CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.171 du 28 février 2020

A. 219.818/XIII-7744

En cause : **MANCUSO** Santo,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
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,

Partie intervenante :

CAIRA Vicenzo,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juillet 2016, Santo MANCUSO demande l'annulation du « permis d'urbanisme délivré le 17 mai 2016 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal à Vincenzo CAIRA, relatif à un bien sis rue Xhavée, 4 à Seraing, cadastré section B, n° 222s et ayant pour objet la régularisation de la construction d'une annexe ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 août 2016, Vicenzo CAIRA a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 21 septembre 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Valérie MICHIELS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire; la partie intervenante a déposé une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 23 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 janvier 2020 à 09.30 heures.

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

M^e^ Tiffanie LUYTEN, *loco* M^e^ Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Axelle CHARLIER, *loco* M^e^ Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Valérie MICHIELS, premier auditeur, a été entendue 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. Au cours du dernier trimestre 2012, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la construction d'une annexe (extension de 19 m² sur un niveau, comprenant une salle-de-bain et une cuisine) accolée à la façade arrière d'une maison d'habitation sise à

Seraing (Jemeppe-sur-Meuse), rue Xhavée, n° 4, parcelle cadastrée section B, 9ème division, n° 222s.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège. Il se situe également dans le périmètre du règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse du 1er juillet 1913, et en zone inondable, par ruissellement, d'aléa élevé.

2. La partie requérante, est, depuis 2007, propriétaire de la parcelle sise rue Xhavée, n° 6 (cadastrée section B, n° 228e), mitoyenne de celle du demandeur de permis. Elle y a depuis lors fait construire une maison d'habitation.

3. Dans un courrier du 21 novembre 2012 par lequel il transmet des pièces complémentaires, l'architecte du demandeur de permis s'adresse en ces termes au service des autorisations de la ville de Seraing :

« Suite à notre entrevue de ce 21/11/2012 en vos locaux vous trouverez en annexe les documents cadastraux supplémentaires demandés.
À savoir les copies des plans cadastraux de 1899, 1921, et de 1952 confirmant que l'habitation principale était déjà reprise dans sa configuration actuelle (cotes bâtiment en 1952) excepté l'extension objet du plan de régularisation ».

4. Le 26 novembre 2012, ce même service établit un document intitulé « Permis d'urbanisme - récépissé d'un dossier de demande ». Il est formulé de la manière qui suit :

« Dans les quinze jours de la présente, l'administration communale précisera au demandeur le caractère complet ou pas de la demande ainsi que les délais de traitement et la procédure retenue.
Cependant, s'il s'avère que la demande n'est pas conforme à l'article 158*bis* du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (article relatif aux actes et travaux réalisés sans permis ou déclaration d'urbanisme préalable), un procès-verbal de constat sera établi et une amende calculée selon l'importance des travaux irréguliers réalisés. Le paiement de cette dernière signifiera la fin de la procédure transactionnelle. Par conséquent, un nouveau récépissé sera établi et conformément à l'article 116 dudit Code, la procédure en matière d'urbanisme pourra débuter.
N.B.- Le demandeur introduit son dossier dans la procédure "permis d'urbanisme", un examen du dossier permettra de voir s'il s'agit bien de cette procédure ».

5. Par un courrier du 11 décembre 2012, le bourgmestre et le secrétaire communal f.f. de Seraing écrivent au demandeur de permis en ces termes :

« Nous avons bien reçu votre dossier de régularisation susmentionné.
Toutefois, nous ne pouvons, dans l'immédiat, dresser un accusé de réception.
En effet, en cas d'infraction urbanistique et conformément à l'article 156 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'énergie, un agent communal assermenté établira un procès-verbal qui sera transmis au Parquet du Procureur du Roi et au Service public de Wallonie.

Une fois la procédure infractionnelle close, votre demande pourra être analysée par un technicien :
- soit les travaux seront régularisables, vous obtiendrez votre permis après acquittement éventuel d'une amende;
- soit ils ne seront pas régularisables et, une remise en état des lieux ou des mesures de réparations seront exigées ».

6. Le 16 juillet 2013, un agent communal assermenté dresse un procès-verbal de constat d'infraction qu'il transmet au Procureur du Roi de Liège et au fonctionnaire délégué.

Selon le demandeur de permis, ce procès-verbal ne lui a jamais été notifié.

Dans le courrier du 24 juillet 2013 adressé au fonctionnaire délégué, la ville de Seraing indique qu'elle n'est pas favorable à une régularisation des travaux en l'état. Elle précise ce qui suit :

« [...] la hauteur sous plafond de la cuisine et de la salle de bains ainsi que la luminosité dans le séjour et la cuisine ne respectent pas le règlement communal de police sur les bâtisses. Dès lors, nous proposons que la toiture soit rehaussée pour atteindre une hauteur sous plafond de deux mètres cinquante et qu'une solution soit apportée aux baies de fenêtres du séjour et de la cuisine, afin de recevoir un éclairage naturel suffisant.
Préalablement, la demande sera soumise à l'enquête publique prescrite par l'article 320, 2°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie. L'avis définitif sera subordonné au résultat de ladite enquête et à votre avis favorable éventuel conformément à l'article 107 dudit Code ».

