

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.291 du 18 avril 2023

A. 227.349/XIII-8.572

En cause : **MEUNIER** Robert,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin, 68
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée
IMMOBILIÈRE DU RY (IDR)**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

Partie requérante en intervention :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 4 février 2019 par la voie électronique, Robert Meunier demande l'annulation de la décision du 19 octobre 2018 par laquelle

le collège communal de la ville de Liège accorde à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Immobilière Du Ry un permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'un bâtiment de cinq logements sur un bien sis rue de Robermont, 179 et rue des Chrysanthèmes, 1 à Bressoux.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 avril 2019, la SPRL Immobilière du Ry demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 avril 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Virginie Rolin, 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, adverse et intervenante ont déposé chacune un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 avril 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Sarah Habibi, *loco* M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Élisabeth Schils, *loco* M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Étienne Orban De Xivry, avocat, comparaissant pour la Région wallonne ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, 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

3. Le 4 mai 2015, Emmanuel Ancion, agissant pour le compte de la SPRL IDR, introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment de cinq logements sur un bien sis à Bressoux (Liège), rue de Robermont (N3) 179 et rue des Chrysanthèmes 1, parcelles cadastrées 21^{ème} division, section B, n^{os} 30C12, 30A12 et 30B12.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège adopté par un arrêté de l'exécutif régional wallon le 26 novembre 1987.

Il se situe également dans le périmètre du règlement communal sur les bâtisses du 8 novembre 1935 auquel il déroge sur trois points (article 60 : hauteurs sous plafond des pièces de vie ; article 66 : zone de cours et jardin inférieure à 20 m² ; article 108 : surface vitrée des chambres insuffisante).

Le document intitulé « Motivation et explication du projet », qui accompagne la demande de permis, décrit les actes et travaux comme suit :

« Ce projet consiste en la réalisation d'un immeuble de 5 logements. Ces logements présentent une superficie agréable, soit 4 appartements 2 chambres et un "appartement terrasse" une chambre au dernier niveau. Au rez-de-chaussée, nous avons 6 emplacements de parking couverts, ainsi que le hall d'accès et le local compteurs.

Le bâtiment comble une dent "creuse" au niveau du coin entre les rues "de Robermont" et "des Chrysanthèmes". Il s'intègre harmonieusement aux gabarits existants et à la typologie globale du quartier. Il sert de chaînon entre ces deux rues. L'expression des façades se veut résolument sobre et intégrée. Elles ont comme parement une brique de teinte brune et des châssis de teinte grise anthracite. Le niveau d'accès à rue est "dégagé" car sur colonnes en béton, afin d'accueillir les emplacements de parkings. L'appartement situé au dernier étage est en recul par rapport aux façades principales afin d'en minimiser l'impact visuel. Les espaces résiduels seront destinés à un espace extérieur type terrasse, lui aussi peu ou pas visible depuis la rue ».

Préexistant sur les parcelles du projet un atelier en arrière-zone, qui a vocation à être conservé, un ancien pont roulant à l'avant de la parcelle côté rue de Robermont, ainsi qu'une habitation unifamiliale donnant sur la rue des Chrysanthèmes et comprenant deux annexes latérales accolées à sa gauche (garage surplombé d'une véranda, et remise dans son prolongement). Ces annexes et le pont roulant doivent être démolis pour pouvoir mettre en œuvre le projet.

Robert Meunier est co-proprétaire, avec sa mère et ses deux frères, de la maison située rue de Robermont 177, sur une parcelle immédiatement voisine du projet.

4. Par un courrier du 25 juin 2015, adressé par pli recommandé déposé le 30 juin 2015, la ville de Liège indique à la SPRL IDR que son dossier est incomplet et lui adresse une liste des éléments manquants. Elle précise notamment que l'atelier située en zone arrière sur la parcelle devrait être démolie et que le projet doit être plus explicite quant à l'annexe latérale à l'habitation unifamiliale sise rue des Chrysanthèmes, 1.

