

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.543 du 17 mai 2019

A. 222.950/XIII-8104

En cause : **LEGROS** Georges,
ayant élu domicile chez
M^e Jean Pierre LEROI, avocat,
rue des Buissons 81
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 août 2017, Georges LEGROS demande l'annulation de la décision prise, le 23 juin 2017, par le Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Aménagement du territoire refusant de délivrer un permis d'urbanisme pour la régularisation, d'une part, de la pose d'une palissade et, d'autre part, d'un second logement dans le bien sis rue Lacroix, 27 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2019 à 9.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-François CARTUYVELS, *loco* M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses 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. Par un courrier du 22 août 2014, le service de la numérotation et de la sous-numérotation du département des affaires citoyennes de la ville de Liège informe le requérant avoir procédé à la sous-numérotation de son immeuble situé rue Lacroix, 27 à Liège, cadastré 2^{ème} division, section D, n° 443 p4.

2. Le 19 août 2016, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur le bien précité et ayant pour objet la régularisation, d'une part, de la pose d'une palissade et, d'autre part, d'un second logement.

La demande de permis comporte une demande de dérogation aux prescriptions du règlement sur les bâtisses et les logements de la ville de Liège ; celle-ci a pour objectif le "maintien de l'aménagement existant du jardinet en gravier (la fonction de jardin est maintenue) et [le] maintien de la clôture opaque précédemment réalisée pour plus d'intimité, notamment vis-à-vis du carrefour (rues Lemille et Lacroix) jouxtant la parcelle".

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

3. Du 21 novembre au 6 décembre 2016, une enquête publique se déroule. Une lettre d'observations est déposée.

4. Le 14 décembre 2016, la société civile à responsabilité limitée (S.C.R.L.) COMPAGNIE INTERCOMMUNALE LIEGEOISE DES EAUX (CILE) émet un avis favorable sur la demande de permis.

5. Le 27 janvier 2017, le collège communal de la ville de Liège refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 30 janvier 2017.

6. Par pli recommandé à la poste le 25 février 2017, le conseil du requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus du 27 janvier 2017.

7. Le 5 avril 2017, la Commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le recours.

8. Le 14 juin 2017, la direction juridique des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) transmet au Ministre une note ainsi qu'un projet d'arrêté portant refus du permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 23 juin 2017, le Ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse du requérant

Le premier moyen est pris de la violation de "la motivation matérielle/interne dans l'insuffisance, la non-pertinence, l'inexactitude et l'inadaptation des motifs de l'acte attaqué, de la violation du règlement communal d'urbanisme" et du "défaut de motivation, de l'insuffisance et de l'erreur quant aux motifs de droit et de fait, de la contradiction des motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir".

Le requérant estime que l'acte attaqué est inadéquatement motivé au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

S'agissant de la paroi mobile, il soutient que cet aménagement permet de préserver la propreté, la sécurité et un minimum de vie privée dans un espace privatif, et d'éviter des agressions verbales et autres.

Il estime que ses arguments, énoncés dans son recours administratif, ne sont pas rencontrés dans l'acte attaqué.

Il considère que l'autorité publique a commis une erreur de droit et de fait en incriminant l'aménagement litigieux, lequel ne constitue pas, selon lui, une situation infractionnelle ni un aménagement soumis à autorisation, dès lors que sa partie dure et fixe de base (barrière à barreaux verticaux) est reconnue par la ville de Liège comme "réglementaire". Il considère que la suggestion d'implanter une simple clôture végétale n'est pas suffisante et nécessite beaucoup plus d'entretien. Il y voit une "appréciation d'opportunité se substituant à la liberté du citoyen".

Il estime que le refus de l'autorité est d'autant plus inacceptable que l'aménagement de place de parking au-devant d'habitations de la rue est quant à lui accepté. Il soutient encore que le revêtement du jardinet ne viole pas le règlement communal dès lors qu'il ne s'agit pas d'un chemin pavé de plus de la moitié de la surface et qu'il n'y a pas de gravier mais de "superbes cailloux", comme dans les jardins aménagés au goût actuel.

Il trouve inacceptable de considérer qu'il y aurait "une évidence esthétique" violée par lui ou encore une harmonie rompue. Il estime contraire à la réalité de considérer que les panneaux rompraient la continuité et la qualité de l'espace-rue à cet endroit alors que les aménagements autres sont non seulement hétéroclites mais aussi non entretenus.