7. Par un courrier du 9 décembre 2013, le parquet de Liège avise la ville de Seraing que le dossier a été « classé sans suite admin. le 27.11.2013 ».

8. Par un courrier du 2 juin 2014, le fonctionnaire délégué écrit ce qui suit au collège communal :

« Je fais suite à ce procès-verbal dressé par vos services et au sujet duquel vous m'avez transmis votre position défavorable [...].
Il apparaît que les travaux ici visés ont un impact limité et ne contreviennent pas à des dispositions légales et réglementaires de niveau régional approuvées en vertu du Code wallon d'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie qui empêcheraient leur maintien par une régularisation moyennant le respect des conditions adaptées (Cf. circulaire du 5 juillet 2007).
La compétence communale est donc entière en la présente occurrence et en application de l'art. 107, § 1er, 3ème alinéa du Code.
Je saurai gré au Collège de me communiquer le détail des motivations au fondement de l'avis défavorable communiqué dans le courrier précité, ainsi que le texte des mesures de réparation que le Collège souhaite requérir ».

9. Par un pli recommandé le 21 mai 2015, le conseil du demandeur de permis invite le fonctionnaire délégué à statuer sur la base de l'article 118 du CWATUP.

10. Par un courrier du 5 juin 2015 adressé au demandeur de permis, le fonctionnaire délégué accuse réception de cette demande à la date du 22 mai 2015, indique que la saisine est recevable, que sa décision sera envoyée dans les 75 jours de la réception du dossier et que le dossier doit être soumis à enquête publique car il déroge « au règlement communal de police sur les bâtisses (article 54 : hauteur sous plafond et 106 : éclairage des pièces de vie) ».

Le même jour, le fonctionnaire délégué demande au collège communal de Seraing de soumettre la demande de permis aux mesures particulières de publicité. Ce courrier reste, semble-t-il, sans suite.

11. Par un courrier recommandé du 24 juillet 2015, le conseil du demandeur de permis introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision implicite de refus de permis du fonctionnaire délégué.

12. Par un courrier du 29 juillet 2015, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 accuse réception du recours mais sollicite une copie des plans de la demande.

13. Par un pli du même jour, cette administration indique au demandeur que le dossier complet a été réceptionné le 7 août 2015.

14. Selon l'annexe au document précisant le cadre du projet transmis par la DGO4 à la commission d'avis sur les recours en vue de l'audition, la demande déroge au règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse sur les points suivants :

« - (1) l'épaisseur des murs extérieurs qui est inférieure à l'épaisseur minimale requise (article 37);
- (2) la hauteur de plancher à plafond des pièces nouvelles qui est inférieure à la hauteur minimum requise (article 38);
- (3) les superficies totales des baies de fenêtres du séjour et de la cuisine qui sont inférieures aux surfaces minimales requises (article 39) ».

15. Le 9 septembre 2015, la commission d'avis sur les recours donne sur le projet un avis favorable conditionnel.

16. Le 29 octobre 2015, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de délivrer le permis sollicité « moyennant la réalisation des mesures particulières de publicité ».

17. Par un pli recommandé du 12 novembre 2015, le ministre invite le collège communal de Seraing à soumettre le dossier à enquête publique en mentionnant les dérogations aux articles 37, 38 et 39 du règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse.

18. Une enquête publique se tient du 24 février au 9 mars 2016; elle ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

19. Le 17 mai 2016, le Ministre chargé de l'Aménagement du territoire accorde, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, dont les motifs sont les suivants :

« [...]
Considérant que Monsieur Vincenzo Caira a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Xhavée, 4 à 4101 Seraing (Jemeppe-sur-Meuse), cadastré section B, n° 222 s et ayant pour objet la régularisation de la construction d'une annexe; que le récépissé de cette demande est daté du 26 novembre 2012;

Considérant qu'en date du 21 mai 2015, le demandeur a saisi le Fonctionnaire délégué;

Considérant que le Fonctionnaire délégué a, en date du 5 juin 2015 et en application de l'article 118 du Code, enjoint la commune à soumettre la demande aux mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 11°, du Code; qu'aucune suite n'a été donnée à cette injonction;

Considérant, en conséquence, que le Fonctionnaire délégué n'a pas statué dans le délai prescrit à l'article 118, § 2, du Code précité;

Considérant que Maître Alain Lebrun, avocat, agissant au nom du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 24 juillet 2015, réceptionné le 27 juillet 2015; qu'il a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable; que, toutefois, les délais d'instruction ont commencé à courir à partir du 7 août 2015;

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

Considérant que l'audition a eu lieu le 9 septembre 2015;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 9 septembre 2015, un avis favorable conditionnel (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 29 octobre 2015, une proposition d'octroi conditionnel 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, adopté par arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne en date du 26 novembre 1987, modifié par Arrêté du Gouvernement wallon en date du 6 février 2003, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;
Considérant que le bien se situe dans le périmètre d'application du règlement sur les bâtisses du 1er juillet 1913 de Jemeppe-sur-Meuse;
Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation préalable 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 régularisation de la transformation avec extension d'une habitation unifamiliale;
Considérant que la demande de permis d'urbanisme visant ladite régularisation est datée du 26 octobre 2012; que le récépissé du dossier de demande est daté du 26 novembre 2012;
Considérant qu'un courrier daté du 21 décembre 2012 émanant du service des autorisations de la ville de Seraing indique cependant au demandeur que, d'une part, aucun accusé de réception ne peut être dressé dans le cadre de sa demande eu égard à l'existence d'une infraction urbanistique et que, d'autre part, un procès-verbal va être dressé; qu'une fois la procédure infractionnelle close, la demande de régularisation pourra être examinée;
Considérant que l'article 159*bis* du Code dispose que 'Pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1er, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1er, est irrecevable, à défaut :
1° soit du jugement coulé en force de chose jugée, visé à l'article 155, § 2;
2° soit du versement du montant de la transaction';
Considérant qu'il convient d'emblée de s'interroger sur l'attitude de la ville qui se base erronément sur l'article 159*bis* du Code pour refuser de traiter la demande de permis de régularisation alors qu'aucun procès-verbal n'avait été dressé à l'époque du dépôt de la demande; que la demande de régularisation introduite est recevable;
Considérant que l'objet de la demande a fait l'objet d'un Pro Justitia dressé par le Service de l'Urbanisme de la ville de Seraing en date du 16 juillet 2013;
Considérant que ledit procès-verbal a été, en date du 24 juillet 2013, dûment notifié au Parquet du Procureur du Roi ainsi qu'au Fonctionnaire délégué pour la direction de Liège 1; que la notification en bonne et due forme au demandeur pose question; que si la ville mentionne qu'une copie du procès-verbal a été adressée à l'intéressé, celui-ci soutient que ledit procès-verbal ne lui a jamais été notifié; que la ville de Seraing ne peut produire aucun document probant attestant sans équivoque que le procès-verbal a été dûment notifié au demandeur;
Considérant, en tout état de cause, que le classement sans suite décidé par le Parquet du Procureur du Roi en date du 27 novembre 2013 a permis d'éteindre l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation;
Considérant, sur le fond, que la Commission d'avis se prononce en ces termes :
' Compte tenu de ce que le volume secondaire est accolé à la façade arrière du volume principal; que celui-ci est couvert par une toiture plate-forme inscrite en léger décalage par rapport à la toiture du volume principal; que l'ensemble bâti s'inscrit sur un bien présentant des variations de relief importantes;
Compte tenu de ce que la Commission estime que la pose d'un crépi de ton clair sur les deux volumes serait de nature à unifier l'ensemble;

Sous réserve du respect de la condition susmentionnée, la Commission émet un avis favorable';

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il y a lieu de se rallier à l'avis de la Commission d'avis sur les recours et d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité moyennant le respect de la condition mentionnée";

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, toutefois, que la demande déroge au règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse en ce qui concerne :
- l'épaisseur des murs extérieurs qui est inférieure à l'épaisseur minimale requise (article 37);
- la hauteur de plancher à plafond des pièces nouvelles qui est inférieure à la hauteur minimale requise (article 38);
- les superficies totales des baies de fenêtres du séjour et de la cuisine qui sont inférieures aux surfaces minimales requises (article 39);

Considérant que la demande doit être soumise aux mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 11°, du Code; que tel n'a pas été le cas en l'espèce; qu'en l'état, il est impossible à l'autorité de recours d'accorder légalement les dérogations et de délivrer le permis d'urbanisme;

Considérant, toutefois, que sur base de l'article 123 du Code, l'autorité de recours a invité la commune de Seraing, en date du 12 novembre 2015, à soumettre la demande aux mesures particulières de publicité;

Considérant qu'une nouvelle enquête publique portant sur l'ensemble des dérogations engendrées par le projet a été réalisée du 24 février 2016 au 9 mars 2016; qu'elle n'a donné lieu à aucune réclamation;

Considérant que les résultats de cette enquête publique n'ont été transmises par la commune de Seraing à l'autorité de recours qu'en date du 2 mai 2016;

Considérant, en conséquence, que le permis d'urbanisme peut être délivré moyennant le respect de la condition mentionnée par la Commission d'avis sur les recours;

DÉCIDE :

Article 1er. - Le permis d'urbanisme sollicité par [...] est octroyé moyennant la pose d'un crépi de ton clair sur les deux volumes ».

Cette décision a été portée à la connaissance de la partie requérante par un pli du conseil de la partie intervenante portant la date du 25 mai 2016.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en intervention

La partie intervenante conteste la recevabilité *ratione personae* du recours en annulation. Elle considère qu'il appartient à la partie requérante de démontrer « utilement » qu'elle est bien propriétaire du bien voisin du projet. Elle prétend que, dès lors que la partie requérante n'occupe pas la maison alors que le chantier est pratiquement terminé, et qu'elle n'y est pas domiciliée, il serait possible qu'elle ait vendu ou soit sur le point de vendre la parcelle en cause.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante estime que sa qualité de propriétaire de la parcelle voisine du projet litigieux suffit à justifier son intérêt à agir. Elle dépose à cet égard une copie de son titre de propriété ainsi que de la matrice cadastrale relative à cette parcelle, et souligne que sa qualité de propriétaire n'a jamais été contestée antérieurement, le conseil de la partie intervenante ayant d'ailleurs jugé utile de porter l'acte attaqué à sa connaissance. À titre subsidiaire, elle précise que, aussi longtemps qu'elle reste propriétaire du bien, elle conserve son intérêt au recours, même à supposer qu'elle soit « sur le point de [le] mettre en vente » - ce qui ne serait pas le cas.

IV.2. Examen

La seule qualité de propriétaire de la parcelle voisine de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis.

Cet intérêt persiste tant que le requérant reste titulaire du droit de propriété du bien en cause, et ce, même s'il a marqué son intention de le céder, mais ne l'a pas encore fait.

En l'espèce, outre la copie de l'acte authentique d'acquisition du 27 août 2007 de la parcelle n° 228e, mitoyenne du projet, le requérant produit, en annexe au mémoire en réplique, un document cadastral établissant qu'il en était toujours propriétaire le 25 janvier 2017, postérieurement à l'introduction du présent recours. La partie intervenante n'apporte aucun élément de nature à démontrer que tel n'est plus le cas.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen « de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de la contradiction des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle considère que la motivation du permis litigieux est insuffisante dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre en quoi l'octroi des trois dérogations au règlement sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse garantirait un meilleur aménagement des lieux que la stricte application du règlement concerné. Elle ajoute que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. À cet égard, elle relève que le permis est muet quant aux conditions imposées par l'article 113 du CWATUP.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse déduit de l'avis de la commission d'avis sur les recours, fondé sur le reportage photographique « particulièrement complet » joint à la demande de permis et repris à son compte par l'administration puis par l'auteur de l'acte attaqué, qu'il a bien été procédé à un examen des circonstances de l'espèce. Elle évoque notamment la condition portant sur la pose d'un crépi de ton clair sur les deux volumes et soutient que la partie requérante ne conteste pas ces considérations.

Elle reconnaît que les termes de l'article 113, alinéa 1er, du CWATUP ne sont expressément repris ni dans la motivation de l'avis de la commission, ni dans celle du permis litigieux. Cependant, elle considère qu'on ne peut en déduire que les exigences requises par cette disposition ne sont pas rencontrées. S'agissant du paysage en particulier, elle souligne qu'elle a considéré que l'ensemble bâti s'inscrivait sur un bien présentant d'importantes variations de relief, que le volume secondaire était peu perceptible et qu'il était recouvert d'une toiture plate tout comme une partie de la façade arrière du volume principal. Elle estime ainsi avoir « implicitement mais certainement considéré que les actes et travaux soit respectent,

soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales ».

C. Le mémoire en intervention

À titre principal, la partie intervenante considère que le règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse, d'une part, est dénué de fondement légal, et, d'autre part, n'est pas opposable à défaut de publication. Elle sollicite son écartement sur la base de l'article 159 de la Constitution, et soutient qu'en conséquence, le permis litigieux n'est pas dérogatoire.

Quant au fondement légal du règlement précité, elle déduit de l'arrêt n° 105.215 du 27 mars 2002, ce qui suit:

> « [...] la police communale de la salubrité publique (actuellement réglée par l'article 135 de la nouvelle loi communale, mais réglée, à l'époque de l'adoption du règlement litigieux, par l'article 50 du Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution de municipalités et l'article 3 du décret des 16-24 août sur l'organisation judiciaire) ne peut servir de fondement légal à un règlement de police communal dont les objectifs relèvent de la police du logement ».

Elle estime que ceci se justifie par la différence entre les notions de « salubrité » dans le cadre de la police du logement et dans celui de la police communale de la salubrité publique. Selon elle, l'objectif des règles dont la dérogation est alléguée (superficie minimale des baies et fenêtres, hauteur minimale de plancher-plafond,...) relève de la police du logement, et non de la police communale de la salubrité publique, qui vise des critères hygiéniques. Elle en déduit que le règlement de police sur les bâtisses litigieux doit être écarté pour absence de fondement légal.

Elle conteste par ailleurs le caractère obligatoire et l'opposabilité de ce règlement, à défaut de preuve de sa publication.

À titre subsidiaire, elle estime que les dérogations dénoncées ont trait à la police administrative du logement et que, eu égard au principe de l'indépendance des polices administratives, la partie adverse ne pouvait pas les traiter dans le cadre d'un acte relevant de la police de l'urbanisme.

À titre infiniment subsidiaire, elle soutient que les dérogations ont été suffisamment motivées dans l'avis de la commission d'avis sur les recours annexé au permis et dont la partie adverse s'est approprié les motifs.

D. Le mémoire en réplique

Selon la partie requérante, la partie adverse se limite à affirmer que le dossier de demande suffit à démontrer qu'elle a procédé à un examen des circonstances de l'espèce en se fondant sur des affirmations péremptoires qui ne ressortent pas de la motivation du permis.

