

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.173 du 21 septembre 2017

A. 219.037/XIII-7641

En cause : **la Société anonyme
PATRIMONIAL INVEST,**
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

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, par la voie électronique, le 19 avril 2016, la société anonyme (S.A.) PATRIMONIAL INVEST demande l'annulation d'un arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne, du 17 février 2016, lui refusant un permis d'urbanisme pour la démolition d'un immeuble et la construction d'un immeuble à appartements sur un bien sis rue Emile de Laveleye, 235 à Liège.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure, la partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 septembre 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hubert DE LHONNEUX, loco M^e Louis DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 3 décembre 2014, la S.A. PATRIMONIAL INVEST introduit auprès de l'administration communale de la ville de Liège une demande de permis d'urbanisme pour la démolition d'un immeuble existant et la construction en lieu et place d'un immeuble à appartements comportant six logements sur un bien sis rue Emile de Laveleye, 235 à Liège, cadastré section C, n° 796 s.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège. Il est également repris dans le périmètre du règlement communal du 8 novembre 1935 "sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage".

2. Le 6 février 2015, la ville de Liège établit un accusé de réception de dossier complet.

3. Le 12 février 2015, le premier département de la ville de Liège, sécurité et protection de l'environnement, émet un avis favorable.

4. Le 16 février 2015, les services sociaux, de proximité et de la petite enfance de la ville de Liège émettent un avis favorable conditionnel.

5. Le 20 février 2015, le département prévention du service opérationnel de la S.C.R.L. INTERCOMMUNALE D'INCENDIE DE LIEGE ET ENVIRONS (I.I.L.E.) émet un avis de principe favorable conditionnel.

6. Le 26 février 2015, le département des travaux de la ville de Liège établit un rapport aux termes duquel il expose diverses remarques.

7. Le 3 avril 2015, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis d'urbanisme.

8. Le 1^{er} juin 2015, le conseil de la S.A. PATRIMONIAL INVEST introduit, auprès du Gouvernement wallon, un recours administratif organisé à l'encontre de la décision de refus du 3 avril 2015. Ce recours est réceptionné le 3 juin 2015.

9. Par un courrier du 10 juin 2015, la ville de Liège fait valoir ses arguments en réponse au recours de la S.A. PATRIMONIAL INVEST.

10. Le 1^{er} juillet 2015, la commission d'avis sur les recours entend le conseil de la S.A. PATRIMONIAL INVEST. Aucun représentant de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) n'est présent.

Le même jour, elle émet un avis défavorable.

11. Par un courrier du 7 septembre 2015, le conseil de la S.A. PATRIMONIAL INVEST fait valoir auprès de l'administration et du Ministre de l'Aménagement du territoire les commentaires de sa cliente en réponse de l'avis de la commission d'avis sur les recours.

12. Par un courrier du 26 janvier 2016, le conseil de la S.A. PATRIMONIAL INVEST adresse, en application de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), un rappel au Gouvernement wallon, qui le réceptionne le 29 janvier 2016.

13. Le 12 février 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 adresse au Ministre une note et un projet d'arrêté ministériel de rejet du recours.

14. Le 17 février 2016, le Ministre rejette le recours et refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

- " Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Monsieur Pierre MOREAU, agissant au nom et pour le compte de la société anonyme PATRIMONIAL INVEST, a introduit une demande de permis d'urbanisme relative a un bien sis rue Emile de Laveleye, 235 à 4020 Liège, cadastré section C, n° 796 s et ayant pour objet la démolition d'un immeuble existant et la construction en lieu et place d'un immeuble à appartements comportant six logements;

Considérant qu'en date du 3 avril 2015, le Collège communal de Liège a refusé le permis d'urbanisme; que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant que la décision du Collège communal a été réceptionnée par la partie requérante le 4 mai 2015;

Considérant que Maître Louis DEHIN, du cabinet d'avocats DEHIN & BRULS, agissant au nom et pour le compte de la partie requérante, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 1^{er} juin 2015, réceptionné le 3 juin 2015; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 du Code;

Considérant que cette Commission a émis le 1^{er} juillet 2015 l'avis défavorable joint en annexe (voir annexe l);

Considérant que Maître Louis DEHIN, du cabinet d'avocats DEHIN & BRULS, agissant au nom et pour le compte de la partie requérante a envoyé le 27 janvier 2016 une lettre de rappel, réceptionnée par le Gouvernement wallon le 29 janvier 2016;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 12 février 2016, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 et modifié par Arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2003, qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant qu'un règlement communal sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage a été adopté par le Conseil communal du 8 novembre 1935, modifié plusieurs fois par la suite et non périmé; que le bien est situé dans son périmètre d'application;

