

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.664 du 19 mars 2025

A. 234.816/XIII-9446

En cause :

E.F.,

ayant élu domicile chez
M^e Lionel-Albert BAUM, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

contre :

1. **la ville de Namur**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

2. **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 :

la société à responsabilité limitée THIMI-FRUIT,
ayant élu domicile chez
M^e Aïda BASILE, avocat,
avenue des Communautés 110
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 octobre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 5 janvier 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Namur délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Thimi-Fruits un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un commerce et deux appartements sur une parcelle située route de Hannut à Boninne et cadastrée 18^{ème} division, section A, n° 57N.

II. Procédure

Par une requête introduite le 1^{er} décembre 2021, la SRL Thimi-Fruits a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 janvier 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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.

Celles-ci ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2025.

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

M^e Lionel-Albert Baum, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Amandine Huart, avocat, comparaissant, *loco* M^e Julien Bouillard, pour la première partie adverse et, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, pour la seconde partie adverse, et M^e Aïda Basile, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, 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. Le 21 février 2020, la SRL Thimi-Fruits introduit, auprès du collège communal de la ville de Namur, une demande de permis d'urbanisme ayant pour

objet la construction d'un commerce de détail de fruits et légumes et de deux appartements sur une parcelle sise route de Hannut à Boninne et cadastrée 18^{ème} division, section A, n° 57N.

Cette parcelle est notamment située en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Namur et en « bourgade (classe B) » au schéma de développement communal de Namur (SDC).

2. Le 6 mars 2020, la demande de permis est déclarée incomplète.

3. Le 13 mars 2020, la demanderesse de permis introduit le complément sollicité.

4. Le 11 mai 2020, la demande est déclarée complète et il en est accusé réception.

5. La demande fait l'objet d'une annonce de projet du 20 mai au 3 juin 2020, pour le motif suivant :

« Elle est réalisée en vertu de l'article R.IV.40-2, § 1^{er}, 2° du [Code du développement territorial (CoDT)] car le projet présente une profondeur, mesurée à partir de l'alignement ou du front de bâtisse lorsque les constructions voisines ne sont pas implantées sur l'alignement, supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës.

Le projet s'écarte également du Schéma de Développement Communal en présentant une densité de 33 unités/hectare alors que la densité préconisée par la Classe B du SDC est de 15 à 25 unités/hectare ».

L'annonce de projet suscite une réclamation, émanant de la partie requérante.

6. Au cours de son instruction, la demande de permis donne lieu à différents avis.

7. Le 16 juillet 2020, la demanderesse de permis introduit d'initiative des plans modificatifs.

8. Le 11 août 2020, le collège communal marque son accord sur le dépôt de ces plans.

Le 28 août 2020, il en est accusé réception.

9. La demande de permis modifiée fait l'objet d'une annonce de projet du 10 au 24 septembre 2020. L'avis d'annonce ne vise, cette fois, que l'article R.IV.40-2, § 1^{er}, 2^o, du CoDT.

Cette seconde annonce de projet suscite à nouveau une réclamation, émanant de la partie requérante.

10. La demande de permis modifiée donne lieu à différents avis au cours de son instruction.

11. Le 10 novembre 2020, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.

12. Le 19 novembre 2020, il décide de proroger de trente jours le délai d'instruction dont il dispose.

13. Le 10 décembre 2020, le fonctionnaire délégué remet un avis favorable conditionnel.

14. Le 5 janvier 2021, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité ratione temporis

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante justifie la recevabilité *ratione temporis* de son recours en exposant qu'elle « a constaté du mouvement sur la parcelle vers le 18 août [2021] » et qu'elle a immédiatement pris contact avec la première partie adverse qui lui a transmis le permis d'urbanisme litigieux par un courriel du 20 août 2021.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse indique que, le 28 avril 2021, des essais de sol ont débuté sur le terrain concerné par le projet. Elle explique que des « engins assez importants (de type grue) ont parcouru la parcelle de manière particulièrement visible pour le public, et notamment pour le voisinage direct ».

