CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.667 du 1^er février 2023

A.228.506/XIII-8704

En cause : **la ville de Liège**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
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,

Partie intervenante :

DASTHY Laurent,
ayant élu domicile chez
M^e Émilie DUMORTIER, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 juillet 2019, la ville de Liège demande l'annulation de l'arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire du 2 mai 2019, qui délivre à Laurent Dasthy un permis d'urbanisme pour la régularisation de la division d'une habitation en trois logements, sur un bien situé rue Mandeville, 15 à Liège, cadastré division 14, section C, n° 209h.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 4 septembre 2019, Laurent Dasthy demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 27 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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 13 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2023.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Audrey Zians, *loco* M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Émilie Moyart, *loco* M^e^ Émilie Dumortier, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus 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. Par un courrier du 27 avril 2018, la partie requérante adresse une mise en demeure à la partie intervenante et à V. N., propriétaires d'un bien sis à Liège, rue Mandeville, 15 et cadastré division 14, section C, n° 209 H.

Ce courrier fait état de ce que ledit bien est divisé en trois logements, sans qu'un permis d'urbanisme ait été obtenu à cette fin. L'autorité communale

invite donc les propriétaires du bien à mettre fin à cette infraction, par la remise en état des lieux ou par l'obtention d'un permis de régularisation.

4. Le 10 septembre 2018, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la division d'une habitation unifamiliale en trois logements ainsi que l'installation de deux fenêtres de toit.

5. Le même jour, un récépissé de dépôt lui est remis par l'autorité communale.

La partie requérante consulte les services et instances suivants :

- la zone de secours Liège Zone 2 intercommunale d'incendie de Liège et environs SCRL (ILLE);
- le service du logement de la ville de Liège;
- la cellule Giser du service public de Wallonie (SPW) - direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3);
- la société anonyme (SA) Infrabel.

6. Le 25 septembre 2018, la partie requérante déclare le projet incomplet.

7. Le 1er octobre 2018, la partie intervenante adresse à l'autorité communale les pièces manquantes sollicitées par cette dernière, à savoir un reportage photographique complémentaire ainsi que les plans de l'égouttage.

8. Il en est accusé réception le lendemain.

9. Le 16 octobre 2018, le service du logement adresse à la partie intervenante un avis défavorable quant à la régularisation du logement individuel du second étage, considérant que ce dernier « n'est pas acceptable et n'est pas conforme au Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable. Il n'atteint pas les 24 m^2 de superficie habitable ».

10. Le 18 octobre 2018, la partie requérante déclare le dossier de demande complet et estime qu'il n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

11. Le 22 octobre 2018, l'autorité communale envoie une copie du dossier au fonctionnaire délégué.

12. Le même jour, la SA Infrabel informe l’autorité communale qu’elle n’est pas compétente pour remettre un avis dans le cadre de la demande de permis et indique avoir transmis la demande d’avis à la SNCB.

13. Le 31 octobre 2018, la zone de secours Liège Zone 2 IILE service régional d'incendie (SRI) transmet une copie de son rapport du 20 août 2018, qu’elle a rédigé dans le cadre d’un projet antérieur.

14. Le même jour, la cellule Giser informe la partie requérante que son avis n’est pas requis.

15. Par une délibération du 21 décembre 2018, le collège communal de la partie requérante refuse le permis d’urbanisme sollicité, considérant notamment « que le projet vise […] un usage excessif du bâtiment au détriment de la qualité du cadre de vie des occupants mais aussi du voisinage; qu’il ne constitue donc pas un bon aménagement des lieux ».

16. Le 30 janvier 2019, la partie intervenante introduit un recours auprès de la direction juridique, des recours et du contentieux contre la décision de l’autorité communale.

S’y trouve annexé un document intitulé « Liste des Ménages » daté du 4 janvier 2019, qui émane du commissariat de la zone Guillemins-Sclessin et selon lequel, à la date du 1er juin 1992, 3 ménages, composés de 5 personnes à raison d’une personne pour le premier ménage, une autre personne pour le deuxième ménage et 3 personnes pour le troisième ménage, résidaient dans le bien litigieux.