S'agissant de l'existence de deux logements, il soutient que l'acte attaqué ne tient pas compte de l'incohérence de la situation créée par la partie adverse en attribuant, le 22 août 2014, une sous-numérotation spécifique (27/0001 et 27/0011) pour les deux logements de l'immeuble litigieux. Il constate que, ce faisant, les ménages distincts concernés disposaient administrativement d'une résidence séparée, conforme à la réalité.

Il estime que c'est à tort que l'autorité communale a exigé par la suite l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme, sur la base de nouveaux critères, apparemment issus d'une note du 14 octobre 2016, en vertu desquels une habitation ne serait divisible qu'au-dessus de 200 m². Il considère qu'une autorité ne peut rétroagir en disqualifiant ainsi un bien déjà divisé antérieurement.

Dans son mémoire en réplique, il souligne que l'aménagement de la palissade ne dépasse pas une hauteur de 1,60 m et 1,80 m, ce qui protège du regard à un niveau inférieur, source de sécurité, mais permet de voir l'élévation de la façade. Il considère par ailleurs que le refus n'est pas justifié dès lors que plusieurs dérogations ont été acceptées dans le voisinage et qu'il n'y a, en l'espèce, aucune raison objective de refuser cet aménagement.

Dans son dernier mémoire, il soutient qu'il existe une contrariété dans le chef de l'autorité communale en ce que celle-ci octroie une sous-numérotation tout en estimant que les règles urbanistiques ne sont pas respectées.

IV.2. Examen

L'article 84, § 1^{er}, 1°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) énonce ce qui suit :

" Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :

1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes; par «construire ou placer des installations fixes», on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé

[...]".

L'article 262, § 1^{er}, 5°, e), du même Code est rédigé comme suit :

" Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme :

[...]

5° tout aménagement réalisé en zone d'habitat, en zone d'habitat à caractère rural ou en zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre ou se rapportant à un bâtiment existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou dûment autorisé sur la base de l'article 111 ou 112 et affectée en tout ou en partie à la résidence qui vise :

[...]

e) les clôtures de 2,00 m de hauteur maximum constituées au moyen de haies vives d'essences régionales ou de piquets reliés entre eux par des fils ou treillis avec, éventuellement, à la base, une plaque de béton ou un muret de 0,50 m de hauteur maximum, ou par une ou deux traverses horizontales, ainsi que les portiques et portillons d'une hauteur maximale de 2,00 m permettant une large vue sur la propriété".

En l'espèce, il ressort du reportage photographique déposé par le requérant que l'aménagement litigieux est une palissade opaque de couleur gris clair.

Un tel dispositif consiste bien un aménagement soumis à permis d'urbanisme visé à l'article 84, § 1^{er}, 1°, du CWATUP dès lors qu'il s'agit de placer une installation incorporée au sol, ancrée à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé.

Par ailleurs, la clôture représentée dans le reportage photographique ne réunit pas les caractéristiques susceptibles de faire l'objet d'une dispense de permis d'urbanisme en application de l'article 262, § 1^{er}, 5°, e), du CWATUP.

Partant, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que le projet de clôture à rue était soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme.

L'article 49, alinéa 1^{er}, du règlement de la ville de Liège "sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage" du 8 novembre 1935 dispose comme suit :

" Aménagement - La zone de recul doit être aménagée en jardinet sur toute sa longueur à front de rue et sur toute sa profondeur, depuis l'alignement jusqu'au front de bâtisse".

L'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

" [...]

Considérant qu'il apparaît à la lecture des plans et à la vision du reportage photographique que la régularisation doit également viser l'aménagement de la zone de recul à rue par la pose de gravier de teinte jaune sur une partie de sa surface en lieu et place du jardinet;

[...]

Considérant que la demande de permis déroge au règlement communal sur les bâtisses et les logements de la ville de Liège en ce qui concerne :

- la zone de recul qui n'est pas aménagée en jardinet sur toute sa longueur à front de rue et sur toute sa profondeur depuis l'alignement jusqu'au front de bâtisse (article 49);
- [...]".

La circonstance qu'il ne s'agirait pas d'un chemin pavé de plus de la moitié de la surface, comme le soutient le requérant, est sans pertinence dès lors que cette condition n'est pas reprise à l'article 49 précité. Par ailleurs, c'est le requérant lui-même qui indiquait vouloir installer du gravier sur la surface avant de son bien, en sollicitant le "maintien de l'aménagement existant du jardinet en gravier (la fonction de jardin est maintenue)".