Elle considère que la partie requérante, domiciliée en face du projet et ayant introduit une réclamation dans le cadre de l'annonce de projet, n'a pas pu ignorer ces travaux, ni considérer qu'ils étaient sans lien avec la demande de permis pour laquelle elle avait réclamé. Elle lui reproche de s'être malgré tout abstenue d'effectuer une démarche visant à se renseigner sur la délivrance éventuelle d'un permis d'urbanisme.

Elle estime qu'en agissant près de cinq mois après ce début de chantier, la partie requérante n'a pas fait preuve de la diligence exigée.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante souligne qu'il appartient à celui qui invoque la tardiveté du recours d'en apporter la preuve et que de simples présomptions ne suffisent pas. Elle estime que la première partie adverse ne produit aucune preuve, ni début de preuve, à l'appui de son exception d'irrecevabilité, tels le courrier de la partie intervenante qui l'informerait de son souhait de débiter les travaux l'implantation, une preuve de la date à laquelle l'implantation aurait été effectuée, voire une photo attestant de la réalisation d'essais de sols à une date précise.

Elle précise également qu'elle est infirmière et que son mari est facteur, de sorte qu'ils travaillent toute la journée. Elle affirme qu'à supposer que des interventions avec des grues ou autres engins de chantier aient eu lieu sur le terrain litigieux en journée, elle n'aurait pas pu les voir, n'étant pas chez elle. Elle ajoute que si de tels engins avaient été laissés sur place durant un jour ou deux, elle ne les aurait pas remarqués, rentrant tard le soir.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante observe que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante ne conteste pas que des essais de sol et le charroi technique généré par leur mise en œuvre constituent une phase exécutoire du permis d'urbanisme, mais se limite à reprocher à la première partie adverse de ne pas apporter la preuve de ces actes. Elle souligne que le Conseil d'État a déjà jugé que des essais de sol qui sont sans relation directe avec le contenu du permis attaqué sont susceptibles d'annoncer une mise en œuvre imminente du permis.

Elle confirme que des essais de sol ont été réalisés le 28 avril 2021 et que ceux-ci ont fait l'objet d'un rapport dressé le 7 mai 2021. Selon elle, il ressort de ce rapport que les essais ont été réalisés avec un véhicule lesté, « c'est-à-dire un engin relativement important qui transporte une machine d'essais de sol, tout aussi

importante ». Elle indique qu'il en résulte également qu'« “afin de garantir une profondeur de sondage la plus conséquente possible, un réducteur de frottement a été utilisé pour l'essai S02”, ce qui implique que des “essais ont été interrompus” (p. 4) ou, pour le dire autrement, que les essais ont été réalisés par étape ».

Elle considère que ces essais de sol, réalisés avec des engins imposants et étalés sur plusieurs jours, annonçaient sans doute possible la mise en œuvre imminente du permis litigieux, de sorte que la partie requérante se devait de mettre tout en œuvre pour en prendre connaissance. Elle estime qu'en poursuivant l'annulation de l'acte attaqué près de six mois après les essais de sol effectués en face de son habitation, la partie requérante a manqué de diligence.

Elle affirme que la partie requérante s'est montrée d'autant plus négligente qu'elle est la seule à avoir réclamé dans le cadre des deux annonces de projet et à avoir ainsi manifesté un intérêt à suivre la procédure administrative ayant conduit à la décision attaquée. Elle ajoute que la partie requérante a donc pris ou aurait dû prendre connaissance du dossier administratif à deux reprises, de sorte qu'elle a dû constater que celui-ci ne contenait aucun rapport de campagne géotechnique et, partant, savait ou aurait dû savoir que les essais de sol constituaient nécessairement des éléments postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué.

Elle est d'avis que la circonstance que la partie requérante est infirmière et son mari facteur ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion. Elle estime que faire de la profession de la partie requérante un élément pertinent dans la détermination du point de départ du délai raisonnable dans lequel elle doit prendre connaissance de l'acte susceptible de lui causer grief aurait pour conséquence que seules les personnes sans emploi pourraient se voir opposer la tardivité de leur recours.