17. Le 5 février 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception du recours et de ses annexes, et informe la partie intervenante, la partie requérante ainsi que le fonctionnaire délégué que l’audition devant la commission d’avis sur les recours (CAR) se tiendra le 11 mars 2019.

18. Le 6 février 2019, la partie requérante adresse une copie du dossier de demande à la partie adverse.

19. Le 27 février 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux communique à la partie intervenante, à son architecte, à la partie requérante et au fonctionnaire délégué son analyse préalable à l’audition. Elle y formule les remarques suivantes :

« 1. Un document officiel émanant du commissariat de la zone Guillemins-Sclessin, daté du 4 janvier 2019, mentionne qu'à la date du 1er juin 1992, 3 ménages – 5 habitants répartis comme suit : 1,1,3 - étaient domiciliés dans le bâtiment objet de la demande.

Il semblerait dès lors que le bâtiment ait été divisé avant 1994, à l'époque où aucun permis n'était requis pour la création de logements. Il y aurait donc lieu de considérer que les trois logements sont acquis.

2. Les travaux de transformation ayant porté atteinte aux structures portantes devaient cependant faire l'objet d'un permis, ce qui n'est pas le cas pour la présente demande, vu l'absence d'intervention à ce niveau.

Par contre, le percement de deux nouvelles ouvertures de toiture (velux) en façade avant sur plus de ¼ de la longueur de l'élévation correspondante doit faire l'objet d'une demande de permis - d'impact limité - (CoDT à partir de juin 2017). Ces deux velux apportent indéniablement un "plus" à la qualité de vie du logement ».

20. Le 7 mars 2019, la partie requérante adresse à la direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (DGO4) une note contenant son analyse de la situation urbanistique du bien, accompagnée de trois documents, dont les deux premiers sont intitulés « liste des Ménages » et sont datés, pour l'un, du 12 février 2018, et, pour l'autre, du 6 mars 2019. Le troisième document consiste en un extrait du cadastre à la date du 1er janvier 2018.

Elle précise, notamment, considérer que « la présence de plusieurs ménages dans un immeuble à un moment donné ne prouve pas que des logements supplémentaires ont été physiquement créés. Un habitant pourrait effectivement abriter durant un laps de temps donné des amis, de la famille … En l'occurrence, les différents ménages occupent pour autant un seul et unique logement ».

Elle souligne que, pour l'immeuble litigieux, le seul élément fiable, à savoir une première sous-numérotation du bien, attestant de l'existence de trois logements, date de 2005.

21. Le 11 mars 2019, l'audition a lieu devant la CAR. À l'issue de cette audition, cette dernière émet un avis défavorable dont il résulte notamment ce qui suit :

« Compte tenu de ce que le dossier comprend une attestation de la présence de 3 ménages dans l'immeuble du projet; que la représentante de la ville de Liège explique que la présence de 3 ménages est certifiée pour une période de quelques mois; que l'existence de 3 ménages est à différencier de 3 logements indépendants; que le demandeur n'apporte pas la preuve de la création de 3 logements avant le 20 août 1994; que deux logements ont été effectivement créés en 2005; que, par conséquent, la Commission estime que l'existence des logements n'est pas connue; que, dès lors, la Commission souhaite examiner la division de l'immeuble en 3 ».

22. Le 3 avril 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions un projet d'arrêté ministériel d'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

23. Le 2 mai 2019, la partie adverse délivre le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

« Le 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,

Vu le Code du Développement Territorial (ci-après, le Code);

Vu le Livre I^{er} du Code de l'environnement;

Considérant que Monsieur DASTHY a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 4000 LIEGE, rue Mandeville, 15 et cadastré division 14, section C, n° 209 H et ayant pour objet la régularisation de la division d'une habitation en trois logements;

Considérant qu'en date du 21 décembre 2018, le Collège communal de la ville de LIEGE a refusé la demande;

Considérant que la décision du Collège communal a été réceptionnée par la partie requérante le 31 décembre 2018;

Considérant que le demandeur, représenté par son architecte, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 30 Janvier 2019, réceptionné au sein de la DG04 le 1er février 2019; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant qu'une première analyse de la demande a été envoyée aux parties le 27 février 2019;

