sans modifier la structure portante, les volumes construits, l'aspect architectural ni la destination principale du bâtiment.

19. En réplique, il précise que la base légale de son moyen est le « décret du 27.11.1997 publié le 12.2.1998 » et « l'article 84, § 1er, 5° », outre le principe de droit administratif de non-rétroactivité.

Dans son dernier mémoire, il expose qu'il y a violation de « l'art. 84 § 1 5° (décret du 27.11.1997 publié le 12.02.1998) et le CWATUP du 14.07.94 (art. 41 § 110) ».

VI.2. Examen

20. Un moyen, au sens de l'article 2, § 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il faut que la partie adverse et d'éventuels intervenants puissent saisir avec précision la critique formulée. Cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure, sans qu'il y ait lieu de faire preuve d'un formalisme excessif.

En l'espèce, la requête est particulièrement imprécise quant à la règle de droit dont la violation est invoquée, le requérant se bornant à soutenir, sur la base du « décret du 27.11.1997 », qu'il pouvait transformer ses surfaces commerciales en logements sans solliciter un permis d'urbanisme, au vu de « l'article 84, § 1er, 5° »,

la transformation de son immeuble étant intervenue avant « l'application du décret du 18.07.2002 ».

21. Si le Conseil d'État peut supposer que les décrets visés par la requête sont des décrets modificatifs du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), il reste que le requérant n'identifie pas précisément les dispositions de ces décrets qui seraient violées par l'acte attaqué. Or, il n'appartient ni au Conseil d'État ni à la partie adverse de donner une portée utile à un moyen à la portée trop générale. Il en va d'autant plus ainsi qu'en l'espèce, le requérant semble évoquer, à la base de sa critique, une problématique de « normes de surface minimum en m² » qu'à son estime, il n'avait pas à respecter, alors que tel n'est manifestement pas le motif sous-tendant le refus décidé par l'acte attaqué.

Les précisions éventuelles apportées en réplique et dans le dernier mémoire, manifestement encore perfectibles, auraient pu et donc dû être exposées dès la requête. Elles sont tardives et, partant, irrecevables.

Le moyen est irrecevable.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

22. Le requérant prend un quatrième moyen de l'« application dans le temps de la loi et des décrets ».

En substance, il fait valoir qu'en l'espèce, ni la ville de Huy ni la partie adverse ne pouvaient se fonder sur le « décret du 18.07.2002 », le CWATUP ou le Code du développement territorial (CoDT), dès lors que ces textes n'étaient pas applicables à l'époque de la création des deux surfaces locatives au rez-de-chaussée, remplaçant les surfaces commerciales. Il précise que « la Région wallonne doit accepter lesdites surfaces telles qu'elles sont, tout en y imposant éventuellement des normes réalistes et légales améliorant la qualité de l'habitat ».

23. En réplique, il constate que la partie adverse n'identifie pas la base juridique sur laquelle il pourrait lui être imposé de solliciter un permis d'urbanisme quinze ans après des transformations effectuées en 1998 et 1999, et que tel ne pourrait être le cas puisqu'il « ne pouvait à l'avance se baser sur les normes du décret du 18.2.2002, sur celles du CWATUP ou sur les normes de l'actuel CoDT ». Il estime que lui en faire reproche fait fi du principe de non-rétroactivité.

24. Dans son dernier mémoire, il recentre le débat sur la question de savoir si, en 2017, l'autorité pouvait l'obliger à demander un permis d'urbanisme pour régulariser deux logements, en se basant sur des règles juridiques inexistantes à l'époque de leur aménagement. Il estime qu'en réalité, une telle demande n'était pas requise puisqu'ils ont été créés avant l'adoption de normes plus strictes imposées depuis lors. Il fait grief à la ville de Huy et à la partie adverse de ne pas préciser les bases légales sur lesquelles elles se fondent.

Il affirme avoir transformé les annexes et réserves au plus tard en 1999, que les logements ont été loués en 2000 et 2002, qu'à l'époque, il lui a été dit qu'aucun permis d'urbanisme ne devait être demandé, au vu de la dérogation prévue par l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP, et que les plans déposés à l'appui de sa demande de régularisation le confirment, prouvant qu'il n'a pas touché à la structure portante du bâtiment. Il répète qu'on ne peut lui imposer des normes entrées en vigueur en 2008, soit largement après la transformation de son immeuble et la conclusion des contrats de bail.