5. Les 5 octobre et 5 novembre 2016, la SPRL IDR dépose des documents et plans complémentaires.

Le 23 novembre 2016, la ville de Liège délivre à la SPRL IDR un accusé de réception de dossier complet.

6. Au motif que le projet déroge au règlement communal sur les bâtisses, une enquête publique est organisée du 23 novembre au 8 décembre 2016 sur le territoire de la ville de Liège. Deux réclamations sont déposées, dont celle de Robert Meunier.

7. Les instances suivantes sont consultées :

- le service Access + de la ville de Liège : il indique, le 21 novembre 2016, qu'il rendra un avis dès réception de plans modifiés sur certains points relatifs à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite ;
- l'intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (IILE) : avis de principe favorable du 23 novembre 2016 ;
- la direction de l'Aménagement des espaces publics de la ville de Liège : avis du 29 novembre 2016 ;
- le service Sécurité et Protection de l'environnement de la ville de Liège : avis favorable du 1^{er} décembre 2016 ;
- le service de la Signalisation de la police de Liège : avis du 19 décembre 2016 ;
- la direction des Routes du SPW : avis favorable du 15 février 2017.

8. Le 24 février 2017, le collège communal de Liège donne un avis défavorable sur le projet.

9. Le 5 avril 2017, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

10. Par un courrier du 11 mai 2017, la ville de Liège précise à la SPRL IDR les éléments du projet qui doivent être revus pour être admissibles.

11. Par un pli du 12 juin 2018, l'architecte de la demanderesse de permis transmet un complément de dossier comprenant des plans modifiés.

12. Le 25 juillet 2018, la ville de Liège adresse un accusé de réception d'une demande complète à la SPRL IDR.

13. Le 2 août 2018, le service Access + de la ville de Liège émet un avis favorable conditionnel.

14. Le 9 août 2018, l'IILE donne un avis de principe favorable.

15. Le 19 octobre 2018, le collège communal de Liège décide d'octroyer le permis sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention de la Région wallonne

16. Dans le cadre des mesures préalables, la Région wallonne a été désignée en tant que tiers intéressé. À ce titre, par un courrier du greffe adressé par pli recommandé réceptionné le 21 mars 2019, elle a été invitée à déposer une requête en intervention. La Région wallonne a déposé un mémoire en réponse et un dossier administratif le 17 mai 2019. Interrogée dans le cadre d'une mesure d'instruction menée par l'auditorat, la Région wallonne indique que les pièces qui ont été communiquées le sont à titre informatif.

En l'occurrence, le « mémoire en réponse » de la Région wallonne est tardif, dès lors que celui-ci a été déposé postérieurement au délai de trente jours ouvert pour l'introduction d'une demande en intervention.

La Région wallonne n'est pas admise à intervenir à la cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

17. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.4, D.IV.5, D.IV.6, D.IV.110 du Code de développement territorial (CoDT) et de l'article 2 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 « abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial ».

Elle observe que, depuis le 1^{er} juin 2017, le CoDT est entré en vigueur et impose d'instruire les demandes de permis d'urbanisme en appliquant les dispositions de son chapitre D.IV, sauf si l'accusé de réception est antérieur à l'entrée en vigueur du CoDT. Elle expose que la demande d'autorisation litigieuse a, postérieurement au 1^{er} juin 2017, connu une modification essentielle qui implique un changement d'objet de cette demande, de sorte que l'instruction ne pouvait se poursuivre sur la base de l'ancienne législation. Elle explicite la portée des modifications apportées au projet lors du dépôt de pièces du 13 juin 2018. Elle ajoute que le collège communal constate par ailleurs que la configuration des appartements a été modifiée, le programme comprenant désormais deux appartements d'une chambre et trois appartements de deux chambres. Elle estime que cette demande modifiée n'a plus le même objet, tant sur le plan de la configuration que du nombre de logements ou de la configuration des logements elle-même, et ne peut pas être considérée comme ayant fait l'objet d'un accusé de réception antérieur au 1^{er} juillet 2017. Elle est d'avis que, même si l'administration n'a pas instruit une nouvelle demande, dès lors que le dernier plan intégrant ces modifications fondamentales est postérieur à l'entrée en vigueur du CoDT, l'autorité aurait dû faire application de la nouvelle procédure. Elle conclut qu'en poursuivant une procédure abrogée par l'article 2 du décret du 20 juillet 2016, le collège communal a méconnu les dispositions visées au moyen et commis un excès de pouvoir ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