Considérant que l'article D.I.6 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours conformément à l'article D.IV.66 du Code;

Considérant que les parties et la commission d'avis ont été invitées à comparaître à une audition qui a eu lieu le 11 mars 2019;

Considérant que la Commission d'avis a transmis en date du 18 mars 2019, un avis
défavorable (cf. annexe 1);

Considérant qu'en date du 4 avril 2019, l'autorité compétente a réceptionné la proposition de décision rédigée par le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Energie — Direction juridique, des recours et du contentieux; que cette proposition de décision conclut à l'octroi du permis sollicité, se fondant sur les motifs développés ci-après :

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

Considérant que l'autorité qui a apprécié la recevabilité et la complétude du dossier a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur

l'environnement au sens large, sur base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'Environnement; que cette autorité a conclu qu'il n'y a pas lieu de requérir une étude d'incidences sur l'environnement; qu'il y lieu de se rallier à cette analyse;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat, au sein d'un périmètre de réservation (chemin de fer), au plan de secteur LIEGE adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 26 novembre 1987;

Considérant que la demande se rapporte à un bien situé en zone d'assainissement collectif dans le périmètre du Plan d'Assainissement par Sous-bassin Hydrographique (PASH) de Meuse-Aval;

Considérant que la présente demande dont recours vise la régularisation de la division d'une habitation unifamiliale en trois logements;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle que définie par l'article D.II.24 du Code qui 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 que la demande n'a pas été soumise à des mesures particulières de publicité;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis de services et/ou commissions suivants :

- Service Logement : que son avis transmis le 16 octobre 2018 est défavorable;

- Infrabel : que son avis transmis le 25 octobre 2018 est sans objet;

- Département de la Ruralité et des Cours d'eau : que son avis transmis le 6 novembre 2018 est favorable;

- IILE : que son avis n'a pas été rendu dans les délais réglementaires; qu'il est réputé favorable par défaut;

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

Considérant que le refus du Collège communal est notamment libellé et motivé comme suit :

‘ (...) Considérant que le projet vise la transformation d'une habitation mitoyenne unifamiliale composée d'un volume principal R+1+combles à toiture à versants et d'un volume secondaire côté jardin R+0 à toiture plate qui s'étend sur la moitié droite de la façade arrière;

Considérant que l'habitation s'aligne à rue dans un rang de bâtiments de gabarits R+1 et R+2; qu'elle fait face à un réseau ferroviaire situé de l'autre côté de la voirie;

Considérant que deux logements ont été créés sans autorisation préalable après 2004; qu'une mise en demeure a été adressée au propriétaire en avril 2018;

Considérant que les actes et travaux consistent à régulariser la division de l'habitation en trois logements;

Considérant qu'un logement est établi par niveau, que le troisième logement occupe les combles, que les logements projetés disposent chacun d'une seule chambre, que le logement au rez-de-chaussée dispose d'une pièce dans l'extension à usage de salle de douche, cuisine et buanderie; qu'il dispose d'un accès au jardin;

Considérant que nous constatons depuis plusieurs années déjà, une spéculation nuisible sur le logement par la systématisation de la division des immeubles d'habitation à vocation unifamiliale en logements de faible superficie, que cette pratique relève souvent d'une maximalisation outrancière des programmes d'occupation générant des dérives inadmissibles telles que : la transformation du caractère des rues résidentielles, rabaissement de la qualité du cadre de vie par des transformations architecturales ou structurelles irrémédiables et souvent malheureuses de biens dont la destination de départ n'est pas d'accueillir plusieurs logements, l'augmentation des besoins en parking résidentiel induisant l'occupation sauvage et illicite de la voie publique, la modification du patrimoine immobilier entraînant l'homogénéisation sociale des populations, l'apparition de situations de salubrité et d'hygiène peu tolérables et/ou de conditions de promiscuité et de confort très relatives;

Considérant que pour répondre à ces dérives, préserver le cadre de vie, limiter les nuisances, proposition (sic) des conditions d'habitabilité dignes, performantes et attractives, et favoriser la mixité des typologies et des populations, notre Assemblée a émis le 14 octobre 2016 une directive établissant les caractéristiques que doit présenter un bien pour pouvoir être divisé en plusieurs logements; que la superficie totale - hors caves, hors combles - de l'habitation visée par la demande est de +/- 1032 m²;

Considérant qu'au rez-de-chaussée, la douche est implantée dans la cuisine; que le logement dans les combles ne profite d'aucune vue verticale; que seul le logement du rez-de-chaussée profite d'un espace extérieur;

Considérant que le projet vise par conséquent un usage excessif du bâtiment au détriment de la qualité du cadre de vie des occupants mais aussi du voisinage; qu'il ne constitue donc pas un bon aménagement des lieux;

Considérant que les travaux ne sont pas admissibles pour l'endroit considéré; que dès lors le permis ne peut être délivré';

Considérant que la partie demanderesse soutient, à l'appui de sa demande, que les 3 logements existaient avant le 20 août 1994, date d'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6° et complétant l'article 194 du CWATUP, selon lequel les travaux de transformation intérieure et d'aménagement de locaux impliquant la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de flats ou de kots, nécessitent la délivrance préalable d'un permis d'urbanisme; qu'avant cette date du 20 août 1994, la

création de logements au sein d'un immeuble ne nécessitait pas la délivrance d'un permis d'urbanisme;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier, des documents déposés et des renseignements fournis que l'existence de 3 logements antérieurement au 20 août 1994 peut être démontrée;

Considérant, en effet, qu'un document officiel émanant du Commissariat de la zone Guillemins-Sclessin, daté du 4 janvier 2019, mentionne qu'à la date du 1er juin 1992, 3 ménages - 5 habitants répartis comme suit : 1, 1, 3 - ont occupé simultanément le bâtiment objet de la demande; que le bâtiment a donc été divisé avant 1994, à l'époque où aucun permis n'était requis pour la création de logements; qu'il convient dès lors de considérer que les trois logements sont acquis; qu'il n'y a pas lieu de régulariser ces trois logements puisque l'obligation d'un permis d'urbanisme ne s'impose pas dans le cas d'espèce; qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause;

Considérant qu'à l'examen des plans (comparaison entre la situation de droit et la situation existante à régulariser), il n'apparaît pas que la division de l'immeuble telle que réalisée avant 1994 aurait porté atteinte à la structure portante du bâtiment;

Considérant, par contre, que le percement de deux nouvelles ouvertures de toiture (velux) en façade avant sur plus de 1/4 de la longueur de l'élévation correspondante sont soumis à la délivrance d'un permis d'urbanisme; que ces deux velux apportent indéniablement un "plus" à la qualité de vie du logement; qu'ils peuvent être acceptés;

Considérant, au vu des éléments développés, que le permis d'urbanisme peut être délivré pour la réalisation des velux en toiture; que les trois logements sont acquis et ne peuvent être remis en cause";

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

DECIDE :

Article 1er. – Le présent recours est recevable.

Article 2. Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur DASTHY est octroyé.

[…] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

25. La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article D.IV.4. du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 84, § 1er, 6°, du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) inséré dans le Code par le décret du 18 juillet 2002, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de

la violation du principe général de minutie et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle estime que la partie adverse ne pouvait déduire l'existence de deux logements supplémentaires à partir du document du 4 janvier 2019 listant le nombre de ménages occupant le bien litigieux à la date du 1er juin 1992, à savoir 3 ménages comprenant respectivement, 1, 1 et 3 personnes.

Elle considère que la seule chose dont atteste ce document est qu'à la date du 1er juin 1992, 4 (et non 5) personnes ont été domiciliées en même temps dans l'immeuble, à savoir 3 personnes de la même famille et issues de 3 générations différentes qui occupaient ensemble le même logement jusqu'au 23 juin 1992, et S. J. qui, selon elle, apparaît 2 fois en raison d'une erreur administrative (changement de registre national) et a été seul domicilié dans l'immeuble à partir du mois de juillet 1992.

S'appuyant sur plusieurs annexes jointes à son recours en annulation, elle entend démontrer que, bien que les 3 parentes et S. J. ont été domiciliés dans le bien litigieux durant 45 jours, à savoir du 11 mai au 23 juin 1992, ils n'ont occupé concomitamment ce dernier que durant 8 jours, soit entre l'arrivée de S. J., le 11 mai, et la déclaration de changement de domicile desdites parentes, le 19 mai 1992.