À propos de la date de création des logements dont s'agit, il estime que leur antériorité par rapport à la réglementation qu'on entend lui imposer, est établie par l'agréation de l'installation électrique du bâtiment, la date de mise en vigueur des baux locatifs et la domiciliation des locataires à l'époque.

VII.2. Examen

25. En tant que le requérant soutient que l'autorité a appliqué, à tort, des dispositions décrétales qui n'étaient pas en vigueur au moment de l'aménagement de deux logements au rez-de-chaussée de son immeuble, il invoque la violation du principe général de droit de non-rétroactivité. Dans cette mesure, le moyen est recevable.

26. Quant à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création de logements dans un immeuble, la réglementation a été fréquemment modifiée depuis 1962.

Dans sa version antérieure au décret du 18 juillet 2002, soit celle du décret du 27 novembre 1997 − dont le requérant revendique l'applicabilité en l'espèce −, l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP dispose comme il suit:

« Art. 84. § 1er. 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 ».

Même à suivre la thèse du requérant selon laquelle ses logements ont été construits sous l'empire dudit décret du 27 novembre 1997, il résulte de ce qui précède que la création de logements supplémentaires nécessitait déjà un permis d'urbanisme au minimum depuis 1997, si cette création impliquait des transformations au sens de l'article 84, § 1er, 5°, du CWATUP, tel qu'alors en vigueur.

Si le requérant soutient que les surfaces concernées n'ont pas été transformées au sens de cet article 84, § 1er, 5°, du CWATUP, tel qu'applicable en vertu du décret du 27 novembre 1997, il ne le démontre pas, alors spécialement qu'il s'est agi de la transformation de « surfaces commerciales, bureaux et réserves » en logements.

Au demeurant, en invoquant l'absence de nécessité d'un permis d'urbanisme pour les logements situés au rez-de-chaussée, il contredit sa demande initiale qui indique qu'elle « porte sur un changement d'affectation et la création de logements », précisant que « les appartements concernés sont le logement 1 d'une superficie de 55,90 m^2 sur un niveau et le logement 3 de 37,84 m^2 réparti sur trois niveaux [...] tout deux situés au rez-de-chaussée ».

Le moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

27. Le requérant prend un cinquième moyen de la violation du principe de proportionnalité.

Il fait grief à la partie adverse de méconnaître le principe de proportionnalité susvisé, en lui suggérant la création d'un seul espace locatif en rez-de-chaussée tout en démolissant certaines constructions pour agrandir la cour et procurer aux appartements plus de lumière, alors qu'une telle proposition sort du cadre du recours, est disproportionnée par rapport à sa situation de pensionné et lui inflige une perte de loyers durant les travaux et l'obligation d'investir des sommes importantes pour effectuer les travaux suggérés. Il lui reproche aussi de créer une disproportion entre le bénéfice accordé à l'intérêt public et les intérêts de ses locataires et lui-même, comme il l'avait souligné dans son recours administratif.

28. En réplique, il conteste que le principe invoqué ne soit pas un principe général de droit et estime qu'en réalité, il procède de la notion de l'erreur manifeste d'appréciation, bien connue du Conseil d'État. Dans son dernier mémoire, il affirme qu'une commune normalement diligente n'appliquerait pas « une norme de plus en plus stricte mise en application la première fois en 2008 à des travaux réalisés en 1998 ».

VIII.2. Examen

29. Le grief pris de la violation du principe de proportionnalité revient à invoquer une erreur manifeste d'appréciation quant à l'importance de la mesure adoptée. Le contrôle de proportionnalité, dans ce contexte, doit demeurer marginal en manière telle que seule peut être censurée l'appréciation manifestement disproportionnée dès lors qu'une autorité administrative comparable, normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pas adopté la même décision.

En l'espèce, outre que le motif critiqué par le moyen, rédigé au conditionnel, relève plus de la suggestion que de l'obligation et n'est, partant, manifestement pas le motif déterminant de l'acte attaqué, il procède de l'appréciation que l'autorité a portée en opportunité sur le projet litigieux et qu'il n'appartient au Conseil d'État de sanctionner qu'en cas d'appréciation manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas démontré en l'espèce.

Le moyen n'est pas fondé.

