

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.776 du 14 juin 2018

A. 221.576/XIII-7937

En cause : **ROBIN** Jean-Christophe,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François HENROTTE et
Carole LORENT, avocats,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 février 2017, Jean-Christophe ROBIN demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 19 décembre 2016 refusant le permis d'urbanisme sollicité et portant sur un bien sis rue Lesoinne, 24A à 4000 Liège, cadastré Liège 14, section C, n° 221Y3 et ayant pour objet la transformation d'un atelier en appartement (régularisation)".

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 sollicité la poursuite de la procédure.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 avril 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mai 2018 à 09.30 heures.

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

M^e Fanny FOCCROULLE, loco M^{es} Jean-François HENROTTE et Carole LORENT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier DRION, 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 29 mars 2013, le département de l'urbanisme de la ville de Liège constate, aux termes d'un procès-verbal d'infraction à la charge de Jean-Christophe ROBIN, qu'un ancien atelier sur le bien sis rue Lesoinne, 24A a été transformé sans autorisation préalable en un appartement deux chambres.

Ce procès-verbal est notifié à Jean-Christophe ROBIN par un courrier du 28 juin 2013.

2. Le 16 mai 2013, Jean-Christophe ROBIN et Cécile SPLENDON introduisent une demande de permis d'urbanisme de régularisation auprès des services communaux de la ville de Liège.

3. Du 23 mai au 7 juin 2016, une enquête publique se déroule, au cours de laquelle quatre réclamations sont introduites, selon les dires de la ville de Liège, celles-ci n'étant pas déposées au dossier administratif.

4. Le 30 mai 2016, la direction des risques industriels, géologiques et miniers de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) émet un avis favorable.

5. Le 15 juillet 2016, le collège communal de Liège refuse le permis sollicité. Cette décision est réceptionnée par Jean-Christophe ROBIN et Cécile SPLENDONOV le 19 août 2016.

6. Par un courrier du 6 septembre 2016, les demandeurs de permis introduisent, un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision. Il est réceptionné le 8 septembre 2016.

7. Par un courrier du 22 septembre 2016, la ville de Liège communique à la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) le dossier administratif et synthétise ses motifs de refus du permis.

8. Le 19 octobre 2016, la commission d'avis sur les recours émet, après avoir notamment entendu Jean-Christophe ROBIN et son conseil, un avis défavorable.

9. Par un courrier du 26 octobre 2016, le conseil des demandeurs de permis précise que la demande de permis d'urbanisme est antérieure à la notification du procès-verbal d'infraction du 29 mars 2013.

10. Le 2 décembre 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 adresse une proposition de refus du permis sollicité au ministre.

11. Le 19 décembre 2016, le ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Monsieur et Madame Jean-Christophe & Cécile ROBIN - SPLENDONOV ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Lesoinne 24a à 4000 LIEGE/LIEGE, cadastré LIEGE 14, section C, n° 221Y3 et ayant pour objet la transformation d'un atelier en appartement (régularisation);

[...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 2 décembre 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 et dans un périmètre de réservation au plan de secteur de LIEGE adopté par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26/11/1987 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que les règlements régionaux ou communaux d'urbanisme suivants sont également applicables sur le territoire ou la partie du territoire communal où le bien est situé :

- Règlement communal sur les bâtisses et les logements sur la publicité et l'affichage du 08/11/1935 et ses modifications subséquentes;
- Règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité;
- 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;

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 les actes et travaux consistent à régulariser la transformation d'un atelier en un logement;

Considérant qu'il s'agit d'une parcelle comprenant un bâtiment mitoyen à rue de gabarit rez-de-chaussée + 2 + combles et un bâtiment mitoyen en fond de parcelle d'un gabarit rez-de-chaussée + 1 + toiture plate; que les deux édifices sont séparés par une cour;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité ne peut être influencée par la situation de fait;

Considérant, en tout état de cause, que la demande déroge aux prescriptions du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège en ce qui concerne :

- La création de logements dans les arrières-bâtiments qui n'est pas autorisée (article 59);
- La hauteur minimale de 2,80 mètres qui n'est pas respectée à l'étage du bâtiment (article 60);
- La chambre arrière dotée d'une surface vitrée insuffisante (article 108);

Considérant également que la demande déroge aux prescriptions du 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 (seuil à l'entrée);

Considérant que l'article 113, alinéa 1^{er}, du code mentionne que :

"[...]"

Considérant que l'article 114 du même code précise que :

"[...]"

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : article 330/11° du CWATUP; que l'enquête s'est déroulée du 23/05/2016 au 08/06/2016;

Considérant que 4 réclamations ont été introduites dans les délais légaux;

Considérant que l'enquête publique réalisée ne vise pas toutes les dérogations aux prescriptions du règlement sur les bâtisses de la ville de Liège engendrées par la demande;

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

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 leurs 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 que le Collège communal a refusé la demande d'initiative, en estimant notamment, et à juste titre, que les dérogations demandées n'étaient pas admissibles;

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime également que ces dérogations ne revêtent aucun caractère exceptionnel en ce qu'elles ne contribuent pas à créer des logements de qualité répondant au prescrit de l'article 1^{er} du CWATUPE en vertu duquel "[...]";

Considérant que le fait de créer des logements en fond de parcelles ne correspond pas au bon aménagement des lieux; que la régularisation d'appartements en fond de parcelles est inapproprié; que des logements notamment pour des questions qui visent à éviter des nuisances et favoriser des implantations disparates (sic);

Considérant que les vues depuis l'étage ne sont pas conformes aux prescrits des articles 678 et 679 du Code civil attendu que les baies ne respectent pas la distance réglementaire vu qu'elles sont situées à moins de 60 centimètres des axes mitoyens de part et d'autre du bâtiment;

Considérant que des problèmes de sécurité en cas d'incendie ou d'urgence médicale sont importants attendu qu'il est obligatoire de traverser le bâtiment en front de rue pour accéder à l'habitation;

Considérant que le bâtiment est inaccessible pour les services d'incendie;

Considérant dès lors, au vu des éléments développés, que le permis d'urbanisme doit être refusé»;

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;

[...]".

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 23 décembre 2016 adressé par pli recommandé du 27 décembre, réceptionné le 29 décembre 2016.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation "de l'article 159 de la Constitution, du principe de légalité et du règlement communal sur les bâtisses de la Ville de Liège".

La partie requérante relève que l'acte attaqué est notamment fondé sur l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège. Or, elle constate que cette disposition a été déclarée illégale par l'arrêt *LEBOUTTE*, n° 114.576 du 16 janvier 2003. Elle en déduit que l'acte attaqué doit être jugé irrégulier dès lors qu'il se fonde sur cette disposition jugée illégale.

Elle fait valoir que l'article 159 de la Constitution interdisait à la partie adverse de se fonder sur un article du règlement communal dont l'illégalité a été reconnue par le Conseil d'État et qu'en omettant d'écarter l'article 59 précité, la partie adverse a également violé le principe de légalité, ainsi que le règlement communal sur les bâtisses en question dont le contenu n'est pas conforme à ce qu'en rapporte la partie adverse dans l'acte attaqué.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse indique qu'outre l'arrêt *LEBOUTTE* cité par le requérant, le Conseil d'État a constaté l'illégalité d'une disposition d'un règlement communal sur les bâtisses qui exclut l'aménagement de locaux habitables dans un arrière-bâtiment par les arrêts *BOUGART*, n° 234.016 du 3 mars 2016 et *COURCOUTELIS et consort*, n° 209.541 du 6 décembre 2010.

Elle conteste que l'article 159 de la Constitution fasse obligation à la partie adverse de ne pas appliquer l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses. Elle précise que seuls les cours et tribunaux ont la possibilité de ne pas faire application des arrêtés et règlements non conformes à la loi. Elle en déduit que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution.

Elle estime que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation du principe de légalité, faute pour la partie requérante d'exposer en quoi ce principe serait méconnu.

Très subsidiairement, elle conteste l'intérêt au moyen de la partie requérante. Si elle confirme que l'acte attaqué est fondé sur l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses, elle soutient que le refus de la demande de permis se fonde sur d'autres motifs, qu'elle rappelle. Elle soutient que ces autres motifs sont, contrairement à celui pris du non-respect de l'article 59 précité, déterminants. Elle s'autorise des arrêts LOOP, n° 224.327 du 10 juillet 2013, et DESCHRYVER, n° 211.201 du 11 février 2011.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante relève qu'il a déjà été jugé qu'une autorité administrative ne peut, à peine d'excès de pouvoir, appliquer ses règlements s'ils sont illégaux. Elle constate que la doctrine s'accorde pour préférer à l'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal, l'obligation pour l'autorité de l'abroger ou de le modifier.

Elle observe que la ville de Liège sait depuis l'arrêt LEBOUTTE que l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses est illégal mais n'a cependant toujours pas modifié ce règlement.

Elle souligne qu'alors que l'illégalité de l'article 59 précité a été rappelée à la partie adverse aux termes de son recours du 6 septembre 2016, l'acte attaqué fonde à nouveau le refus de permis sur la disposition en question.

Elle ne comprend pas comment l'acte attaqué ne devrait pas être jugé lui-même illégal du fait de l'illégalité de l'article 59 précité.

Elle relève qu'en tout état de cause, il appartient au Conseil d'État de constater que l'acte attaqué repose sur une disposition illégale et qu'il est, partant, lui-même illégal. Elle précise que le principe de légalité est violé puisque l'acte attaqué se réfère à une disposition réglementaire illégale. Elle ajoute qu'en fondant l'acte attaqué sur une disposition jugée illégale, l'acte attaqué n'est pas fondé sur une disposition exacte, pertinente et admissible en droit.

Elle réfute que soit accessoire le motif pris de l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses. Elle est au contraire d'avis que cette disposition, qui se rapporte à la création de logements dans les arrière-bâtiments, a fondé l'acte attaqué de manière essentielle et déterminante.

IV.2. Examen

Sur la recevabilité

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que :

- " Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

La section de législation du Conseil d'État a synthétisé l'objectif poursuivi, s'agissant d'"évit[er] que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement de la violation d'une formalité considérée comme substantielle alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant".

Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a relevé notamment ce qui suit :

- " B.44.1. Dans les travaux préparatoires, la portée de cette disposition a été précisée comme suit :
 - « S'inspirant de l'arrêt Danthony rendu en décembre 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'État de France, le projet de loi rappelle la nécessité d'un intérêt au moyen. Il s'agit d'éviter que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant.

[...]

Cette nouvelle disposition tend à rappeler la nécessité d'un intérêt au moyen en évitant que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité qui n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant, l'aurait privé d'une garantie ou aurait pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette mesure n'affecte, cependant, pas la jurisprudence relative aux dispositions qui sont d'ordre public, ni ne modifie la notion d'intérêt au recours telle qu'interprétée par le Conseil d'État. Elle est étrangère aussi à la compétence de l'auteur de l'acte ou même aux formalités substantielles susceptibles de l'affecter» (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4 et 11).

B.44.2. La disposition attaquée consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le

requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts".

Par ailleurs, lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision.

En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la décision de refus repose sur d'autres motifs que ceux résultant de la méconnaissance de l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège. Cependant, rien ne permet de considérer que ces autres motifs sont déterminants et que le motif litigieux ne l'est pas. Partant, la critique de légalité exprimée dans le moyen a pu avoir une influence sur le sens de la décision prise. Elle est recevable.

Sur le fond

Le Conseil d'État a jugé, dans l'arrêt n° 114.576 du 16 janvier 2003, LEBOUTTE, que l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège était illégal au terme de la motivation suivante :

" Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 59 du règlement de la ville de Liège sur les bâtisses et les logements adopté par le conseil communal le 3 mai 1948; qu'à l'appui du moyen, il soutient que la première partie adverse a implicitement admis que l'arrière-bâtiment de la propriété de l'intervenant soit occupé par toute personne, sans qualité particulière, alors que l'article 59 du règlement précité dispose comme suit :

« Des arrière-bâtiments ne peuvent être construits que pour les besoins de l'industrie et du commerce. En conséquence, l'établissement de logements ne peut y être admis que s'ils sont destinés à un concierge, gardien ou chauffeur attaché à la maison»;

Considérant que cette disposition tend à déterminer l'affectation des bâtiments concernés en les réservant, sauf exceptions, aux besoins de l'industrie et du commerce; qu'à l'époque à laquelle fut édicté ledit règlement, le conseil communal n'était pas compétent pour fixer, par voie de règlement, la destination d'une zone et déterminer l'implantation des immeubles à ériger sur les parcelles comprises dans celle-ci, ces décisions ne pouvant être prises que sur la base de la législation relative à l'aménagement du territoire, à savoir l'arrêté-loi du 2 décembre 1946; que celui-ci n'avait pas investi l'autorité locale d'une telle compétence; que vu l'illégalité de la disposition dont la violation est invoquée, son application doit être écartée en raison de l'article 159 de la Constitution; que le moyen est irrecevable".

Il ne peut se déduire de l'article 159 de la Constitution que les autorités administratives peuvent écarter l'application des actes administratifs illégaux. Toute autorité administrative est tenue de respecter les actes administratifs en vigueur aussi longtemps qu'ils n'ont pas été abrogés, retirés ou annulés, sauf à les considérer comme inexistantes en raison d'une illégalité manifeste.

En l'espèce, le premier moyen est mal fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, l'article 59 du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège, étant toujours en vigueur, nonobstant le constat d'illégalité opéré par voie incidente par le Conseil d'État.

En revanche, comme il a été jugé dans l'arrêt précité, cet article 59 est illégal, en manière telle que le Conseil d'État doit lui refuser tout effet en application de l'article 159 de la Constitution. Partant, l'acte attaqué est illégal dès lors que son auteur se rallie à la décision de la ville de Liège de refuser la demande de dérogation introduite sur la base de l'article 59 du règlement communal précité, lequel doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution.

Le premier moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante demande 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}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 19 décembre 2016 refusant au requérant le permis d'urbanisme sollicité relatif à un bien sis rue Lesoinne, 24A à Liège, cadastré Liège 14, section C, n° 222y3 et ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un atelier en appartement.

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 XIIIe chambre, le quatorze juin deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
conseiller d'État
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.