Partant, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas violé l'article 49 du règlement communal en considérant que l'aménagement de la zone de recul avant ne consistait pas en un aménagement de type jardinet.

De manière générale, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Si le contrôle du juge administratif sur la matérialité des faits et leur qualification est complet, il ne lui appartient pas d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité en charge de la police de l'urbanisme et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation spécifique suivante en ce qui concerne la clôture à rue :

" [...]

Considérant qu'en date du 14 juin 2017, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition de décision concluant au refus du permis sollicité; que cette proposition de décision repose sur les motifs développés ci-après;

[...]

Considérant que l'autorité de recours partage l'avis du Collège communal en ce que la clôture à rue telle que réalisée par des panneaux métalliques opaques fixés sur les barreaux métalliques verticaux ne participe pas à la continuité ni à la qualité de l'espace-rue à cet endroit; que les jardinets et les façades doivent être perceptibles depuis l'espace public car ils participent à son agrément et à sa

cohérence, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce au vu des aménagements réalisés;

[...]

Considérant la position avancée par le Conseil du demandeur dans son courrier du 25 février 2017 et notamment motivée comme suit :

« [...]

Que l'aménagement d'une fine paroi moderne, d'ailleurs amovible au besoin, contre la clôture ancienne est particulièrement esthétique et ne constitue nullement un mur plein, lequel est prohibé;

Qu'il s'agit au contraire d'une grille dont l'opacité n'est pas supérieure à celle des haies situées dans le voisinage, qui est assimilée erronément à un mur plein (...)

Que concernant la création d'un logement supplémentaire, sans construction ni modification des murs, l'obtention d'un permis urbanistique de transformation ou de construction n'est pas requise (...);

Considérant que la Commission d'avis a adopté une position défavorable, motivée notamment comme suit :

« (...) Compte tenu de ce qu'il ressort des éléments soulevés lors de l'audition que la palissade est nécessaire au confort et à l'isolement requis pour la tranquillité des demandeurs; que toutefois, la Commission estime que le dispositif est disproportionné par rapport à l'objectif et que celui-ci a un impact important au niveau de la perspective urbaine; que l'isolement de la zone avant peut être obtenu par la plantation d'un élément végétal tel qu'une haie;

[...]»;

Considérant que l'autorité de recours se rallie pleinement à l'avis pertinent de la Commission; que cet avis confirme les remarques et objections formulées ci-avant;

[...]

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité;

Considérant, sur base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux;

[...]".

Ainsi, la motivation précitée permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué a estimé ne pas pouvoir autoriser la clôture à rue sollicitée, malgré l'argumentation portant sur la finalité de cet aménagement développée par le requérant dans son recours administratif.

Par ailleurs, il n'est pas démontré qu'une erreur de fait aurait été commise.

La circonstance que le requérant ne partage pas la position de l'auteur de l'acte attaqué ne permet pas de conclure que celui-ci serait illégal, faute pour lui de démontrer que l'appréciation qu'a retenue l'auteur de l'acte attaqué serait dénuée de toute raison.

Les développements du mémoire en réplique, qui consistent principalement à critiquer, en ce qui concerne la clôture à rue litigieuse, les actes et prises de position de l'autorité communale sont tardifs et, partant, irrecevables, outre que les décisions éventuellement divergentes prises par l'autorité communale concernant des projets similaires ne peuvent avoir pour effet de vicier l'appréciation émise par le ministre compétent, lequel n'est pas tenu, lorsqu'il statue sur un recours en réformation, par l'appréciation du bon aménagement des lieux retenue par l'autorité communale compétente au premier échelon de la procédure administrative.

Enfin, l'octroi, en 2014, d'une sous-numérotation pour les deux logements de l'immeuble litigieux en application des articles 8 et suivants du règlement de police du 20 février 2006 relatif au numérotage et au sous-numérotage des maisons et bâtiments sur le territoire de la ville de Liège n'a pas eu pour conséquence de dispenser du respect des règles propres à la police administrative de l'urbanisme, et notamment de l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création d'un nouveau logement dans une construction existante, conformément à l'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP. La décision prise à cet égard par le service de la population, compétent en vertu de l'article 11 du règlement de police précité, est sans effet sur le bon aménagement des lieux que doivent apprécier les autorités compétentes en matière d'urbanisme.

En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse du requérant

Le deuxième moyen est pris de l'excès de pouvoir, de la violation de la hiérarchie des normes, de la violation du principe de bonne administration, du défaut de motivation et de la violation de l'article 1^{er} du CWATUP.

