CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.425 du 27 avril 2021

A. 224.599/XIII-8278

En cause : **MARCHESE** Dina,
ayant élu domicile chez
M^e Florence NATALIS, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 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 par la voie électronique le 22 février 2018, Dina Marchese demande l'annulation de l'arrêté du 6 décembre 2017 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne délivre à Christian Coelmont un permis d'urbanisme ayant pour objet la division d'une habitation unifamiliale, sise rue de Campine 129 à Liège, en deux logements ainsi que la création d'un escalier en façade arrière, « en ce qu'il autorise la création d'un escalier en façade arrière ainsi que la création d'un chemin en caillebotis sur la toiture plate de l'annexe ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Virginie Rolin, auditeur-adjoint 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 4 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2021.

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

M[e] Théophane Haillot *loco* M[e] Florence Natalis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Bénédicte Hendrickx *loco* M[e] Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Virginie Rolin, auditeur-adjoint, 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. Le 9 février 2017, Christian Coelmont introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser sur un bien lui appartenant, situé rue de Campine 129 à Liège et cadastré section E, n° 280t, les actes et travaux suivants : « division d'une maison unifamiliale en deux logements et création d'un escalier extérieur en façade arrière ».

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège. Il est repris dans un périmètre culturel, historique ou esthétique. Il est précisé dans la demande de permis que le projet déroge aux articles 60 et 108 du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège et à l'article 397 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

La partie requérante est nue-propriétaire, avec son frère, de la moitié de l'immeuble mitoyen voisin, sis rue de Campine 131, dans lequel réside leur mère.

2. Le 9 mai 2017, il est accusé réception de la demande complète de permis d'urbanisme.

3. Une enquête publique est organisée du 15 au 30 mai 2017. Elle donne lieu au dépôt de quatre lettres de réclamation, parmi lesquelles trois sont adressées par les copropriétaires de l'immeuble mitoyen voisin, dont la partie requérante.

4. Le 30 juin 2017, le collège communal de la ville de Liège refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Par une lettre du 8 août 2017 réceptionnée le lendemain, le demandeur de permis introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 13 septembre 2017, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

7. Le 13 novembre 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet au ministre une proposition de décision concluant à l'octroi du permis.

8. Le 6 décembre 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Christian Coelmont le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

1. Dans sa requête, la partie requérante indique expressément solliciter l'annulation du permis du 6 décembre 2017 « en ce qu'il autorise la création d'un escalier en façade arrière ainsi que la création d'un chemin en caillebotis sur la toiture plate de l'annexe ».

2. Dans son rapport, l'auditeur soulève d'office une exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État, estimant que la demande d'annulation partielle équivaut en l'espèce à une demande de réformation de l'acte attaqué.

3. Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite l'annulation de l'ensemble du permis d'urbanisme et soutient que, dans son mémoire en réplique, elle ne limite plus son recours aux escaliers extérieurs et au chemin en caillebotis. Elle considère que la partie adverse a eu l'occasion de faire valoir ses arguments quant au fond et en déduit que les droits de la défense n'ont pas été violés. À titre subsidiaire, elle estime que l'escalier extérieur et le chemin en caillebotis sont deux éléments dissociables du reste de l'acte attaqué.

4. Ainsi qu'a pu le relever la Cour constitutionnelle, le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'État constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité (C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015, considérant B.11.3).

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence.

5. En l'espèce, il résulte manifestement du libellé de la requête en annulation que celle-ci ne vise le permis d'urbanisme du 6 décembre 2017 qu'« en ce qu'il autorise la création d'un escalier en façade arrière ainsi que la création d'un chemin en caillebotis sur la toiture plate de l'annexe ». Outre que, sur cette question, le mémoire en réplique de la partie requérante n'est pas aussi clair que ce qu'elle en dit dans son dernier mémoire, il est de principe que ni le requérant ni le Conseil d'État ne peuvent étendre l'objet du recours en cours de procédure.

6. Il reste dès lors à déterminer si l'acte attaqué peut être considéré comme un acte divisible.

Outre les aménagements intérieurs impliqués par la demande, laquelle porte principalement sur la division d'une habitation unifamiliale en deux logements, le projet consiste également en l'installation, en façade arrière, d'un escalier extérieur, en deux parties, menant du palier situé entre le premier et le deuxième étage à la toiture plate surplombant les annexes de l'étage inférieur, ainsi

qu'en l'aménagement d'un chemin en caillebotis sur cette toiture plate, le tout permettant de relier le logement situé aux étages supérieurs au jardin. L'escalier et le chemin constituent le seul accès au jardin pour ce logement.

7. Le rapport annexé à la demande de permis d'urbanisme précise ce qui suit à cet égard :

« Le permis sollicité ne modifie en rien la structure du bâtiment d'origine; les travaux sont limités à des aménagements intérieurs. La façade avant n'est nullement modifiée. En ce qui concerne la façade arrière, un escalier extérieur en 2 parties est placé à partir du pallier entre le premier et le second étage de manière à donner un accès direct au jardin depuis le duplex. Les locataires du bel étage accèderont pour leur part à ce jardin depuis l'escalier existant au fond de la cour ».

8. L'avis favorable de la commission d'avis sur les recours du 13 juillet 2017 repose notamment sur les motifs suivants :

« Compte tenu par ailleurs de ce que le bâtiment présente des dimensions et une configuration qui permettent d'accueillir deux logements de qualité et durables; qu'il ressort des éléments mis en exergue lors de l'audition que le jardin sera accessible pour l'ensemble des occupants; qu'en outre, le débarra situé au rez-de-chaussée est en réalité un WC ce qui semble judicieux en termes de confort ».

L'auteur de l'acte attaqué expose se rallier pleinement à cet avis, qu'il reproduit et considère comme pertinent.

9. Il résulte de cette motivation que l'existence d'un accès au jardin au bénéfice tant du logement situé aux étages inférieurs que du logement situé aux étages supérieurs constitue un des arguments justifiant la délivrance de l'acte attaqué. Aucun élément ne permet d'établir que l'autorité aurait autorisé la division du bien en deux logements en l'absence d'un tel accès au jardin. Or, cet accès n'est rendu possible, concernant le logement créé dans les étages supérieurs, que via l'installation de l'escalier extérieur et la création du chemin en caillebotis sur la toiture plate.

10. Dans de telles circonstances, faire droit à la demande d'annulation partielle reviendrait à réformer l'acte attaqué, conçu comme un tout indivisible, en lui donnant une portée nouvelle.

Or, le Conseil d'État est sans compétence pour modifier la teneur de l'autorisation délivrée et se substituer à l'administration active. Il ne pourrait dès lors pas annuler l'acte attaqué uniquement en ce qu'il autorise la création d'un escalier en façade arrière et du chemin en caillebotis.

11. En conclusion, le Conseil d'État est incompétent pour connaître de la requête en annulation partielle.

V. Indemnité de procédure et dépens

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique que « si votre Conseil devait rejeter le recours (*quod non*), [elle] sollicite une réduction de l'indemnité de procédure dans la mesure où elle bénéficie de l'aide juridique ».

La partie requérante produit une décision du bureau d'aide juridique de Liège du 1er février 2018 lui octroyant l'aide juridique partiellement gratuite démontrant ainsi l'insuffisance de ses revenus. Conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à l'article 67, § 1er, du règlement général de procédure, il y a lieu de réduire l'indemnité de procédure au montant de 140 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 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 27 avril 2021 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