18. En réponse à l'argument de la partie adverse dans le mémoire en réponse, la partie requérante soutient qu'elle a intérêt au moyen dès lors que le fait de considérer qu'il s'agit d'un nouveau dossier lui aurait permis de faire valoir son point de vue sur les nouveaux plans auprès de l'auteur de l'acte attaqué, notamment lors des mesures de publicité qui auraient été organisées avant la prise de décision.

19. Sur le fond, elle affirme qu'il résulte des pièces du dossier que le projet a été radicalement modifié et qu'il ne peut être question de nouveaux plans répondant à l'enquête publique. Elle maintient qu'il s'agit d'un nouveau projet dépassant largement des questions de transformations mineures ou de toilettage. À son estime, suivre l'argumentation de la partie adverse reviendrait à vider de sens la notion d'instruction d'une demande comprenant aussi des phases d'avis et de consultation.

C. Le dernier mémoire

20. La partie requérante expose que l'article D.IV.110 du CoDT impose la rencontre de différents éléments, à savoir : - un récépissé antérieur à une modification de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne ; - des dossiers à l'instruction soit de permis d'urbanisme, de permis de bâtir, de lotir ou encore d'urbanisation ; - une demande ayant fait l'objet de l'accusé de réception. Elle en déduit qu'en l'espèce, il y a lieu de vérifier si l'objet de la demande est resté constant ou suffisamment constant (à peine cinq modifications des plans) entre l'accusé de réception, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation et la demande telle que modifiée proprement dite puis l'objet-même du permis pour qu'il puisse être considéré comme correspondant à la demande initiale. Ainsi, les modifications apportées aux plans initiaux ne peuvent être telles qu'elles dépassent le simple changement d'apparence ou l'incorporation de menus détails. À défaut, les changements dans les plans modificatifs sont tels que la procédure comporte désormais un nouvel objet. Dès lors, la demande doit être reprise *ab initio*.

Elle estime que, dans le cas d'espèce, les modifications sont indubitablement de nature à affecter la nature même de la construction projetée et ne sauraient être considérées comme étant subsidiaires : elles en viennent à changer l'essence même du bâtiment. Elle s'appuie sur l'ancien article 285 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). Elle identifie l'objet de la demande au regard du dossier déposé avant l'entrée en vigueur du CoDT. Elle soutient que la version de plan déposée après l'entrée en vigueur du CoDT est profondément modifiée et ne correspond plus à cette demande initiale. De telles modifications sont d'ailleurs conformes aux remarques contenues dans l'avis

du 5 avril 2017 du fonctionnaire délégué Elle en infère qu'il ne s'agit plus du même projet ni de la même demande. Elle précise les modifications apportées au projet. Elle pointe que ce n'est pas parce que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le formulaire n'en font pas mention que l'objet de la demande n'a pas subi des modifications telles qu'elles portent atteinte à la nature du projet. Elle résume que d'un immeuble de cinq appartements avec annexe, on se retrouve face à un immeuble de cinq appartements sans annexe, d'une capacité totalement différente (plus que de trois appartements pour plus de deux personnes, le reste réduit à une chambre) comprenant des capacités totalement différentes de parking, un accès différent et une utilisation moindre (50 %) de la parcelle (affectation cours et jardin). Dans ces circonstances, elle est d'avis que la disposition transitoire visée au moyen ne pouvait trouver à s'appliquer.

V.2. Examen

21. L'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, du CoDT est libellé comme suit :

« Les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, en ce compris celles qui entrent dans une des catégories visées à l'article D.IV.25, dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande ».

Il résulte de cette disposition qu'il y a lieu de prendre en compte la date de l'introduction de la demande de permis pour déterminer le régime juridique applicable. Il n'est pas prévu que d'autres faits ou circonstances puissent influencer sur l'application du dispositif repris à l'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, précité.

En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a été introduite le 4 mai 2015, soit avant l'entrée en vigueur du CoDT, intervenue le 1^{er} juin 2017. La modification du projet en cours de procédure administrative est survenue dans le cadre de la même demande de permis, en sorte qu'il doit être tenu compte de la date de l'introduction de cette demande pour l'application de l'article D.IV.110 du CoDT. Il est indifférent à cet égard que les modifications apportées à la demande de permis soient importantes ou non, contrairement à ce que soutient la partie requérante. Il s'ensuit que cette demande de permis est soumise aux règles du CWATUP, comme l'a considéré l'auteur de l'acte attaqué. Aucune erreur manifeste d'appréciation ou en droit n'a été commise quant à ce.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

22. La partie requérante prend un second moyen de la violation de l'article 330 du CWATUP et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de la fausse motivation.

Elle observe que le projet était soumis à enquête publique en application de l'article 330 du CWATUP. Elle critique le fait qu'alors que le projet a été totalement transformé au niveau du gabarit, du nombre de logements, de la configuration des lieux, etc. – ce qui a impliqué des modifications substantielles des plans –, il n'a pas été à nouveau soumis à enquête publique. Elle estime qu'en considérant qu'une nouvelle enquête n'était pas nécessaire dès lors que le projet modifié répondait à certaines réclamations formulées lors de la première enquête, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation, a méconnu les dispositions visées au moyen et n'a pas motivé adéquatement sa décision.

VI.2. Examen

23. L'enquête publique a notamment pour finalité de porter des informations à la connaissance de l'autorité et de permettre aux participants de formuler leurs observations et réclamations en connaissance de cause sur le projet présenté par le demandeur de permis. Elle doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui a été soumis à enquête. Il y va de son effet utile. Ainsi, les seules modifications pouvant être apportées à une demande de permis d'urbanisme après la tenue de l'enquête publique sont celles qui portent sur des aspects accessoires ou non essentiels du projet. Il est fait exception à cette obligation lorsque la modification envisagée résulte d'une proposition qui est contenue dans les observations faites lors de l'enquête ou qu'elle en découle nécessairement. Dans un tel cas, l'autorité n'est pas tenue de soumettre la demande de permis ainsi modifiée à une nouvelle enquête publique.

En l'occurrence, diverses modifications apportées au projet – s'agissant de la modification du gabarit, la profondeur de la construction, la suppression de

l'atelier et la servitude de jour – vont dans le sens préconisé par des suggestions émises au cours de l'enquête publique, où il était soulevé des griefs pris de la perte d'ensoleillement et de luminosité, ainsi que relatifs à l'atelier, à l'importance des espaces construits sur la parcelle litigieuse et à la servitude de jour. Les autres modifications apportées au projet portent sur des aspects accessoires ou non essentiels, qu'il s'agisse de la structure des balcons, de la configuration du rez-de-chaussée, des modifications concernant la porte d'entrée et des réaménagements de certains espaces entre et dans les cinq appartements. En outre, certaines de ces modifications sont la conséquence indirecte des points de modification consenties pour répondre aux doléances précitées formulées dans les réclamations.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

24. 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 Région wallonne n'est pas admise à intervenir à la cause.

Article 2.

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.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, 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 18 avril 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux