

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.536 du 2 mars 2017

A. 216.514/XIII-7377

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
MARECHAL B,**
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juillet 2015, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) MARECHAL B demande l'annulation de "la décision du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du 20 mai 2015 lui refusant un permis d'urbanisme pour la régularisation d'un bâtiment en 5 logements et un commerce sur un bien sis rue de Hesbaye, 118 à [...] Liège, cadastré 2^{ème} division, section D, n^o 475c".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier auditeur 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 février 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Sylviane LEPRINCE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Célia HECQ, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 7 novembre 2014, Benoît MARECHAL introduit, au nom de la S.P.R.L. MARECHAL B, auprès du collège communal de Liège, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation "d'un bâtiment en 5 logements et un commerce" situé à Liège, rue de Hesbaye, 118, cadastré division Liège 2, section D, n° 475c.

La requérante précise, dans la requête en annulation, que lors de l'acquisition de ce bien, le 19 mai 2010, il était affecté à du commerce et trois logements et qu'elle a entrepris la rénovation et l'aménagement de celui-ci en un commerce et cinq logements (sans permis).

L'architecte précise, dans la note explicative du projet, que la partie commerciale fait aussi l'objet d'une régularisation pour les enseignes, les bannes solaires et la zone de cours et jardins recouverte par un toit en plastique translucide. Il ajoute que le projet déroge à l'article 396 [lire : 397] du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) (zone de cours et jardins), ainsi qu'aux articles 60 (hauteur des étages) et 108 du règlement communal sur les bâtisses (pièces destinées à être habitées).

Le bien est situé en zone d'habitat, dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique, au plan de secteur de Liège du 26 novembre 1987.

Cette demande fait suite à une précédente demande de permis qui a donné lieu à une décision de refus.

2. Le 3 décembre 2014, le service de la sécurité et de la salubrité publiques de la ville de Liège émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

3. Une enquête publique est organisée du 26 novembre au 11 décembre 2014. Elle ne suscite aucune lettre de réclamation.

4. Le 7 janvier 2015, l'intercommunale d'Incendie de Liège et environs émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

5. Le 23 janvier 2015, le collège communal de Liège refuse le permis sollicité, considérant que le programme est trop dense, qu'il induit un usage excessif de l'immeuble au détriment de la qualité du cadre de vie, qu'il n'y a pas de mixité de logements, que le projet ne rencontre pas les objectifs que la ville s'est fixée "sur la création de logements en tant que garant d'un développement harmonieux et durable du territoire et visant à préserver de l'habitat familial, à rechercher de la qualité et de la diversité dans les logements et à garantir la mixité des populations", et qu'il y a lieu de s'en tenir à trois logements maximum dans l'immeuble.

6. Le 20 février 2015, l'architecte agissant pour le demandeur introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 23 février 2015. Il y expose notamment que l'implantation du bâtiment à l'angle de deux rues et la position centrale de la cage d'escalier rend difficile une autre disposition, que l'aménagement d'un logement par plateau (étage) pour répondre au souhait de la ville de Liège est difficilement réalisable voire impossible, car chaque logement serait "coupé en deux" par la cage d'escalier, que par ailleurs, il ne s'agit pas de "petits logements", qu'ils présentent une mixité certaine puisque le projet comporte deux appartements et trois studios de 28 m², ce qui répond aux besoins du quartier, le bâtiment étant situé juste en face de l'hôpital Saint-Joseph et à 5 minutes à pied de l'hyper-centre de Liège.

7. Le 25 mars 2015, se déroule l'audition par la Commission d'avis sur les recours. L'administration, qui n'était pas présente lors de cette audition, a néanmoins communiqué un document qui précise le cadre dans lequel s'inscrit le projet. Ce document, annexé à la fiche d'audition, relève que la demande déroge aux articles 396-b et 397 du "règlement général sur les bâtisses relatif aux centres anciens protégés", à l'article 434/4° du règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité, ainsi qu'au règlement communal sur les

bâtisses (articles 60, 66, 67, 108 et en ce que les wc de trois logements communiquent directement avec des pièces destinées à l'habitation).

8. Le 25 mars 2015, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable motivé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce que la DGO4 [lire : la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie] mentionne, dans ce même document, que le bien est concerné par le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme (centres anciens); que le projet n'est pas conforme audit règlement en ce qui concerne :

- « 1) Le matériau de couverture (toit en plastique) de l'extension commerciale (ancienne cour) dont l'aspect et la tonalité s'écartent de ceux des immeubles anciens (art. 396-b);
- 2) L'extension du commerce en zone de cours et jardins (art. 397)»; (sic)

Compte tenu de ce que la DGO4 souligne également que la demande est concernée par un règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège du 8 novembre 1935; que le projet n'est pas conforme audit règlement en ce qui concerne :

- « 1) Les hauteurs de planchers à plafonds des logements qui sont pour partie inférieures aux valeurs minimales exigées (art. 60);
- 2) La couverture de la cour arrière partiellement pour des besoins autres que le commerce (salle de bains du logement du rez), l'immeuble étant en outre situé à l'angle de deux voies publiques dont l'ouverture d'angle dépasse 120 degrés (articles 66 et 67);
- 3) Les surfaces des fenêtres de certaines pièces habitables qui sont inférieures au sixième de la surface du plancher (article 108);
- 4) Les wc de certains logements (appartement 1, studios 1 et 2) qui communiquent directement avec des pièces destinées à l'habitation» (sic),

Compte tenu de ce que la DGO4 mentionne enfin que le bien déroge au règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité en ce qui concerne :

- « 1) La pose de dispositifs de publicité sur les murs gouttereaux de l'immeuble (certains panneaux renseignés comme enseignes constituent en fait des dispositifs de publicité) (art. 434/4°) » (sic),

Vu les articles 113 et 114 du CWATUPE;

Compte tenu de ce que la Commission estime que la division présentée est induite par l'implantation de cet édifice à l'angle de deux voiries ainsi que par la situation de la cage d'escalier centrale;

Compte tenu de ce que la Commission n'émet aucune objection quant à la densification proposée vu la situation du bâtiment à proximité directe du centre-ville; qu'il ressort en outre de l'audition que ce type de logements répond à une forte demande dans le quartier;

Compte tenu de ce que la Commission estime que l'absence de stationnement en site privé peut être accepté vu la situation de ce bâtiment au sein d'un noyau urbanisé, implanté à proximité de l'offre en transports en commun;

Compte tenu de ce que la Commission estime que les logements sont capables d'offrir un cadre de vie de qualité au sens de l'article 1^{er} du CWATUPE;

Compte tenu de ce que en ce qui concerne les dérogations relatives aux centres anciens protégés, la Commission estime que celles-ci peuvent être acceptées vu l'implantation du bâtiment à l'angle de deux voiries; qu'elle considère que cette situation est de nature à justifier le caractère exceptionnel de la dérogation; qu'elle constate en outre que la toiture n'est pas visible du domaine public et qu'elle ne modifie en rien les façades à rue;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne la dérogation relative à la hauteur des pièces (règlement communal sur les bâtisses), la Commission estime qu'il s'agit d'une situation de fait; que cette dérogation peut être acceptée;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne la dérogation relative à la couverture de la cour arrière, la Commission estime que celle-ci peut être acceptée vu l'implantation du bâtiment en coin;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne les surfaces des fenêtres, la Commission constate qu'il s'agit d'une situation de fait; qu'elle estime en outre que les aménagements définis dans ce projet permettent d'améliorer les espaces intérieurs; qu'elle estime dès lors que cette dérogation peut être acceptée de même que celle relative au positionnement des wc;

Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne la dérogation relative aux enseignes et dispositifs de publicité, la Commission estime que l'implantation de ce bâtiment à l'angle de deux voiries est de nature à justifier le caractère exceptionnel de la dérogation;

Compte tenu de ce qu'au vu des éléments susmentionnés, la Commission estime que l'article 113 du CWATUPE peut être appliqué dans le cadre de la demande;

La Commission émet un avis favorable".

9. Le 17 mai 2015, la requérante adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon.

10. Le 20 mai 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Le 22 mai 2015, la décision de refus de permis d'urbanisme est notifiée à la requérante.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE, et de la violation du principe du contradictoire.