Quant à l'argumentation de la partie intervenante, elle considère tout d'abord que les enseignements de l'arrêt n° 105.215 du 27 mars 2002 ne sont pas transposables en l'espèce.

À cet égard, elle relève que le règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse est daté des 1er juillet 1913, 15 octobre 1913 et 18 février 1914, soit à un moment où la nouvelle loi communale n'était pas d'application.

Elle constate ensuite que ce règlement ne se fonde pas exclusivement sur l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 mais également sur le décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, sur la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ainsi que sur les articles 75, 78 et 102 de la loi communale et sur la loi du 1er février 1844 qui concerne les voiries, de sorte qu'il ne trouve pas son fondement dans la seule police du logement.

Elle considère enfin que, contrairement au règlement communal en cause dans l'arrêt n° 105.215 du 27 mars 2002, dont les objectifs (« donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement et améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune ») relevaient indubitablement de la politique du logement mise en œuvre par le Code wallon du logement, le règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse, même si certaines de ses dispositions concernent les logements, poursuit avant tout un objectif global de préservation de la salubrité publique, conformément à l'article 135 de la nouvelle loi communale (ancien article 50 du décret du 14 décembre 1789).

Quant à la publication du règlement de police en cause, la partie requérante « s'en remet à l'instruction de l'Auditorat, si besoin est ».

À titre subsidiaire, elle soulève un « nouveau moyen d'ordre public, pris de la violation de l'article 114 de la nouvelle loi communale (anciennement article 102 de la loi communale) », estimant que, si le règlement précité n'a effectivement

pas été dûment publié, le permis délivré, fondé sur l'application d'un règlement non obligatoire, est lui-même dépourvu de base légale.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que l'exigence de motivation renforcée des dérogations accordées se rapporte à l'objet même de celles-ci et non à l'objet du projet en tant que tel (même s'il peut y avoir des projets qui, en tant que tels, sont dérogatoires, précise-t-elle). Elle estime qu'en l'espèce, l'objet du projet est plus large que l'objet des deux dérogations.

En ce qui concerne le paysage, elle considère que l'épaisseur des murs et la hauteur minimale sous plafond de l'annexe n'ont aucun impact paysager, de sorte qu'elle ne voit pas comment elle aurait pu motiver sa décision plus avant sur ce point.

Quant aux options urbanistiques et architecturales, elle ne voit pas en quoi chacune des deux dérogations auraient un rapport avec celles-ci, dès lors qu'elles sont relatives à des questions d'hygiène et de sécurité publique.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante estime que l'article 135 de la nouvelle loi communale peut servir de fondement légal au règlement sur les bâtisses. Elle conteste le raisonnement de la partie adverse quant à l'objet auquel doit se rapporter la motivation des dérogations dès lors que, selon elle, « hygiène publique et sécurité publique » et « l'urbanisme et l'architecture » ne sont pas antinomiques mais au contraire peuvent se rejoindre et être complémentaires. Elle conclut qu'à tout le moins le caractère exceptionnel de la dérogation doit faire l'objet d'une motivation.

Quant à la dérogation à l'article 39 du règlement précité relatif au rapport superficie plancher/baies, elle insiste sur le fait que le dossier de demande doit permettre, soit de prouver la conformité de la demande audit article, soit que ce n'est pas le cas et qu'il y a donc lieu à dérogation. Or, dans le cas d'espèce aucun des deux cas ne ressort de la motivation de l'acte attaqué de sorte que « l'on ignore en réalité si l'autorité a bien statué en connaissance de cause ».

V.2. Examen

Selon la motivation du permis attaqué, l'annexe litigieuse s'écarte sur trois points du règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse. L'auteur de l'acte attaqué expose la teneur de ces dérogations de la manière qui suit :

« - l'épaisseur des murs extérieurs qui est inférieure à l'épaisseur minimale requise (article 37);
- la hauteur de plancher à plafond des pièces nouvelles qui est inférieure à la hauteur minimale requise (article 38);
- les superficies totales des baies de fenêtre du séjour et de la cuisine qui sont inférieures aux surfaces minimales requises (article 39) ».

Le règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse, sur lequel se fondent les dérogations litigieuses, a été adopté par trois délibérations successives du conseil communal de Jemeppe-sur-Meuse des 1er juillet 1913, 15 octobre 1913 et 18 février 1914.

La partie intervenante soulève trois motifs potentiels qui amèneraient en l'espèce à ne pas appliquer ce règlement à la demande de permis litigieuse. Le premier porte sur sa base légale, le deuxième concerne son opposabilité, et enfin, le troisième est relatif à l'indépendance des polices administratives.

Sur la question de la base légale des dispositions litigieuses

Il ne s'impose pas avec la force de l'évidence que des dispositions telles que celles visées qui imposent une superficie minimale des baies (article 39 du règlement), une hauteur sous plafond des pièces (article 38) et une épaisseur des murs extérieurs (article 37) relèvent exclusivement de la politique du logement. En effet, imposer des hauteurs intérieures sous plafond et des superficies minimales de baies, surtout à l'époque où ces dispositions ont été prises, vise également à assurer un volume d'air suffisant dans les pièces d'un logement et révèle donc des préoccupations relatives à la salubrité publique. De même, l'épaisseur minimale des murs extérieurs tend à assurer la stabilité des bâtiments, ce qui ressort de la sécurité publique. Or, le conseil communal, en 1913 et 1914, était déjà compétent pour prendre des règlements ayant pour objet la sécurité et la salubrité publique. Partant, ces dispositions ont pu être adoptées sur le fondement de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 mais également sur celui du décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ainsi que des articles 75, 78 et 102 de la loi communale et de la loi du 1er février 1844 qui concerne les voiries, de sorte qu'il ne trouve pas son fondement dans la seule police du logement.

Sur la question de l'opposabilité du règlement de police sur les bâtisses de Jemeppe-sur-Meuse

Depuis son adoption, ce texte a fait l'objet de diverses modifications, dont certaines portent sur les articles visés par l'acte attaqué.

Quant à l'épaisseur des murs, selon les renseignements collectés par l'auditeur-rapporteur, l'article 37 du règlement visé disposait comme suit à la date de l'introduction de la demande de permis litigieuse :

« Article 37
Les murs de fondations des façades à rue et des pignons doivent avoir jusqu'au niveau du rez-de-chaussée, un empattement de six centimètres au moins de chaque côté des murs en élévation.
Les façades des bâtiments longeant la voie publique ou à front de la voie publique, doivent avoir au moins :
Bâtiments à un étage :
0,36 mètres d'épaisseur ou 1,5 briques sur toute la hauteur;
Bâtiments à deux étages :
[...]
Bâtiments à trois étages :
[...]
Bâtiments à quatre étages :
[...]
L'entresol est considéré dans ces divers cas comme étage.
L'épaisseur des murs à rue ne peut en aucun cas être inférieure à 0,36 mètres ou 1,5 briques.
L'épaisseur des murs extérieurs des annexes avec étage, sera également d'au moins 0,36 mètres pour le rez-de-chaussée et de 0,24 mètres pour l'étage; pour les annexes sans étage, elle sera de 0,24 mètres au moins.
Si les façades sont en d'autres matériaux que la brique ou la pierre de taille, d'autres épaisseurs peuvent être admises.
[...]
Les murs-pignons de même que les murs mitoyens doivent avoir au moins 0,36 m ou 1,5 briques d'épaisseur sur toute leur hauteur ».

Ces alinéas de l'article 37 sont issus de la version initiale du règlement communal de police sur les bâtisses et ont été adoptés par une délibération du 1er juillet 1913.

Or, la ville de Seraing a transmis le 20 février 2019, à la demande de l'auditeur-rapporteur, une copie certifiée conforme du registre établissant la publication le 24 avril 1914, des trois délibérations des 1er juillet 1913, 15 octobre 1913 et 18 février 1914. Partant, l'opposabilité de cette disposition est établie à suffisance.

Selon les plans joints à la demande, les murs extérieurs de l'annexe litigieuse présentent une épaisseur de 20 centimètres, au lieu des 24 centimètres

prévus par l'article 37, alinéa 5, *in fine*, précité, de manière telle que cet aspect de la construction y déroge effectivement.

Quant aux hauteurs minimales sous plafond des pièces, l'article 38 du règlement précité a été modifié à plusieurs reprises.

Dans sa version initiale adoptée par la délibération du 1er juillet 1913 précitée, cette disposition prévoyait, pour les rez-de-chaussée, bâtiments principaux et dépendances y attenant une hauteur minimum de 3 mètres depuis le dallage jusqu'au plafond. Ainsi qu'il a été précisé *supra*, cette délibération a été publiée le 24 avril 1914.

Cet article a été modifié par une délibération du 10 décembre 1954, publiée le 17 décembre 1954, et se lisait comme suit:

« Le rez-de-chaussée, tant des bâtiments principaux que des dépendances y attenantes, doit avoir une hauteur minimum de 2,80 m, mesurée depuis le dallage ou plancher jusqu'au plafond. La hauteur intérieure des étages doit être de 2,70 m minimum. La hauteur intérieure des étages doit être de 2,70 m au moins sur la moitié de la profondeur de la mansarde.
Dans la partie au nord de la ligne de chemin de fer Liège-Namur, exception faite des rues Sualem et de Hollogne, et pour autant que l'éclairage et l'aération des pièces soient assurées, ces hauteurs peuvent être ramenées à 2,70 m pour le rez-de-chaussée et 2,50 m pour les étages ».

Une délibération du 5 février 1960, publiée le 9 février 1960, a réduit à 2,60 mètres la hauteur intérieure des étages tout en maintenant les autres minima prévus par le texte de 1954.

Par une délibération du 6 décembre 1967, le conseil communal de Jemeppe-sur-Meuse a complété ce texte en y ajoutant un alinéa qui prévoit notamment que « pour des constructions situées dans d'excellentes conditions de recul, d'orientation et d'altitude, en principe semblables à celles réalisées dans les cités-jardins », ces hauteurs pourront, en ce qui concerne les rez-de-chaussée, être réduites à 2,70 mètres minimum de hauteur libre de plancher à plafond.

En application de l'article 61 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire, cette délibération a été approuvée par un arrêté royal du 9 avril 1968.

La ville de Seraing et la partie adverse ont néanmoins indiqué à l'auditeur-rapporteur ne pas être en mesure d'apporter la preuve de la publication de la délibération du 6 décembre 1967, ni de celle de l'arrête royal du 9 avril 1968.

Enfin, par une délibération du 11 septembre 1969, le conseil communal a décidé de « confirmer [sa] délibération du 6 décembre 1967 en tant qu'elle délimite la plaine des parties supérieures de Jemeppe en ce qui concerne la hauteur sous plafond des pièces d'habitation ».

Cette décision est motivée comme suit :

« Compte tenu de ce que la ligne de chemin de fer Liège-Namur est déviée vers le nord depuis le 28 avril 1968, afin de supprimer les passages à niveau des rues de la Station, des Kessales, du Laveu et Émile Royer;
Attendu qu'il y a lieu de conserver cette ligne géographique pour distinguer la plaine des hauteurs de Jemeppe, ce qui aurait pour effet d'augmenter les hauteurs sous-plafond des maisons bâties rue du Bief, Burnonville et des Fanfares ».

Cette délibération a été approuvée par un arrêté royal du 3 juin 1970.

La preuve de la publication de la délibération du 11 septembre 1969 et de l'arrêté royal du 3 juin 1970 n'est pas non plus rapportée.

Ainsi, à s'en tenir aux versions modifiées de l'article 38, dont les preuves d'une publication ont été apportées, la hauteur minimale sous plafond de l'annexe litigieuse aurait dû être de 2,80 mètres (version de l'article 38 adoptée le 5 février 1960, précitée), ou de 2,70 mètres si elle est située « dans la partie au nord de la ligne de chemin de fer Liège-Namur, exception faite des rues Sualem et de Hollogne».

La rue de la Xhavée, où se trouve le bien, est située au nord de la ligne de chemin de fer Liège-Namur, tant dans son tracé actuel que dans son tracé initial, de sorte qu'une hauteur minimale sous plafond de 2,70 mètres peut être retenue.

L'acte attaqué indique que « la hauteur de plancher à plafond des pièces nouvelles [...] est inférieure à la hauteur minimale requise », sans préciser quelle est cette hauteur.

Le courrier du 2 mai 2016 adressé par la ville de Seraing au ministre indique pour sa part que la hauteur des pièces nouvelles est de « 2,20 m au lieu de 2,70 m minimum ». Les plans joints à la demande confirment l'exactitude de cette donnée. Le projet déroge donc bien à l'article 38, précité.

Quant à la superficie des baies, l'article 39 du règlement précité a été modifié à plusieurs reprises.

Dans sa version initiale adoptée par la délibération du 1er juillet 1913 précitée, il disposait comme suit :

« Toute habitation à construire ou à reconstruire doit être pourvue d'au moins une pièce au rez-de-chaussée, une pièce à l'étage, une mansarde, une cave et une cour disposée de façon que tous les locaux qui y prennent jour soient bien éclairés et bien aérés. Quand une seconde pièce sera établie à l'étage, la mansarde pourra être supprimée et pourra être remplacée par un grenier. La superficie de chacune des pièces sera d'au moins 10 mètres carrés ».

Par une délibération du 18 février 1914, un nouvel alinéa a été ajouté et précisait ce qui suit :

« L'aération et l'éclairage naturel des pièces pouvant servir à l'habitation, soit de jour, soit de nuit, seront assurées par une ou plusieurs baies ouvertes directement sur rue ou sur cour et dont la surface totale sera au moins égale :
- au huitième de la surface du plancher pour les pièces du rez-de-chaussée et des étages;
- au douzième de la surface du plancher pour les mansardes et les pièces du sous-sol ».

Ainsi qu'il a été précisé ci-avant, ces deux délibérations ont été publiées le 24 avril 1914.

Par une délibération du 10 décembre 1954, le conseil communal a, pour contrebalancer des normes moins strictes concernant la hauteur minimale des étages, modifié l'article 39, alinéa 2 en renforçant les conditions imposées pour l'éclairage et l'aération des pièces habitables « afin de ne pas compromettre la salubrité des locaux ».

Le nouvel alinéa 2 de l'article 39 se lisait comme suit :

« L'aération et l'éclairage naturel des pièces pouvant servir à l'habitation, soit de jour, soit de nuit, seront assurées par une ou plusieurs baies ouvertes directement sur rue ou sur cour et dont la surface totale sera au moins égale au sixième de la surface du plancher pour les pièces du rez-de-chaussée et des étages; au douzième de la surface du plancher pour les mansardes et les pièces du sous-sol ».

Cette délibération du 10 décembre 1954 a été publiée le 17 décembre 1954.

Enfin, par une délibération du 6 décembre 1967, le conseil communal a inséré l'alinéa suivant après l'alinéa 2, précité :

« Pour les constructions situées dans d'excellentes conditions de recul, d'orientation et d'altitude, en principe semblables à celles réalisées dans les cités-jardins, cette surface totale ne pourra jamais être inférieure au sixième de la surface nette du local ».

En application de l'article 61 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire, cette délibération a été approuvée par un arrêté royal du 9 avril 1968. Cependant, ainsi qu'il a été précisé ci-avant, la preuve de la publication tant de la délibération communale du 6 décembre 1967 que de l'arrêté royal d'approbation du 9 avril 1968 n'est pas rapportée, de sorte que cette dernière modification n'est pas opposable.

Il résulte de ce qui précède que seule la version de l'article 39, résultant des modifications du 10 décembre 1954 est opposable. Elle impose pour les pièces d'habitation du rez-de-chaussée une ou des baies d'une superficie au moins égale au sixième de la surface plancher.

Le permis attaqué indique que le projet déroge à l'article 39, précité, dès lors que « les superficies totales des baies de fenêtres du séjour et de la cuisine [...] sont inférieures aux surfaces minimales requises ». Dans le courrier du 2 mai 2016 que la ville de Seraing a adressé au ministre, elle précise que « les superficies totales des baies de fenêtre du séjour et de la cuisine [...] sont inférieures aux surfaces minimales requises (les fenêtres des locaux doivent posséder au moins 1/6ème de la surface des planchers), selon l'article 39 ».

Tant la ville de Seraing que l'auteur de l'acte attaqué ne prennent en considération que les fenêtres alors que la disposition précitée vise les « baies ouvertes ». Or, en l'absence de définition du terme « baie » dans le texte réglementaire applicable, il y a lieu de se référer au sens usuel des termes. Le Grand Robert de la langue française définit la « baie » comme désignant une « ouverture pratiquée dans un mur ou dans un assemblage de charpente pour faire une porte, une fenêtre ».

En l'espèce, l'extension à régulariser comporte deux fenêtres et une porte, donnant sur la cour. La superficie de ces baies (6,1 m²) est au moins égale au sixième de la surface du plancher des deux pièces de l'extension (30,43 m²). Par conséquent, le projet est conforme à l'article 39, précité et ne nécessitait pas de dérogation.

Sur la question de l'indépendance des polices administratives

La partie intervenante soutient encore, à titre subsidiaire, que les dérogations dénoncées ont trait à la police administrative du logement et que, eu égard au principe de l'indépendance des polices administratives, l'autorité ne pouvait pas les traiter dans le cadre d'un acte relevant de la police de l'urbanisme.

Ainsi qu'il a été constaté, il ne s'impose pas avec la force de l'évidence que les articles 37 à 38 du règlement communal précités ressortissent exclusivement à la police du logement. Au moment de leur adoption, ces dispositions traduisaient des préoccupations relatives à la sécurité et la salubrité publiques. De telles normes relèvent également du bon aménagement des lieux, dans la conception actuelle de la police de l'urbanisme, en tant qu'elles participent à la «gestion qualitative du cadre de vie» de l'article 1er du CWATUP, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué a pu conclure qu'elles étaient applicables à la demande de permis d'urbanisme.

Sur la question de la motivation des dérogations accordées

En vertu de l'article 113, alinéa 1er, 1°, du CWATUP, alors applicable, un permis peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage et que la dérogation soit dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale.

Cependant, l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action.

Par ailleurs, dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice doit être dûment motivée en la forme. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Les dérogations doivent faire l'objet d'un examen individualisé.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se limite à exposer succinctement la teneur des dérogations qu'elle octroie, sans indiquer les raisons pour lesquelles il estime que celles-ci sont admissibles au regard des critères visés à l'article 113 du CWATUP, ni en quoi elles sont nécessaires à la réalisation optimale du projet concret qui lui est soumis.

En outre, les motifs de l'avis émis par la commission d'avis sur les recours auxquels l'acte attaqué se réfère, se lisent comme suit :

« Compte tenu de ce que le volume secondaire est accolé à la façade arrière du volume principal; que celui-ci est couvert par une toiture plate-forme inscrite en léger décalage par rapport à la toiture du volume principal; que l'ensemble bâti s'inscrit sur un bien présentant des variations de relief importantes;
Compte tenu de ce que la Commission estime que la pose d'un crépi clair sur les deux volumes serait de nature à unifier l'ensemble ».

Ils décrivent l'extension à régulariser par rapport à la construction existante mais ne donnent aucune information concrète quant au contexte paysager dans lequel cet ensemble s'inscrit.

Par conséquent, le permis attaqué est insuffisamment motivé quant aux dérogations qu'il accorde. Le troisième moyen est fondé, ce qui suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 17 mai 2016 par laquelle le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions accorde un permis d'urbanisme à Vincenzo CAIRA, relatif à un bien sis rue Xhavée, 4 à Seraing, cadastré section B, n° 222s et ayant pour objet la régularisation de la construction d'une annexe.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le vingt-huit février deux mille vingt par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME Colette DEBROUX