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

Considérant que l'impact environnemental du projet à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que la demande vise la démolition d'un immeuble existant et la construction en lieu et place d'un immeuble à appartements comportant six logements;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat telle définie par l'article 26 du CWATUP, lequel dispose que :

'[...]';

Considérant que le projet déroge au règlement sur les bâtisses de la ville de Liège en ce qui concerne :

- 1) la profondeur du bâtiment principal qui excède les 4/5 de celle de la parcelle (article 56);
- 2) les hauteurs de plancher à plafond du rez et des étages qui sont inférieures à la valeur minimale requise (article 60);
- 3) la réalisation d'une saillie non conforme, hors gabarit autorisé, côté rue Paul Joseph Delcloche (article 72);
- 4) les fenêtres qui ne présentent pas une surface au moins égale au sixième de la surface du plancher dans les séjours de l'appartement 1 et de l'appartement 3 (article 108);

Considérant que l'article 113 alinéa 1^{er} du Code dispose que :

'[...]';

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que :

'[...]';

Considérant que la demande de permis n'a pas été soumise à des mesures particulières de publicité, conformément [à] l'article 330, 11° du Code;

Considérant que les services visés ci-après ont été consultés :

- S.S.S.P. (sécurité et salubrité publiques) : que son avis daté du 12 février 2015 est favorable;
- ACCESS+ : que son avis daté du 16 février 2015 est favorable conditionnel;
- I.I.L.E. (Pompiers) : que son avis daté du 20 février 2015 est favorable conditionnel;
- Voirie communale (égouttage) : que son avis daté du 26 février 2015 est favorable conditionnel;

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact sur les lignes de force du paysage urbain, de sa compatibilité avec le voisinage et de la qualité du cadre de vie en résultant pour les futurs occupants de l'immeuble;

Considérant que la Commission mentionne notamment dans son avis formulé en date du 1^{er} juillet 2015 que :

'[...] Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de s'opposer au principe de l'édification d'un immeuble à appartements à l'endroit concerné en ce que celui-ci permet de densifier l'habitat et diversifier l'offre en matière de logements dans un milieu urbanisé, à proximité de services et de commerces; qu'en cela, le projet rencontre les objectifs de gestion parcimonieuse du sol et de performance énergétique de l'urbanisation visés à l'article 1^{er} du Code et les orientations du SDER;

Compte tenu toutefois de ce qu'en vertu du même article 1^{er} du Code, la Commission estime que la densification et la diversification de l'offre en matière de logement ne peuvent s'opérer au mépris du cadre de vie des habitants; qu'en l'espèce, comme le Collège communal de la ville de Liège, la Commission estime que le gabarit de l'immeuble situé le long de la rue Paul Joseph Delcloche est démesuré et porte atteinte à la qualité des espaces de cours et jardin ainsi qu'à la luminosité des espaces des habitations contiguës;

Compte tenu de ce que la Commission considère que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du Logement ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable (cf. article 1^{er} du CWATUP); qu'en l'espèce, la Commission constate que l'appartement n° 3 est éclairé par une baie vitrée située en retrait du parement; que cette dernière est destinée à éclairer le séjour qui présente une profondeur de 7 mètres; que ce type d'aménagement ne contribue pas à offrir un cadre de vie de qualité; qu'il en est de même pour le logement du rez-de-chaussée dont la base horizontale se situe sous l'encorbellement prévu à partir du premier niveau;

Compte tenu en outre de ce que le projet est contraire au règlement de la ville de Liège en ce qui concerne la saillie en façade; qu'à titre tout à fait secondaire, la Commission constate qu'il existe une discordance entre les plans et la coupe B en ce qui concerne la mise en œuvre du mur mitoyen;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet est de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales; qu'il y a lieu de revoir le gabarit du bâtiment situé le long de la rue Paul Joseph Delcloche afin de préserver le cadre de vie des habitations contiguës et d'assurer une meilleure transition en termes de gabarits entre les différents bâtiments;

La Commission émet un avis défavorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux partage pleinement l'analyse susmentionnée émanant de la Commission d'avis; que le gabarit projeté est en effet démesuré compte tenu de la configuration des lieux et du cadre bâti environnant : immeuble d'angle attenant de part et d'autre à deux habitations dont les hauteurs sous corniche sont inférieures de plus de 4 m à la hauteur des volumes nouveaux envisagés; que ce gabarit rehaussé bien au-delà du gabarit des constructions voisines et environnantes, comme l'implantation de ce nouvel immeuble au sud de l'îlot auront un impact défavorable évident sur l'ensoleillement et l'éclairement des espaces de cours et jardins et des espaces habitables des habitations attenantes;

Considérant, en outre, comme mentionné par la Commission dans son avis précité, que les caractéristiques architecturales particulières de certains logements ne permettent pas de garantir un cadre de vie de qualité et conforme à l'époque actuelle pour les futurs occupants;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le projet dans sa configuration actuelle»;

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

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré;

D E C I D E :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Pierre MOREAU, agissant au nom et pour le compte de la société anonyme PATRIMONIAL INVEST, relatif a un bien sis rue Émile de Laveleye, 235 à 4020 Liège, cadastré section C, n° 796 s et ayant pour objet la démolition d'un immeuble existant et la construction en lieu et place d'un immeuble à appartements comportant six logements est refusé.

[...]"

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée notamment par des courriers du 18 février 2016 à la S.A. PATRIMONIAL INVEST et à son conseil.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèse des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen notamment de la violation du "principe du contradictoire" et de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP.

Elle observe que, lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours, aucun membre de la DGO4 n'était présent pour présenter le dossier ou donner une première position de l'administration.

Elle y voit la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP et du principe du contradictoire.

Elle estime que cette absence de débat contradictoire et d'information sur les options de la DGO4 lui a manifestement causé grief.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse concède que la DGO4 n'était pas représentée lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours, mais relève que l'avis de cette dernière vise le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet. Elle en infère que l'absence d'un membre de la DGO4 lors de cette audition n'a pu causer aucun grief à la partie requérante.

Elle estime que la commission d'avis sur les recours a pu émettre son avis en parfaite connaissance de cause.

C. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante souligne que le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet de la DGO4 ne lui a pas été transmis, ni préalablement, ni durant l'audition. Elle constate que ce document n'est toujours pas repris au dossier administratif déposé à l'occasion de cette procédure. Elle ajoute qu'aucune vérification de sa réalité n'a pu être réalisée. Elle précise qu'il ressort de l'arrêt RENARD, n° 229.910, du 21 janvier 2015, que la présence de la DGO4 permet d'engager un débat contradictoire et de donner un éclairage sur le projet, ce qui n'a pas eu lieu en l'espèce.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante maintient sa critique et prétend avoir intérêt au moyen.

IV.2. Examen

L'article 3, § 3, du CWATUP dispose comme suit :

- " § 3. Il est institué une délégation générale aux recours, dont le siège est à Namur, chargée sous l'autorité d'un délégué général de l'instruction des recours introduits sur la base des dispositions visées au présent Code.

Le Gouvernement arrête les modalités de fonctionnement de la délégation".

L'article 120, alinéas 4 et 5, du même Code 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 collègue des bourgmestre et échevins, 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;

[...]".

L'article 452/12 du même Code dispose comme suit :

" Au plus tard le jour ouvrable qui précède l'audition, la délégation générale aux recours dépose au secrétariat de la commission d'avis un document qui précise exclusivement le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1° la situation, et le cas échéant, les dérogations au plan de secteur, à un règlement régional d'urbanisme, au règlement communal d'urbanisme, à un plan d'aménagement 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 [...]".

Le Gouvernement wallon 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 CWATUP.

L'article 120, alinéas 4 et suivants, du CWATUP, 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 aux recours ainsi que la commission d'avis sur les recours. 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. Ainsi, cette disposition assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties.

Il ressort de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP qu'il appartient à l'administration de présenter, lors de l'audition, le cadre dans lequel s'inscrit le projet. Il en résulte que sa présence est requise devant la commission d'avis lors de l'audition. A 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). 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).

Il résulte 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.

Cette audition constitue une garantie pour le recourant. La partie requérante en a été privée. La présence au dossier de documents favorables au rejet du recours organisé ne permet pas d'établir que le débat contradictoire n'aurait permis aucune conclusion différente. La partie requérante a intérêt au moyen.

En tant qu'il invoque la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP et du principe du contradictoire, le moyen est fondé.

En revanche, en ce qu'elle invoque dans le mémoire en réplique le défaut de transmission préalable d'un document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet, la partie requérante formule un grief nouveau qui n'est pas d'ordre public et qui est, partant, irrecevable.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation aux effets plus étendus. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne, du 17 février 2016, refusant à la S.A. PATRIMONIAL INVEST un permis d'urbanisme pour la démolition d'un immeuble existant et la construction d'un immeuble à appartements sur un bien sis rue Emile de Laveleye, 235 à Liège.

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^e chambre, le vingt-et-un septembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.