La requérante constate qu'aucun membre de la DGO4 n'était présent lors de l'audition et qu'il n'y a donc pas eu de présentation par celle-ci du cadre dans lequel s'insère le projet, ni de participation au débat, alors que la disposition précitée et le principe du contradictoire imposaient cette présence et cette présentation. Elle en déduit que cette formalité substantielle de la procédure n'a donc pas été remplie. Elle expose que l'absence d'un débat contradictoire lui est d'autant plus dommageable que la commission d'avis a émis un avis entièrement favorable compte tenu des circonstances particulières de l'espèce qui aurait pu changer l'avis de l'administration si celle-ci avait participé au débat. Elle affirme que la jurisprudence de l'arrêt du 21 janvier 2015, n° 229.910, RENARD, doit être appliquée *mutatis mutandis* à la présente affaire.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la requérante n'a pas intérêt au moyen dès lors que la commission d'avis sur les recours a émis un avis favorable sur le projet et que cet avis fait partie du dossier. Elle soutient qu'il est erroné de considérer que cet avis aurait pu changer l'avis de l'administration si celle-ci avait participé aux débats. Elle rappelle que l'administration émet un avis préalable destiné à éclairer le ministre qui délivre l'acte attaqué et qui n'est pas lié par cet avis. Elle affirme que les faits de la cause ne sont pas les mêmes que ceux qui ont donné lieu à l'arrêt RENARD et conclut que le premier moyen est irrecevable à défaut d'intérêt et n'est pas fondé.

C. Les mémoire en réplique et dernier mémoire de la partie requérante

Dans le mémoire en réplique, la requérante rappelle que l'arrêt du 21 janvier 2015, n° 229.910, RENARD, précité, insiste bien sur la nécessité de pouvoir débattre du projet dans tous ses aspects. Elle affirme qu'en prétendant qu'un débat lors de la séance d'audition de la commission d'avis ne servirait à rien puisque c'est le ministre qui décide en dernière analyse et non l'administration, la partie adverse prive la formalité substantielle qu'est la séance d'audition par la commission d'avis sur les recours de toute utilité. Elle soutient encore qu'elle n'a pas à faire valoir

un intérêt particulier au moyen qu'elle soulève et qui fait état de la violation d'une formalité substantielle, mais qu'en toute hypothèse, elle a un intérêt puisque, si le débat entre l'administration, les membres de la commission d'avis et le demandeur avait pu avoir lieu, on ne peut exclure que l'administration aurait modifié son avis dans un sens favorable, l'avis de la commission faisant bien état d'informations qui ont été données en séance par la demanderesse de permis, et qui ont partiellement déterminé le sens de son avis.

Dans son dernier mémoire, elle soutient qu'il n'a pas été exigé, dans l'arrêt RENARD auquel elle se réfère, que le requérant démontre que le non-respect de la formalité substantielle lui a causé le grief. Elle estime donc qu'une telle démonstration ne peut être exigée d'elle dans le cas d'espèce.

Elle écrit encore, à titre subsidiaire, que la proposition faite au ministre par son administration est, dans le processus de prise de décision, d'une importance prépondérante et que, partant, la manière dont celle-ci instruit le dossier se présente comme un élément essentiel de la procédure. Elle affirme, en outre, qu'elle n'a pu débattre valablement du projet dans tous ses aspects, du fait de l'absence de l'administration lors de son audition devant la commission d'avis sur les recours. Elle écrit ainsi qu'elle a exposé lors de la séance en commission d'avis que le programme proposé offre une mixité de logements (appartement une chambre, appartement deux chambres et trois studios, c'est-à-dire, logements grands, moyens et petits) au sens des objectifs poursuivis par la ville de Liège en matière de création de logements en manière telle que l'opposition dénoncée n'est pas réelle. Elle estime que la position exprimée dans la synthèse selon laquelle "les logements ne sont pas considérés comme petits" recouvre une réalité différente. Elle ajoute que "les caractéristiques précises de ce quartier de la ville ont pu être présentées autrement que «les logements répondent à un besoin de ce type de demande (sic) dans le quartier»". Elle conclut que si l'administration avait été présente lors de la séance de la commission et avait bien compris ses arguments, elle aurait pu, selon toute probabilité, être incitée à revoir son avis, ce d'autant plus que le débat qui a eu lieu a emporté la conviction de la commission d'avis.