26. Elle en conclut que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation, en considérant que 2 logements supplémentaires ont été créés dans le bien litigieux avant le 20 août 1994. Elle estime également que l'autorité a apprécié erronément la situation de fait et de droit du bien en étant d'avis que le seul fait que 4 personnes, et non 5 comme l'indique erronément l'acte attaqué, ont été domiciliés concomitamment suffit à établir l'existence de trois logements.

27. Elle déduit également de ce qui précède un manquement au devoir de minutie dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué, dès lors qu'il ne s'est pas enquis de l'occupation du bien litigieux avant le 11 mai 1992 et après le 23 juin 1992.

28. Enfin, elle estime qu'au vu de ces éléments, la motivation de l'acte attaqué est erronée. Elle fonde sa critique entre autres sur le fait que la partie adverse ne répond pas aux arguments qu'elle a formulés dans son courrier du 7 mars 2019, selon lesquels la présence de plusieurs ménages dans un immeuble à un moment donné ne prouve pas que des logements supplémentaires ont été physiquement créés. Elle estime que l'acte attaqué ne rencontre pas davantage l'avis de la CAR qui relayait les mêmes préoccupations.

B. Le mémoire en réponse

29. La partie adverse répond que la « liste des ménages » jointe au courrier de la partie requérante du 7 mars 2019 confirme qu'à la date du 1er juin 1992, 5 personnes, réparties en 3 ménages, habitaient l'immeuble litigieux.

Elle concède que les 2 mentions de S. J. semblent résulter d'une erreur administrative, sans que cela remette cependant en cause le constat de l'existence de 3 ménages dans ce bien à cette date. Elle relève que la partie requérante affirme que les 3 parentes constituaient un seul ménage mais qu'elle ne dépose aucune pièce à l'appui de cette affirmation. *A contrario*, elle avance qu'il est notamment concevable que S. J. et l'une de ces trois personnes aient formé un ménage.

Elle soutient encore que la partie requérante ne fournit pas d'élément permettant de renverser la force probante des attestations déposées par la partie intervenante et par elle-même. Elle souligne que les relevés produits procèdent d'une enquête de police menée par l'agent de quartier.

30. S'agissant de l'atteinte alléguée au devoir de minutie, elle considère qu'il n'y avait pas lieu de s'interroger plus avant sur l'occupation de l'immeuble avant le mois de mai 1992 et après le 23 juin 1992, dès lors que les documents transmis par la partie requérante étaient identiques à ceux transmis par la partie intervenante dans le cadre de son recours.

31. Enfin, elle est d'avis qu'en indiquant les motifs pour lesquels elle a considéré que l'immeuble avait été divisé en 3 logements au plus tard le 1er juin 1992, elle a répondu aux remarques formulées par la partie requérante ainsi qu'à l'avis de la CAR.

C. Le mémoire en intervention

32. Après le rappel des règles et principes dont la violation est invoquée à l'appui du moyen, la partie intervenante soutient que, pour se prononcer sur la question centrale de savoir si les travaux de division du logement sont intervenus, ou non, avant le 20 août 1994, la partie adverse devait avoir égard au dossier administratif qui se présentait à elle lors de son instruction, et non à l'ensemble des pièces intervenues ultérieurement, en particulier au cours de la présente procédure.

33. Elle souligne que, dans le dossier analysé par la partie adverse, cette dernière pouvait raisonnablement se fonder sur les documents des 4 janvier 2019, 6 mars 2019 et 12 février 2018, pour en déduire que le bien était divisé avant 1994.

Elle relève que le document du 12 février 2018 mentionne même que 2 ménages coexistaient déjà à la date du 20 mars 1987, alors qu'il provient tout autant de la partie requérante, qu'il est selon elle en « contradiction complète » avec les autres documents précités, et que cette dernière ne s'en explique pas dans sa note du 7 mars 2019.