Elle soutient, enfin, que l'intérêt que la partie requérante a manifesté à l'égard du projet litigieux depuis le début de la procédure administrative ne concorde pas avec les justifications qu'elle apporte dans son mémoire en réplique quant au délai d'introduction du recours.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante produit une photographie de la machine qui a procédé aux essais dans le sol et en déduit qu'il est improbable que la partie requérante ait ignoré la réalisation de ces travaux.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que la lecture de l'étude de sol ne permet pas d'établir que ces travaux préalables ont duré pendant plusieurs jours. Elle produit son planning de travail d'avril 2021 et indique qu'à cette période, elle quittait son domicile au plus tard à 7h00 et n'y revenait qu'après 18h00. Elle insiste sur le fait que le permis n'a pas été affiché et en déduit que la partie intervenante est malvenue de prétendre que la présence ponctuelle d'une petite machine sur le terrain suffisait à faire démarrer le délai de recours.

IV.2. Examen

1. Selon les termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, le recours pour excès de pouvoir est prescrit soixante jours après que la décision litigieuse a été publiée ou notifiée. Si elle ne doit être ni publiée ni notifiée, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

En application de cette disposition, le délai de recours contre un permis qui ne doit pas être notifié est en principe de soixante jours depuis la connaissance de l'existence du permis par le requérant. Celui-ci peut toutefois interrompre ce délai en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu du permis à l'administration communale. Dans ce cas, le délai de soixante jours commence à courir le jour où il a pu exercer son droit d'en prendre connaissance ou le jour où on lui a refusé ce droit. Il ne peut cependant être admis qu'un requérant diffère pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte qu'il souhaite éventuellement attaquer et qu'il retarde ainsi arbitrairement cette prise de connaissance. Le délai de recours commence donc à courir à partir du moment où le voisin, tiers à la procédure de délivrance du permis, peut, en étant normalement diligent et prudent, acquérir du permis une connaissance suffisante. Dès lors qu'il est avéré que le requérant avait à une date déterminée une connaissance suffisante et certaine de l'existence et de la portée de l'acte attaqué, encore qu'il n'eût pas disposé de la copie de celui-ci, le recours introduit plus de soixante jours après cette date est tardif.

L'exigence de diligence qui pèse ainsi sur le requérant n'implique pas pour autant l'obligation de s'informer régulièrement des suites réservées à une procédure d'instruction d'une demande de permis.

La preuve de l'exception de tardiveté incombe à la partie qui s'en prévaut. Elle peut s'établir par présomption, mais il appartient à cette partie

d'apporter des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir la date et, le cas échéant, la tardiveté de cette prise de connaissance.

La détermination de la date de cette prise de connaissance est une pure question de fait. Il s'impose de tenir compte, le plus exactement possible, des circonstances de l'espèce et de l'attitude du requérant. Ainsi, notamment, l'existence d'un permis d'urbanisme peut se déduire généralement, soit de l'affichage d'un avis sur les lieux, soit du commencement des travaux.

2. L'article D.IV.70 du CoDT dispose comme suit :

« Un avis indiquant que le permis a été délivré ou que les actes et travaux font l'objet du dispositif du jugement visé à l'article D.VII.15 ou de mesures de restitution visées à l'article D.VII.21, est affiché sur le terrain à front de voirie et lisible à partir de celle-ci, par les soins du demandeur, soit lorsqu'il s'agit de travaux, avant l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de ce dernier, soit dans les autres cas, dès les préparatifs, avant que l'acte ou les actes soient accomplis et durant toute la durée de leur accomplissement. Durant ce temps, le permis et le dossier annexé ou une copie de ces documents certifiée conforme par la commune ou le fonctionnaire délégué, le jugement visé à l'article D.VII.15 ou le dossier relatif aux mesures de restitution visées à l'article D.VII.21, se trouve en permanence à la disposition des agents désignés à l'article D.VII.3 à l'endroit où les travaux sont exécutés et les actes accomplis ».