IV.2. Examen

L'article 120, alinéas 4, 5 et 6, du CWATUPE dispose comme suit :

- " Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, la délégation générale aux recours ainsi que la commission.

Lors de l'audition, la délégation générale aux recours présente le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1) La situation, et le cas échéant, les dérogations à un plan d'aménagement, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;

2) L'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en région de langue allemande.

Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours";

L'arrêt du 21 janvier 2015, n° 229.910, RENARD, auquel la requérante se réfère, a jugé ce qui suit :

" [...]

Considérant que l'article 120, alinéas 4 et suivants, du CWATUPE, applicable à l'instruction sur recours d'une demande de permis d'urbanisme, organise formellement une audition à laquelle sont invités à se présenter le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la délégation générale sur recours ainsi que la commission d'avis sur les recours; que cette audition a non seulement pour but d'entendre les parties mais aussi de permettre au demandeur de réagir aux opinions émises par les autres parties; qu'ainsi, cette disposition assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties; que le demandeur ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation;

Considérant que le Gouvernement n'a pas arrêté les modalités de fonctionnement de la délégation générale aux recours, destinée à remplacer «l'administration», comme il est prévu à l'article 3, § 3, alinéa 2, du CWATUPE; que c'est donc toujours à l'administration qu'il appartient de déposer au secrétariat de la commission d'avis le document qui précise le cadre dans lequel s'inscrit le projet;

[...]

Considérant qu'il ressort de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE qu'il appartient à l'administration de présenter, lors de l'audition, le cadre dans lequel s'inscrit le projet; qu'il en résulte que sa présence est requise devant la commission d'avis lors de l'audition; qu'à cet égard, il ressort des travaux préparatoires du décret du 31 janvier 2008 dont l'objet unique était de modifier l'article 120 et, notamment, d'insérer un alinéa 5, que la volonté de l'auteur de la proposition de décret a été de rendre la présence de l'administration obligatoire lors de l'audition devant ladite commission (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 1); que le Ministre compétent a adhéré à cette proposition estimant que «la présence de l'administration est judicieuse, car il y a beaucoup de frustrations pour les demandeurs qui, entendus par la commission, ont le sentiment, par le silence de l'administration, que tout s'est bien passé» et que «dans le respect de la transparence et de la motivation des actes administratifs, il est souhaitable que le demandeur entende l'administration

sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet» (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4);

Considérant qu'il résulte, par conséquent, de la combinaison de l'article 120, alinéa 4, en vertu duquel l'administration est invitée à l'audition devant la commission d'avis, et de l'alinéa 5 de la même disposition, qui la charge d'une mission au cours de cette audition, que la présence de l'administration est requise tant pour présenter le cadre du projet que pour débattre du projet dans tous ses aspects;

Considérant qu'en tant qu'il invoque la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE et du principe du contradictoire, le moyen unique est fondé".

Tant dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, que dans la présente espèce, l'administration avait bien transmis à la commission d'avis sur les recours un document contenant les précisions requises par l'article 452/12 du CWATUP, ce document avait bien été pris en considération par cette dernière conformément au prescrit de l'article 452/13 du CWATUP, l'avis de la commission d'avis était favorable et l'administration était absente lors de l'audition.

L'absence de la DGO4 lors de l'audition de la requérante devant la commission d'avis sur les recours a empêché qu'un débat contradictoire puisse avoir lieu sur tous les aspects du projet. Cette absence a privé le demandeur de permis d'un débat éclairé avec l'administration et avec la commission d'avis sur les recours. Le défaut de la formalité a pu exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise.

Partant, le moyen est fondé.

V. Second moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation aux effets plus étendus. Il n'y a pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

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

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du 20 mai 2015 refusant à la S.P.R.L. MARECHAL B un permis d'urbanisme pour la régularisation d'un bâtiment en cinq logements et un commerce sur un bien sis rue de Hesbaye, 118 à Liège est annulée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{ème} chambre, le deux mars deux mille dix-sept par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
Michel PAQUES,	conseiller d'Etat,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'Etat,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Pascale VANDERNACHT.