

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 217.632 du 31 janvier 2012

A. 181.164/XIII-4474

En cause : **SCHEEN** Damien,
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 février 2007 par Damien SCHEEN qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 20 décembre 2006 qui lui refuse, sur recours, un permis d'urbanisme de régularisation pour la construction d'un immeuble de quatre logements ainsi que la création d'un cinquième logement sur un bien sis avenue Emile Digneffe 15 à Liège et cadastré section C, n° 88;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 21 novembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2012 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. BODART, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOUILLARD, loco Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent, en substance, comme suit :

1. Rudolph et Damien SCHEEN acquièrent en 2003 une maison sise rue Emile Digneffe 15 à Liège. Le bien est inscrit en zone d'habitat au plan de secteur. D'après les photos, il s'agit d'une maison de maître du XIX^{ème} siècle à quatre niveaux, dont un dans les combles, dotée d'une façade classique, d'une porte cochère, d'une cour et d'un bâtiment pouvant servir de garage. A ce moment, l'immeuble comporte un logement à chacun des niveaux.

2. Le 4 octobre 2005, un procès-verbal est dressé à charge de Rudolf et Damien SCHEEN par le service d'urbanisme de la ville de Liège car ils ont réalisé des travaux à l'immeuble en question sans permis d'urbanisme préalable. Les constatations suivantes sont effectuées :

- " - modification de l'aspect architectural du bâtiment, par modification de baies en façades arrière et latérale de l'annexe;
- création d'une terrasse au niveau du premier étage sur toiture plate;
- création de cinq logements supplémentaires dans un immeuble connu au cadastre comme building contenant quatre appartements".

3. Le 4 février 2006, Rudolf et Damien SCHEEN introduisent une demande de permis d'urbanisme de régularisation auprès du collège des bourgmestre et échevins de Liège pour les travaux accomplis. Les demandeurs précisent, dans un courrier du 14 février 2006 adressé au service d'urbanisme de la ville de Liège, que les modifications de l'aspect architectural du bâtiment concernent trois baies en façade arrière, deux baies en façade latérale, ainsi que la création d'une terrasse au premier étage en façade arrière sur un toit plat existant dont l'acrotère a été relevé de 50 centimètres. Concernant le nombre de logements prévus, ils précisent qu'un logement supplémentaire a été réalisé à l'arrière du bâtiment, au rez-de-chaussée et que les quatre autres logements supplémentaires résultent de la transformation de deux appartements à deux chambres, situés au premier et au deuxième étage, en chambres pour étudiants, à raison de trois chambres en location par étage. Les

demandeurs s'engagent toutefois dans ce courrier à relouer les premier et deuxième étages en tant qu'appartements à partir du 31 août 2006, à la fin du contrat de location des étudiants qui les occupent, pour ramener à cinq le nombre de logements prévus.

4. Le 30 mars 2006, la ville de Liège accuse réception de la demande de permis.

5. Le 14 avril 2006, le service de police émet un avis favorable conditionnel dans lequel il est signalé que les travaux ne modifient ni n'altèrent la structure de l'immeuble.

6. Le 20 avril 2006, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable, la demande prévoyant, au rez-de-chaussée et au premier étage, la création de mezzanines qui réduisent la hauteur sous plafond, tant sous les mezzanines que sur celles-ci, en-deçà de la hauteur minimale de 2,80 mètres imposée par l'article 60 du règlement communal sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage du 8 novembre 1935. L'avis relève, en outre, que vu son implantation à 20,40 mètres de l'alignement, la terrasse arrière d'une profondeur de 4,30 mètres ne devrait pas être accessible. L'avis conclut qu'en cas de nouvelle demande, celle-ci devrait tenir compte des remarques susmentionnées et ne comporter que quatre logements, soit un par niveau.

7. S'agissant d'un immeuble répertorié, la division du patrimoine de la Région wallonne est consultée. Le 27 avril 2006, elle estime qu'il n'y a pas d'obstacle à la délivrance du permis d'urbanisme.

8. Le 13 juin 2006, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande de permis. Tout en estimant que le projet est admissible sur le plan de la légalité, il considère que l'examen du projet suscite des remarques similaires à celles émises par le collège des bourgmestre et échevins le 20 avril 2006 et auxquelles il se rallie.

9. Le 20 juillet 2006, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme.

10. Les demandeurs de permis introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision. La Région wallonne en accuse réception le 4 septembre 2006.

11. Le 2 octobre 2006, après audition, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur le dossier "moyennant respect de la procédure de dérogation" et "compte tenu de ce que l'aménagement sollicité n'a pas d'impact significatif dans les circonstances urbanistiques et architecturales locales". Elle note que les demandeurs ont marqué leur accord pour supprimer les mezzanines du premier étage et celle du rez-de-chaussée (partie avant) et indique qu'il faut régler les problèmes d'ordre civil qu'engendrerait l'accès à la terrasse en cas de maintien de celle-ci.

12. Le 17 novembre 2006, les demandeurs adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon. Celui-ci la réceptionne le 20 novembre 2006.

13. Le 24 novembre 2006, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) proposent au Ministre de refuser le permis d'urbanisme.

14. Le 20 décembre 2006, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse le permis d'urbanisme de régularisation. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est principalement motivé comme suit :

" Vu le procès-verbal dressé le 4 octobre 2005, constatant la réalisation de travaux sans autorisation préalable, transmis au Procureur du Roi à Liège en date du 12 octobre 2005; que ce procès-verbal vise la modification de baies en façades arrière et latérale de l'annexe, la création d'une terrasse au niveau du 1^{er} étage sur une toiture plate, ainsi que la création de 5 logements supplémentaires dans un logement connu au cadastre comme building contenant 4 appartements;

Vu les articles 155 et suivants ainsi que l'article 449/3 du Code;

Considérant que la décision de l'autorité compétente ne peut être infléchie par le poids des faits accomplis;

Considérant que les demandeurs renoncent à la location de chambres au 1^{er} et 2^{ème} étage; qu'en fin de bail des étudiants, ces deux étages retrouveront leur destination d'appartement deux chambres;

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions du règlement sur les bâtisses et les logements en ce qui concerne :

- la hauteur sous plafond du studio du rez-de-chaussée au niveau du séjour et des chambres de l'appartement du 1^{er} étage, sous la mezzanine, ainsi que la hauteur sous plafond du salon de l'appartement du rez-de-chaussée et de sa chambre - mezzanine (article 60);
- l'éclairage naturel de la pièce du sous-sol destinée à accueillir notamment un bureau, inférieur au minimum requis (article 108);

Considérant que le bâtiment tel que transformé déroge au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite, visé aux articles 414 et suivants du Code;

Considérant que l'article 113 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine stipule notamment que :

«Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions»;

Considérant que l'article 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine dispose que :

«Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o»;

Considérant que la présente demande n'a pas été soumise aux mesures particulières de publicité visées par l'article 114 du Code; que, dès lors, en l'état actuel du dossier, il est, dès lors, légalement impossible d'octroyer le permis sollicité;

Considérant que les mezzanines des logements du rez-de-chaussée et du premier étage créent des espaces présentant une faible hauteur sous plafond; que ces éléments pallient la faible superficie des logements du rez-de-chaussée et offre un espace de rangement au niveau du logement du 1^{er} étage; que supprimer ces mezzanines, tel que proposé lors de l'audition, n'apportera pas de solution au niveau de l'habitabilité des logements du rez-de-chaussée; qu'en l'espèce, il serait préférable de réduire le programme projeté de manière à proposer un seul logement au niveau du rez-de-chaussée;

Considérant, enfin, que la toiture - terrasse n'est pas conforme aux dispositions du Code civil en matière de vues";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, par la violation du principe général de bonne administration en l'absence de motivation externe et interne adéquate, par la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que par la violation de l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); qu'il relève que l'acte attaqué est principalement motivé par le constat de l'impossibilité légale d'octroyer le permis, celui-ci étant dérogatoire, dès lors que la demande n'a pas été soumise aux mesures de publicité prévues à cet effet par l'article 114 du CWATUP; qu'il en déduit que la décision "paraît donc fonder son refus sur l'impossibilité pour l'autorité administrative de recours d'exécuter les formalités de publicité dont elle constate l'absence et donc sur l'impossibilité de mener le dossier à une éventuelle délivrance de permis"; que le requérant rappelle que, conformément à l'article 123 du CWATUP, le Ministre pouvait faire exécuter ces mesures de publicité; qu'il observe que l'autorité de recours ne justifie en rien son abstention à cet égard; qu'il conclut à l'irrégularité de l'acte dès lors que l'autorité invoque, comme motif principal de refus du permis,

l'impossibilité légale d'octroyer celui-ci à la suite de sa propre abstention, non motivée, d'exécuter des formalités qu'elle avait le pouvoir de mettre en œuvre;

Considérant que la partie adverse répond qu'"il est indéniable [...] que la demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions du règlement sur les bâtisses et les logements" et que "le bâtiment, tel qu'il a été transformé, déroge au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite, visé aux articles 414 et suivants du CWATUP"; qu'elle souligne que deux autres motifs soutiennent l'acte attaqué; qu'elle rappelle que si des dérogations peuvent être consenties en recours, il ne s'agit que d'une faculté, le Ministre conservant son entier pouvoir d'appréciation; qu'en l'espèce, elle considère qu'il ressort clairement de la motivation de l'acte attaqué que le Ministre préfère que le dossier soit modifié plutôt que de consentir une dérogation;

Considérant que le requérant réplique que si le Ministre n'est, certes, pas contraint de consentir des dérogations, il doit alors, dans sa décision, exposer et justifier qu'il n'entend pas octroyer les dérogations sollicitées dans le cadre de la demande de permis et non pas refuser le permis parce que les formalités nécessaires n'ont pas été exécutées, alors qu'elles auraient pu l'être à son initiative; qu'il estime qu'en l'espèce, le refus est motivé par l'absence de mesures de publicité et non par la volonté de refuser les dérogations ou par des motifs qui auraient, à eux seuls, justifié le refus de la dérogation; qu'il soutient, à cet égard, que les autres motifs de l'acte attaqué sont pour l'un ambigu et pour l'autre inadéquat, en sorte que le motif tiré de l'absence de mesure de publicité est déterminant;

Considérant que la critique de la partie requérante porte sur le premier motif de l'acte attaqué, tiré de l'impossibilité légale d'octroyer le permis, dès lors que celui-ci est dérogatoire et que la demande n'a pas été soumise aux mesures de publicité prévues par l'article 114 du CWATUP; que l'acte attaqué repose cependant sur deux autres motifs; qu'il convient, en conséquence, d'apprécier en premier lieu si ce motif revêt un caractère déterminant, en sorte que son éventuelle irrégularité entraînerait celle de l'ensemble de l'acte;

Considérant que le deuxième motif de l'acte attaqué porte, en substance, sur la question de l'habitabilité des appartements du rez-de-chaussée; que ce motif commence par constater que les mezzanines pallient la faible superficie des logements du rez-de-chaussée; que toutefois, dans la mesure où ces mezzanines nécessitent une dérogation, le deuxième motif ne permet pas, par lui-même, de comprendre si cette solution est écartée parce que l'autorité ne veut pas accorder la dérogation ou parce qu'il a déjà été posé, dans le premier motif, qu'elle est, en toute

hypothèse, dans l'impossibilité légale de l'octroyer; que cette incertitude est renforcée par l'ambiguïté de la formulation retenue, qui se limite à l'énoncé d'une préférence; qu'il s'avère donc que le deuxième motif est, en réalité, lié au premier motif et que, tel qu'il est formulé, il ne peut pas être établi que ce motif aurait, à lui seul, été retenu par l'autorité pour adopter une décision identique;

Considérant que le troisième motif de l'acte attaqué, relatif aux vues depuis la terrasse, est formulé d'une manière stéréotypée, sans aucune explicitation au regard des éléments de la demande ni au regard de l'illégalité affirmée desdites vues; qu'il ne peut pas être établi que ce motif aurait, à lui seul, été retenu par l'autorité pour adopter une décision identique;

Considérant que le premier motif de l'acte attaqué revêt, en conséquence, un caractère déterminant;

Considérant que l'article 123 du CWATUP, tel qu'il était en vigueur à la date de l'acte attaqué, se lisait comme suit :

" Les permis visés aux articles 117, 118, 121, 122 et 127 peuvent être refusés pour les motifs, être assortis de conditions ou consentir les dérogations prévus au présent titre.

Le cas échéant, l'autorité de recours exécute, par l'entremise de la commune, les mesures particulières de publicité ou sollicite l'avis de la commission communale, auxquels cas les effets du rappel visé à l'article 121, alinéa 3, sont suspendus pendant quarante jours à dater de la demande de l'autorité de recours";

Considérant qu'il s'en déduit que le Ministre, décidant sur recours, peut consentir des dérogations et, le cas échéant, exécuter les mesures particulières de publicité prévues par l'article 114 du CWATUP; que, si le Ministre n'est tenu ni d'accorder une dérogation ni même de procéder aux mesures de publicité prévues à l'article 114 du CWATUP s'il estime devoir, de toute manière, refuser la dérogation, sa décision doit faire apparaître les motifs de ce refus; que cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant qu'en refusant le permis dérogatoire au motif que les mesures de publicité préalables à l'octroi d'une dérogation n'ont pas été exécutées, alors que l'auteur de l'acte avait le pouvoir d'exécuter ces mesures et qu'il n'explique pas les raisons pour lesquelles il s'en est abstenu, l'acte attaqué ne permet pas au demandeur de comprendre pourquoi sa demande est rejetée ni de s'assurer que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 20 décembre 2006 qui refuse, sur recours, un permis d'urbanisme de régularisation à Damien SCHEEN pour la construction d'un immeuble de quatre logements ainsi que la création d'un cinquième logement sur un bien sis avenue Emile Digneffe 15 à Liège et cadastré section C, n° 88.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente et un janvier deux mille douze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. PAQUES,	conseiller d'Etat,
BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.