Le requérant estime que l'espace disponible par logement n'est pas critiquable dès lors qu'il n'existe aucune interdiction d'avoir des appartements ou des studios de surfaces analogues. Il soutient que l'appréciation doit s'effectuer au regard du "logement trop peuplé", ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il considère que l'interdiction du maintien de ces deux logements est discriminatoire par rapport à d'autres logements et par rapport à des immeubles qui ne seraient composés que de studios. Il souligne à cet égard que le taux d'occupation de l'habitation est inférieur à celui d'une seule famille avec plusieurs enfants, qui aurait pu occuper une maison unifamiliale du même volume.

Dans son mémoire en réplique, il fait valoir que l'existence d'un jardinet à l'avant et d'une cour à l'arrière du bâtiment ne sont pas des éléments permettant de justifier l'interdiction de la division de son habitation.

Dans son dernier mémoire, il soutient que la densité de l'occupation d'un immeuble peut être suffisamment contrôlée par l'autorité lors d'une demande de permis de location.

V.2. Examen

Aucune superficie minimum par logement n'étant imposée dans le cadre d'une division d'immeuble par le CWATUP, l'autorité régionale est tenue, dans l'exercice de son pouvoir de réformation, d'examiner si la demande de régularisation qui lui est soumise et qui prévoit, notamment, la création de deux logements dans le bien correspond bien au bon aménagement des lieux. Il lui appartient de se prononcer, non seulement sur le principe de la création de ces deux logements, mais également d'apprécier si ceux-ci, tels qu'ils sont prévus, correspondent à une densification de l'habitat acceptable et participent à une gestion qualitative du cadre de vie. Seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué fait sien l'avis de la DGO4, lequel est reproduit dans son acte, et dont il ressort notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant que la division de l'immeuble en deux logements n'est pas pertinente au vu des surfaces habitables disponibles; que pareille division engendre des espaces réduits et étriés peu propices au développement d'un cadre de vie de qualité, ce qui est contraire aux objectifs fixés par l'article 1^{er} du Code, ainsi que par le Schéma de Développement régional; que pareille division vise la rentabilité maximale du bien au détriment du bien-être de ses occupants; que l'immeuble, au vu de sa configuration (surfaces et volumes disponibles) est l'archétype de l'habitation unifamiliale avec un jardinet à l'avant et une cour à l'arrière, dispositif qui mérite d'être préservé;

[...]

Considérant pour rappel que les aménagements proposés doivent être propices au développement d'un cadre de vie agréable et être compatibles avec les exigences actuelles de confort; que les espaces proposés sont vraiment trop étriés,

notamment les pièces de vie et les salles de bain, que pour assurer une qualité de vie suffisante aux occupants" .

Il résulte de ces motifs que l'autorité a indiqué la manière dont elle avait exercé son pouvoir d'appréciation, tandis qu'aucun élément ne permet de conclure que celui-ci aurait été exercé de manière manifestement déraisonnable.

En conclusion, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le troisième moyen est pris de la violation des principes de bonne administration et de légitime confiance.

Le requérant estime que l'acte attaqué contrevient à ses espérances légitimes et que sa confiance légitime et la sécurité juridique sont mises à mal.

Il rappelle qu'alors que son immeuble a été considéré comme constitué de deux logements par l'octroi d'une numérotation distincte, cette qualité lui a été retirée sans qu'aucune disposition légale ne le justifie. Il considère qu'il s'agit d'un revirement d'attitude de l'autorité qui lui cause, ainsi qu'à son locataire, un préjudice considérable.

Il réitère son argumentation dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire.

VI.2. Examen

Le principe de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité sans qu'il y ait de revirement d'attitude non justifié, ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

En conséquence, l'auteur de l'acte attaqué, autorité régionale, n'était pas lié par l'éventuelle ligne de conduite adoptée par l'autorité communale; il n'était dès lors pas tenu de motiver sa décision quant à une attitude qui ne lui est pas imputable.

Du reste, comme cela ressort de l'examen du premier moyen, l'auteur de l'acte attaqué, statuant dans le cadre de la police administrative de l'urbanisme, n'était pas tenu par la décision prise en 2014 par l'autorité communale quant à la sous-numérotation des deux logements litigieux.

En conclusion, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 3.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept mai deux mille dix-neuf, par :

Simone GUFFENS,
Anne-Françoise BOLLY,
Luc DONNAY,
Céline MOREL,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Simone GUFFENS