IX. Sixième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

30. Le requérant prend un sixième moyen « du non-respect de la foi due aux actes ».

Il fait grief à la ville de Huy et à la partie adverse de méconnaître la foi due aux baux conclus entre ses locataires et lui-même, aux réceptions électriques émanant d'entreprises agréées et aux rapports du service régional d'incendie, non argués de faux, qui prouvent l'existence desdits appartements avant la mise en application du décret du 18 juillet 2002 et de ses normes.

31. En réplique, il précise que le principe du respect de la foi due aux actes est consacré aux articles 1319 et suivants du Code civil et qu'il ne voit pas en quoi le ministre ne serait pas tenu de le respecter. Dans son dernier mémoire, il souligne que les documents en cause « prouvent la date des transformations ».

IX.2. Examen

32. Selon l'enseignement de l'arrêt de la Cour de cassation du 31 janvier 2018 (P.18.0035.F), cité par le requérant dans son dernier mémoire, « un grief de violation de la foi due à un acte consiste à désigner une pièce à laquelle la décision attaquée se réfère expressément et à reprocher à celle-ci, soit d'attribuer à cette pièce une affirmation qu'elle ne comporte pas, soit de déclarer qu'elle ne contient pas une mention qui y figure, en d'autres termes de donner de cette pièce une interprétation inconciliable avec ses termes ».

Dans la mesure où il ne se réfère pas aux baux et autres documents visés par le moyen, l'acte attaqué ne saurait violer la foi qui leur est due.

Le moyen manque en fait.

X. Septième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

33. Le requérant prend un septième moyen de la violation du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du principe de légitime confiance.

Il affirme que dès le départ, l'administration communale a indiqué qu'elle ne régulariserait pas les appartements du rez-de-chaussée, qu'elle se voit confortée dans sa position par la décision attaquée, qu'il appartenait pourtant aux autorités compétentes de vérifier quelles normes légales s'appliquent à ses appartements en fonction de la date de leur création et de leur occupation et qu'on peut en déduire qu'elles « n'ont pas envie d'éclairer et d'expliciter le dédale/le labyrinthe des normes juridiques successives, explications qui leur seraient certainement défavorables ».

Il considère qu'en ne procédant pas à cette vérification et en écartant purement et simplement les nouveaux plans qu'il a déposés, la partie adverse n'a pas respecté le principe de bonne administration et trompé sa légitime confiance.

34. En réplique, il estime que la partie adverse a abusé de son pouvoir, en exigeant un permis d'urbanisme pour les transformations litigieuses effectuées alors qu'elle ne pouvait le faire.

X.2. Examen

35. Le principe général de droit de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

En l'espèce, les reproches que le requérant formule à propos de l'attitude adoptée par l'autorité communale à l'égard de sa demande sont sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Pour le surplus, le moyen manque en fait en tant qu'il fait grief à la partie adverse d'avoir écarté « purement et simplement » les nouveaux plans déposés à l'appui de son recours, dès lors que l'autorité compétente sur recours les a pris en compte mais a considéré que « ces documents ne répondent pas aux objections formulées ci-avant et que la procédure ne permet pas l'introduction de plans modificatifs en recours », motif qui n'est pas critiqué en termes de requête.

Le moyen n'est pas fondé.

XI. Demande d'indemnité réparatrice

36. L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit en son alinéa 1er :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

L'article 25/3 du règlement général de procédure dispose comme suit en son paragraphe 3 :

« Si aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice ».

Dès lors que le présent arrêt ne constate aucune illégalité, il y a lieu de rejeter la demande d'indemnité réparatrice.

XII. Indemnité de procédure

37. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

La partie requérante a acquitté le droit de rôle de 200 euros visé à l'article 70, §1er, 2°, du règlement général de procédure ainsi que la contribution de 20 euros visée à l'article 66, 6° du même règlement en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

L'article 70, §1er, alinéa 5, dispose que « lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, §3, le droit dû au titre de l'introduction de cette demande n'est plus dû ».

La taxe perçue doit, par conséquent, être remboursée à la partie requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie requérante.

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

Article 4.

La taxe afférente à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice, d'un montant de 200 euros, ainsi que la contribution de 20 euros, prévue à l'article 66,6° du règlement général de procédure, versées par la partie requérante seront remboursées à celle-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 16 janvier 2023, par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux