

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 241.814 du 18 juin 2018

A. 225.238/XIII-8353

En cause : **la Ville de Liège,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et
Florence NATALIS, avocats,
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 :

la Société anonyme
MIMOB,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 juin 2018, la ville de Liège demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, du 14 mars 2018 accordant à la société anonyme (S.A.) MIMOB un permis d'urbanisme relatif à un bien sis rue Hocheporte, 124 à Liège et ayant pour objet la transformation d'un immeuble existant en résidence collective pour étudiants.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 juin 2018, la S.A. MIMOB demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une ordonnance du 12 juin 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 juin 2018 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Laura DERU, loco M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, 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 10 juillet 2017, la S.A. MIMOB introduit une demande de permis d'urbanisme pour la transformation d'un immeuble existant en résidence collective pour étudiants, à savoir la création de 8 kots, un garage et un local destiné à la fois aux poubelles et aux vélos.

2. Le 9 août 2017, il est accusé réception d'un dossier complet.

3. Du 21 août au 6 septembre 2017, une annonce de projet est organisée, laquelle suscite 14 réclamations.

4. Le 29 août 2017, le service logement de la ville de Liège donne un avis favorable au projet, celui-ci respectant les dispositions du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

5. Le 19 septembre 2017, l'intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE) donne un avis favorable.

6. Le 29 septembre 2017, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis d'urbanisme sollicité pour les motifs suivants :

" Considérant que l'ensemble des réclamants évoquent que tous les points émis dans le cadre de la précédente procédure restent d'application; que bien que le projet supprime un logement, le dossier en lui-même n'est pas revu dans son fondement propre;

[...]

Considérant que les réclamations concernant la dérogation mentionnent que l'ensemble des réclamants émet une opposition formelle à la demande de dérogation concernant l'article 54*bis*, 8°, et ce, au vu des divers problèmes de stationnement très importants dans l'ensemble du quartier;

Considérant que les réclamations qui visent le stationnement mentionnent que le projet engendrera un problème de stationnement supplémentaire au sein du quartier; que ce problème, déjà récurrent, sera fortement aggravé; que l'affectation de huit logements va à l'encontre d'un «désengorgement» du centre-ville et de ses quartiers limitrophes; que ce point de réclamation est retenu;

[...]

Considérant que le projet déroge à l'article 54*bis*/8° du G.C.U.; que celui-ci évoque, entre autres, que pour les immeubles de quatre logements et plus, l'aménagement de garages, à raison d'un emplacement par logement doit être prévu;

Considérant que le projet prévoit la conservation de l'un des garages et la création d'un local «vélos» en lieu et place du second garage existant; que vu la localisation hyper-centrale du site, il y a lieu de favoriser les modes de déplacements doux et de réduire l'importance de l'automobile dans les projets d'urbanisation; que néanmoins, bien qu'un local «vélos» soit proposé, le précédent refus mentionnait qu'il y avait lieu de limiter l'impact du projet au maximum sur l'espace public en réduisant le nombre de logements; que la dérogation n'est pas admissible;

Considérant que le projet propose l'aménagement de huit kots et d'un local «vélos» dans un immeuble existant; que ce programme est excessif pour l'endroit considéré;

Considérant que le projet ne présente pas de mixité de type d'habitat; qu'hormis deux logements, le programme vise plusieurs entités sans espace extérieur; que celles-ci ne présentent pas les qualités que tout nouveau logement doit présenter;

Considérant que la dérogation à l'article du G.C.U. n'est pas admissible;

Considérant que la présente demande ne correspond pas à la politique de la Ville de Liège dont l'objectif n'est pas de s'opposer à l'investissement, pour lequel des critères de rentabilité sont inhérents, mais de viser la diversité dans la typologie des logements et la mixité des populations urbaines, de créer des conditions qui incitent à vivre en ville, qui défendent un modèle urbain et une alternative crédible au logement campagnard; donc de plutôt favoriser le maintien et la création de logements à destination des familles et d'encourager la rénovation des petits logements déjà existants légalement;

Considérant que le projet ne constitue pas un bon aménagement des lieux; que celui-ci n'est pas admissible;

Considérant que le précédent refus mentionne que le nombre de logements doit être revu;

Considérant que les actes et travaux ne sont pas admissibles pour l'endroit considéré, le permis ne peut être délivré".

7. Le 2 novembre 2017, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 19 janvier 2018, le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions sollicite de la ville de Liège qu'elle organise une nouvelle annonce de projet au motif que le projet s'écarte des articles 60 et 131 du guide communal d'urbanisme (G.C.U.).

9. Du 3 au 19 février 2018, une nouvelle annonce de projet est organisée. Treize réclamations sont introduites.

10. Le 14 mars 2018, le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions délivre le permis d'urbanisme sollicité, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la DGO4 - direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 08 janvier 2018, réceptionnée par l'autorité de recours le 10 janvier 2018, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«[...]

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage, de sa compatibilité avec le voisinage, de la qualité du cadre de vie résultants des aménagements projetés;

Considérant que la demande a été soumise, conformément à l'article D.IV.40 à une annonce de projet pour les motifs suivants : demande impliquant un ou plusieurs écarts au guide communal; que l'annonce de projet visait l'écart suivant :

- Art. 54bis, 8° : 'Pour toutes les constructions comprenant plus de 4 appartements, l'autorisation pourra être subordonnée à l'aménagement de garages à raison, en principe, d'un emplacement par appartement'.

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux - ne relève pas d'écart relatif aux emplacements de parking; qu'en effet, celui-ci précise bien que l'autorisation pourra être subordonnée à l'aménagement de garage à raison, en principe, d'un emplacement par appartement; que cette potentialité n'implique pas une obligation à respecter mais donne un choix d'opportunité à la Commune; que partant il n'y a pas d'écart; que, de plus, cet

article a été rédigé à une époque où les kots étudiants n'existaient pas; qu'il ne pouvait donc pas envisager ce type de logement; que, de surcroît, il est peu probable que huit logements étudiants entraînent la présence de huit voitures;

[...]

Considérant que l'affectation du bien en un ensemble de kots étudiants permettra une augmentation de la mixité sociale dans le quartier où sera créé le projet; que la mixité ne doit pas s'envisager au sein d'un immeuble mais bien au sein d'un quartier; qu'elle sera ici renforcée par le projet proposé;

[...]

Considérant que les problèmes de stationnement ne seront pas alourdis par le projet, attendu qu'il est vraisemblable que le projet n'amènera pas un nombre conséquent de voitures; qu'en effet une étude conjointe du Bureau fédéral du Plan et du SPF Mobilité et Transports montre que la part des étudiants se rendant aux cours quotidiennement en voiture est en très nette baisse depuis 2001 et n'est plus que de 22 %; que ce nombre ne distingue pas les étudiants vivant chez leurs parents et ceux vivant en kot; qu'il est probable que le pourcentage soit plus bas pour les étudiants en kot; que le projet prévoit 8 kots; que l'impact sera donc, au maximum, de deux voitures; que le projet prévoit un garage; que l'impact final sur le stationnement du quartier sera donc, vraisemblablement, de maximum une voiture supplémentaire; que cet impact est acceptable pour un quartier situé quasiment dans le centre d'une ville;

[...]

Considérant que plusieurs écoles supérieures ainsi que l'Université se trouvent à moins de 20 minutes et à moins de deux kilomètres à pied du lieu d'implantation du projet; que l'implantation est justifiée vu les distances et durées de trajet raisonnable pour rejoindre les établissements scolaires;

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 20 décembre 2017, l'avis suivant :

'[...] Compte tenu de ce que l'ensemble de la Commission estime que le bâtiment présente une configuration et une localisation favorables à l'établissement d'un immeuble destiné à des étudiants; que le bien ne présente pas les qualités suffisantes que pour accueillir des logements destinés à des familles;

Compte tenu toutefois de ce que deux membres émettent un avis défavorable en ce que le projet est organisé sous la forme de studios distincts et autonomes et non d'un vrai ensemble de logements collectifs disposant d'espaces communs en adéquation avec le nombre de logements; que ces studios constituent des logements à l'intérieur desquels tous les éléments nécessaires à la création d'un cadre de vie doivent être intégrés; que toutefois, en l'espèce, les surfaces offertes aux occupants sont trop petites et ne permettent pas de garantir la création d'un cadre de vie de qualité et durable; que notamment un espace de cuisine commun devrait être organisé en lieu et place des cuisines intégrées dans les studios; qu'il convient de revoir le cloisonnement du projet;

Compte tenu de ce que deux membres estiment que le projet peut être accepté en ce que les logements permettent d'offrir un cadre de vie de qualité pour des étudiants qui, en l'espèce, constituent la cible du projet; que

les dimensions réduites des studios sont acceptables dès lors qu'il ne s'agit pas de créer des logements en tant que résidence permanente; que ceux-ci estiment qu'il convient de renforcer l'isolation de l'immeuble;

Par deux voix favorables et deux voix défavorables, l'avis de la Commission est réputé favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux partage l'avis favorable de la Commission en ce que les logements projetés offrent un cadre de vie de qualité pour des étudiants; qu'elle ne rejoint pas l'avis défavorable qui prône l'organisation en logement collectif avec espace commun; qu'en effet un tel logement collectif n'est pas adapté à la vie estudiantine qui demande du calme et de l'isolation pour étudier et travailler; que les espaces communs ne seraient pas favorables à l'étude et au travail d'un étudiant;

[...]»;

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 pour ce qui concerne sa position favorable au projet;

Considérant que l'autorité de recours, conformément aux dispositions de l'article D.IV.68 du CoDT, a sollicité en date du 19 janvier 2018 l'organisation des mesures particulières de publicité par l'entremise de la Commune; que l'activation de ces dispositions induit que les délais de décision sont prorogés de quarante jours; que l'échéance pour la notification de la décision est dès lors le 21 mars 2018;

Considérant que la Ville de Liège a transmis à l'autorité de recours en date du 20 février 2018, réceptionné le 26 février 2018, les informations relatives à l'annonce de projet; que ces mesures particulières de publicité se sont déroulées du 27 janvier 2018 au 19 février 2018 inclus; que durant cette période réglementaire treize réclamations ont été introduites; que celles-ci peuvent être synthétisées comme suit :

- Problèmes de voirie et de stationnement;
- Nuisances diverses;
- Les dérogations sollicitées;
- L'affectation proposée pour cet immeuble;

Considérant que les thèmes abordés par ces réclamations sont identiques aux réclamations formulées lors de la procédure de première instance;

Considérant qu'à cet égard, l'autorité de recours se rallie aux motivations de la Ville de Liège et libellées notamment comme suit :

«[...] Considérant que les réclamations qui évoquent l'affectation du bien mentionnent que la création même d'un immeuble de kots au sein d'un quartier résidentiel n'a pas lieu d'être; que ce type d'affectation doit être prévu en centre-ville; que si la politique actuelle est de faire revenir des familles en centre-ville, ce type de projet aurait tendance à faire fuir les riverains actuels; que bien que proche du centre-ville, le projet est assez éloigné des écoles supérieures et du réseau de transport en commun principal; que la situation géographique de l'immeuble n'est pas la plus adéquate pour des étudiants;

Considérant que la parcelle concernée est en zone d'habitat au plan de secteur; que cette affectation est conforme à la définition établie par le CoDT

concernant cette zone; qu'il n'est pas démontré qu'elle est incompatible avec la présence de familles dans le quartier; que ce point n'est pas retenu;

Considérant que les réclamations qui évoquent les nuisances diverses mentionnent que, vu l'affectation proposée, celle-ci va indéniablement engendrer des nuisances sonores; [...]

Considérant que les incivilités (nuisances sonores) ne sont pas de la compétence du service de l'urbanisme; que le règlement de police est d'application; [...]; que ce point n'est pas retenu;

[...]

Considérant que les réclamations qui visent les problèmes de voirie mentionnent l'existence de stationnement sauvage, le non-respect des divers panneaux d'interdiction et de limitation d'accès ou de stationnement, et du manque de stationnement, et le problème d'accès pour les services d'urgences; que huit kots donc huit logements engendrent des déménagements fréquents et que la voirie ne permet pas le stationnement de véhicules de déménagement et que la fréquence élevée des déménagements se répercutera sur les riverains habitant dans l'impasse;

Considérant que les problèmes d'incivilités et/ou du non-respect du code de la route relèvent du respect des législations en vigueur et de l'usage du bien 'en bon père de famille'; que l'on ne peut préjuger de l'utilisation future du bien pour analyser une demande de permis d'urbanisme; que ce point de réclamation n'est pas retenu;

Considérant que des réclamations soumettent des demandes complémentaires de la part des riverains; que celles-ci sollicitent :

- L'interdiction de stationnement - sauf pour les riverains - de la partie impasse de la rue Hocheporte, et accès uniquement aux riverains;
- Une politique de précaution et de sécurité autour de la circulation locale, de manière globale et spécifique;
- L'avancée du plan de circulation prévu pour les rues Hocheporte et Xhovémont - en discussion avec les autorités depuis un certain temps et sa mise en œuvre rapide;

Considérant que ces points ne sont pas liés à l'objet même de la demande de permis d'urbanisme; qu'ils n'empêchent pas notre assemblée de se positionner sur la demande; qu'il appartient aux réclamants de solliciter le service de la Gestion de l'espace public; que ces points de réclamation ne sont pas retenus; [...]]»;

Considérant en outre que pour ce qui concerne la problématique du stationnement et le nombre d'emplacements de stationnement soulevés dans plusieurs réclamations, l'autorité de recours se rallie aux arguments développés par la DGO4 - Direction Juridique des Recours et du Contentieux repris ci-avant;

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

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la S.A. MIMOB est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. L'extrême urgence

Comme l'indique la partie requérante, les travaux de transformation, qui viennent d'être entamés et dont elle a eu connaissance le 7 juin 2018, risquent d'être achevés avant l'issue d'une procédure en suspension ordinaire. L'extrême urgence est dès lors établie.

VII. L'urgence en tant que condition de fond

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose comme suit les inconvénients d'une gravité suffisante qui justifient la demande de suspension :

- " Selon la jurisprudence de Votre Conseil, «les communes sont par principe recevables à poursuivre l'annulation d'actes administratifs qui affectent l'aménagement de leur territoire [...] lorsqu'elles les estiment contraires à leurs intérêts ou à leurs choix politiques» (C.E., 24 octobre 2013, 225.238, Commune d'Orp-Jauche; C.E., 1^{er} juillet 2014, 227.948, Ville de Marche-en-Famenne).

Il en va de même pour les demandes de suspension ordinaires ou en extrême urgence.

En l'espèce, la Ville de Liège est la commune sur le territoire de laquelle le projet s'implante. En première instance, elle a refusé l'octroi du permis d'urbanisme (pièce I.10).

Le projet va à l'encontre de la politique communale en matière d'urbanisme. La Ville de Liège entend en effet soutenir une urbanisation tendant à favoriser l'installation de familles en centre-ville et réserver les logements étudiants à des bâtiments spécifiquement dédiés à cela situés en centre-ville, à proximité directe des principaux centres d'enseignement supérieur (Université et Hautes Ecoles) (voir pièce I.10).

Or, le projet autorise la création de 8 kots dans un bâtiment qui, d'une part comprenait initialement 3 appartements pouvant abriter des familles et, d'autre part, se situe à un endroit un peu excentré par rapport au centre-ville et aux principaux centres d'enseignement supérieur.

Le projet autorisé porte atteinte à la politique soutenue par la Ville de Liège en matière d'urbanisme : il supprime encore des logements destinés à des familles pour les remplacer par des logements de moindre qualité qui entretiennent une spirale négative d'appauvrissement du centre de la ville, avec toutes les conséquences négatives".

VII.2. Examen

Une commune ne peut utilement se limiter à invoquer une atteinte à sa politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour justifier l'existence d'inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

En l'espèce, la partie requérante met en exergue la position de la partie adverse qui, affirme-t-elle, est systématiquement en opposition à sa politique d'aménagement du territoire tendant à éviter la multiplication de kots en centre-ville au détriment de logements destinés à des familles. Elle ne donne toutefois aucun élément concret qui, en l'occurrence, démontrerait que cette politique serait à ce point malmenée par l'autorisation ministérielle attaquée qu'il faille en suspendre l'exécution sans attendre l'issue de la procédure en annulation.

L'acte attaqué autorise en effet la rénovation de l'enveloppe extérieure de l'immeuble par la pose de nouveaux châssis, la pose d'un nouveau crépi et l'aménagement de terrasses. Ces travaux, qui améliorent l'aspect extérieur de l'immeuble laissé à l'abandon jusque là, ne sont pas critiqués par la partie requérante, laquelle fait uniquement grief à l'acte attaqué d'autoriser la création de huit logements pour étudiants en lieu et place de quatre appartements et non trois comme l'indique erronément la partie requérante.

La partie requérante n'invoque pas la violation par le projet d'un règlement spécifique visant à assurer la qualité des logements, lesquels sont *a priori* conformes à l'ensemble des textes réglementaires visant à assurer la salubrité des logements, comme l'a, au demeurant, constaté le service logement de la ville de Liège. Les plans déposés en annexe à la demande laissent apparaître que les logements pour étudiants présenteront un certain degré de confort puisque ceux-ci, totalement neufs, disposeront tous de salles d'eau et kitchenettes individuelles.

Il y a par ailleurs lieu d'observer que, en réponse aux réclamations émises dans le cadre de la seconde annonce de projet, le collège communal indiquait que "la parcelle concernée est en zone d'habitat au plan de secteur", "que cette affectation est conforme à la définition établie par le CoDT concernant cette zone" et

"qu'il n'est pas démontré qu'elle est incompatible avec la présence de familles dans le quartier".

La partie requérante ne démontre donc pas que l'arrêté attaqué "supprime encore des logements destinés à des familles pour le remplacer par des logements de moindre qualité qui entretiennent une spirale négative d'appauvrissement du centre de la ville, avec toutes les conséquences négatives".

L'urgence n'est par conséquent pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.A. MIMOB est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le dix-huit juin deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Xavier DUPONT,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.