Elle confirme que la partie adverse n'a pas eu égard à d'autres pièces pour statuer et n'a pas jugé utile de s'en procurer, dès lors qu'elle pouvait raisonnablement estimer avoir été mise en possession de toutes les pièces utiles pour statuer. Elle relève que les documents complémentaires fournis par la partie requérante l'ont été dans le cadre de la présente procédure.

34. Enfin, elle considère qu'en indiquant les motifs pour lesquels elle a estimé que l'immeuble avait été divisé en 3 logements au plus tard le 1er juin 1992, la partie adverse a répondu aux remarques formulées par la partie requérante et à l'avis de la CAR.

35. Elle entend, ensuite, contester l'argumentation de la partie requérante qui, en se fondant sur les pièces n° II.1 à II.7 jointes à son recours, tente de démontrer que le bien a été divisé après le 20 août 1994.

Elle relève que les liens de parentés entre les 3 personnes susvisées ne permettent pas d'affirmer qu'elles constituaient un seul ménage. Elle fait valoir ce qui suit :

> « […] il est tout à fait envisageable que [G. D.] ait occupé un appartement voisin de celui de sa fille et de sa petite-fille, Madame [A. D.]. Ce type ne configuration n'est au demeurant pas rare. Elles auraient ainsi réalisé des travaux impliquant une division du bien, sans pour autant en avertir la Ville de Liège. Ceci expliquerait pourquoi, sur le registre de la population, elles ne formeraient qu'un seul ménage alors qu'en réalité, elles occupaient chacune leur propre appartement ».

36. Elle ajoute que la liste des ménages établie le 12 février 2018 dénombre 2 ménages en 1987 et suppute qu'un deuxième logement a ainsi été occupé par une parente de cette famille à cette date, à la faveur de premiers travaux de division.

À ses yeux, lesdits travaux ont par la suite été poursuivis par la propriétaire du bien après le départ de S. J., le 15 janvier 1993, et ce jusqu'au 19 août 1993. Elle en veut pour preuve le fait que T. F. et A. F. se sont installés dans le bien litigieux, respectivement les 19 août 1993 et 16 septembre 1994 et, postulant qu'ils forment deux ménages distincts, elle estime que « le bien était forcément déjà

divisé avant la date d'installation de [A. F.]. En effet, il est vraisemblable que le bien a dû faire l'objet de visites par des locataires potentiels et que la démarche de domiciliation ait pris un certain temps ».

Elle en conclut qu'il était « indubitable que le bien avait été divisé avant le 20 août 1994, en manière telle que l'acte attaqué ne contient aucune erreur manifeste d'appréciation ».

37. À titre subsidiaire, elle sollicite qu'un ou plusieurs témoins soient entendus au titre d'une enquête, afin de démontrer que les travaux de division en 3 logements ont été réalisés par la précédente propriétaire du bien, et ce avant le 20 août 1994 ».

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

38. À l'appui de son dernier mémoire, la partie adverse considère qu'elle n'a pas à répondre à des arguments communiqués après l'acte attaqué. Elle estime qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation qui ne peut être contesté qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, laquelle n'est pas démontrée en l'espèce, la partie requérante devant produire des pièces nouvelles jusqu'à son mémoire en réplique pour y parvenir. Pour le surplus, elle réitère les arguments soulevés dans son mémoire en réponse.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

39. La partie intervenante se prévaut de l'acte notarié conclu entre elle-même et la précédente propriétaire, et dont une lecture « attentive » confirme selon elle l'existence de la division du bien en 3 logements distincts. Elle produit également deux témoignages d'une voisine et du fils d'une ancienne occupante du bien litigieux dont il ressort, selon elle, que l'habitation était divisée en 3 logements distincts avant le 20 août 1994 et que ces logements ont, dans un premier temps, étaient occupés par des étudiants qui n'étaient pas domiciliés à ladite adresse.

IV.2. Examen

40. 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, § 1er, 6°, du CWATUP disposait que nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable et exprès, créer un nouveau logement dans une construction existante. 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. Elle est entrée en vigueur le 1er octobre 2002.

Dans sa version antérieure au décret du 18 juillet 2002, soit celle du décret du 27 novembre 1997, l'article 84, § 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, 1°, combiné avec l'article 192, 6°).

Sur la base de l'ensemble des dispositions qui précèdent, la création de logements supplémentaires dans un immeuble nécessite au minimum depuis 1997 un permis d'urbanisme, voire depuis 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*bis*, du même Code dispose comme suit :

« Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1er mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.
Cette présomption ne s'applique pas :
[…]
2° aux actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994 ».

Selon les travaux préparatoires du décret du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1*bis* instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions,

« C’est au demandeur d’amener les preuves auprès de l’autorité compétente. Tout élément qui peut montrer que la situation existait avant cette date pivot du 1er mars 1998, ce sont des plans, des mentions de la construction sur un extrait cadastral, des renseignements figurant dans un acte notarié, l’existence de photographies permettant de donner une date, des factures de travaux. Des témoignages de tiers peuvent également être pris en compte s’ils sont considérés comme suffisamment probants par l’autorité compétente » (Parl. w., *C.R.I.*, n° 5 (2017-2018), 26 novembre 2017, p. 39)

41. 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.

42. En l’espèce, l’auteur de l’acte attaqué indique s’être fondé sur les « documents déposés » et les « renseignements fournis » pour en déduire que l’existence de 3 logements antérieure au 20 août 1994 peut être démontrée.

Il prend plus spécifiquement appui sur le document que la partie intervenante a joint à son recours administratif et qui consiste en une « liste des ménages » établie par le commissariat de la zone Guillemins-Sclessin, datée du 4 janvier 2019 et qui, selon la motivation de l’acte, « mentionne qu’à la date du 1er juin 1992, 3 ménages - 5 habitants répartis comme suit : 1, 1, 3 - ont occupé simultanément le bâtiment objet de la demande ».

43. Sur la base des pièces déposées à l’appui du présent recours, la partie requérante établit toutefois que, sur les « 3 ménages » et les « 5 habitants » susvisés, 2 des 3 ménages et 2 des 5 habitants ne sont en réalité qu’une seule et même personne et ne forme qu’un seul ménage.

Il apparaît, en effet, que la personne dénommée S. J. y est erronément comptée à 2 reprises. La partie adverse admet d’ailleurs qu’une erreur administrative a pu être commise à cet égard, ce qui se confirme à la lecture de la pièce n° II.2 du dossier de la partie requérante, dont il résulte que deux numéros nationaux différents lui ont été attribués, dont l’un qui commence par les chiffres « 67 00 00 » alors que les 4 derniers chiffres représentent successivement le mois et le jour de naissance de la personne concernée, ce qui est impossible avec de tels chiffres.

Le document susvisé doit donc se comprendre comme reprenant seulement « 2 ménages » et « 4 habitants ».

Partant, l'acte attaqué repose sur une motivation inexacte en fait, dès lors qu'il retient l'existence de « 3 ménages » et la présence de « 5 habitants » dans le bien litigieux, à la date du 1er juin 1992.

44. La partie requérante démontre, par ailleurs, en s'appuyant de nouveau sur les pièces jointes à son recours en annulation, que la personne susvisée dénommée S. J. est entrée dans le bien litigieux le 11 mai 1992 et en est sortie le 15 janvier 1993.

D'un autre côté, les 3 personnes issues de la même famille y sont entrées, pour 2 d'entre elles, le 10 août 1972 et, pour la troisième, le 8 septembre 1988, et l'ont quitté toutes trois le même jour, soit le 23 juin 1992.

Il ressort également de la pièce n° II.5 du dossier de la partie requérante que, dans un courriel du 24 juin 2019, S. C., la cheffe du bureau administratif Population – Autochtones de la partie requérante, écrit à un certain Monsieur V. D. H., que « concernant le changement d'adresse de la famille [D.], la fiche de population, au titre d'information 005 mentionne que la déclaration de changement d'adresse a été faite le 19 mai 1992 ». La pièce n° II.2 précitée confirme cette information.

Il en résulte que, comme le soutient la partie requérante, la cohabitation entre le dénommé S. J. et les membres de la famille partis le même jour, n'a manifestement duré qu'entre le 11 mai et le 19 mai 1992, ce qui ne peut raisonnablement être assimilé à la présence simultanée de plusieurs « ménages » dans le bien litigieux et, partant, à la coexistence de plusieurs logements, dument établie, au 1er juin 1992.

Partant, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate en tant qu'il déduit l'existence de plusieurs logements à la date du 1er juin 1992, de la liste des ménages susvisée.

45. Comme le relèvent les parties adverse et intervenante, la partie requérante n'a, certes, pas pris appui sur les documents précités pour décider au premier degré, ni ne s'en est prévalu lors du recours administratif introduit à l'encontre de sa décision. La partie adverse n'en a donc pas eu connaissance au moment de se prononcer.

Il n'en demeure pas moins que, selon les exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation de

l'acte attaqué doit être adéquate, ce qui signifie notamment qu'elle doit être exacte en fait et en droit. Or tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

46. Par ailleurs, l'hypothèse, formulée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, selon laquelle S. J. a pu être en ménage avec l'un des membres de la famille susvisée, n'est étayée par aucun élément du dossier administratif.

Il ressort, au contraire, de la pièce n° II.2 du dossier de la partie requérante que le membre de la famille en question a été domicilié dans l'immeuble entre le 10 août 1972 et le 23 juin 1992, ayant même fait sa déclaration de changement d'adresse le 19 mai 1992, et que S. J. est entré dans l'immeuble le 11 mai 1992, soit seulement 8 jours avant. Cette hypothèse n'est donc pas plausible, vu la courte période durant laquelle ce prétendu ménage aurait vécu ensemble dans l'un des « logements » allégués du bien litigieux.

47. Quant à l'argument de la partie adverse selon lequel il n'est pas démontré que les membres de ladite famille habitaient un seul logement, il n'est pas davantage étayé et n'est dès lors pas non plus établi. La partie intervenante n'apporte pas plus de preuve de cette allégation, alors que c'est à elle, en sa qualité de demandeur de la régularisation des logements litigieux, d'en apporter la preuve.

Il résulte, au contraire, des éléments qui précèdent que, dès le moment où, à la date du 1er juin 1992, il n'y avait en réalité que 2 ménages et 4 habitants, et que, parmi ces 4 habitants, J. S. se distinguait des 3 autres et formait à lui seul un ménage, l'autre ménage se composait nécessairement des 3 membres de la famille en question.

48. La partie intervenante se livre à des conjectures dans son mémoire en intervention mais n'apporte pas la preuve de ce qu'elle allègue ni, partant, de l'existence de plusieurs logements à la date du 20 août 1994.

49. En tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse, ni d'en substituer les motifs, mais de contrôler la légalité de sa décision, dont il est démontré ci-avant qu'elle repose sur une motivation formelle inexacte en fait.

De même, c'est de façon tout aussi vaine que la partie intervenante produit de nouveaux témoignages, à l'appui de son dernier mémoire, dès lors que, s'ils ont pour objectif de démontrer l'existence de plusieurs logements avant le 20 août 1994, ils ne sont pas de nature à contredire le caractère irrégulier de l'acte attaqué.

Le témoignage de A. S. du 22 avril 2022 relève, en effet, que « dès 1992, il y avait des logements à chaque étage » et étaient, au départ, « occupés par des étudiants » alors que, selon l'acte attaqué, il y avait, au 1er juin 1992, 3 logements et 5 habitants ou, en réalité, 2 logements et 4 habitants, au nombre desquels il n'est pas établi que figuraient des étudiants.

Le second témoignage de F. S. du 5 mai 2022 énonce que, lors de l'arrivée de sa maman dans l'habitation litigieuse en « septembre 1994 », le bien était divisé en plusieurs appartements, sans que cela confirme le motif retenu à l'appui de l'acte attaqué.

50. Quant à la demande formulée à titre subsidiaire par la partie intervenante, elle ne peut pas non plus être accueillie pour les mêmes motifs que ceux qui précèdent, à savoir qu'il ne revient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative compétente.

51. Le premier moyen est fondé.

V. Autre moyen

52. Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

53. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire du 2 mai 2019, qui délivre à Laurent Dasthy un permis d'urbanisme pour la régularisation de la division d'une habitation en trois logements, sur un bien situé rue Mandeville, 15 à Liège, cadastré division 14, section C, n° 209h.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 adverse.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 1er février 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