3. En l'espèce, l'acte attaqué ne devait être ni publié ni notifié à la partie requérante. C'est donc la prise de connaissance de celui-ci qui fait courir le délai de recours au Conseil d'État.

4. La première partie adverse et la partie intervenante soutiennent que des essais de sol ont été réalisés à partir du 28 avril 2021 sur la parcelle concernée par le projet.

À l'appui de cette thèse, la partie intervenante produit un rapport de campagne géotechnique dressé le 7 mai 2021 par un bureau d'études. Ce rapport permet effectivement d'établir que le mercredi 28 avril 2021, trois essais de sol au cône de pénétration (sondage mécanique) ont été effectués avec un véhicule lesté sur la parcelle concernée par le projet. Toutefois, il ne ressort pas de ce rapport que ces essais se sont étalés sur plusieurs jours, celui-ci faisant uniquement état d'essais réalisés le 28 avril 2021.

Si le fait que la partie requérante fait partie de la population active ne la dispensait pas de rester attentive aux éventuels signes de mise en œuvre du permis, les parties adverse et intervenante n'apportent aucun élément concret permettant de remettre en cause l'affirmation de la partie requérante selon laquelle elle et son mari n'étaient pas en mesure d'observer des actes et travaux qui sont réalisés sur les

parcelles voisines pendant la semaine de travail, en tout cas lorsqu'ils se déroulent en un seul et même jour ouvrable.

Dans ces circonstances, il n'est pas démontré à suffisance que la partie requérante a pu apercevoir les essais de sol litigieux, même si elle habite à proximité immédiate du terrain concerné par ceux-ci.

5. Il en va d'autant plus ainsi que les parties adverse et intervenante ne soutiennent pas, ni *a fortiori* n'établissent, que préalablement aux essais de sol réalisés le 28 avril 2021, l'avis visé à l'article D.IV.70 du CoDT a été régulièrement affiché à l'endroit concerné.

6. En conclusion, l'exception prise de l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours n'est pas accueillie.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation des articles D.III.1, D.III.8, D.III.11, D.IV.13, D.IV.16, 1^{er}, 1^o, et D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT, ainsi que des articles 414 et 415/10 du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (PMR) intégré dans le guide régional d'urbanisme (GRU) et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante soutient que le projet autorisé contient des dérogations au GRU sans avoir été identifiées préalablement et, partant, sans avoir obtenu l'avis conforme du fonctionnaire délégué sur ce point, alors qu'un projet nécessitant de telles dérogations ne peut être octroyé que sur l'avis conforme du fonctionnaire délégué et moyennant une motivation circonstanciée et adéquate.

Elle déduit de la jurisprudence que la question de la conformité d'un projet au GRU doit être mise en relation avec la compétence de l'auteur de l'acte, laquelle relève de l'ordre public, et n'est donc pas soumise à l'exigence de l'intérêt au moyen.

Elle soutient qu'en l'espèce, la demande de permis ne respecte pas le GRU, « notamment » en ce qui concerne les dimensions de la toilette projetée. Elle

affirme que celle-ci ne mesure que 1,00 mètre sur 1,70 mètre, alors que l'article 415/10 du GRU prévoit que les toilettes doivent mesurer au minimum 1,50 mètre sur 1,50 mètre.

Elle indique que cette dérogation au GRU n'a pas été relevée ni soumise à enquête publique et n'a été examinée ni par le collège communal ni par le fonctionnaire délégué, lequel n'a pas pu remettre un avis conforme sur ce point.

Elle considère qu'en octroyant le permis litigieux sans avoir obtenu, au préalable, l'avis conforme du fonctionnaire délégué autorisant la dérogation au GRU, l'autorité communale a outrepassé sa compétence et violé les dispositions visées au moyen.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse objecte que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen dès lors qu'elle ne prétend pas faire partie de la catégorie de personnes visées par le règlement général relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les PMR.

Elle ajoute que la partie requérante ne démontre pas que la toilette litigieuse est accessible au public. Elle affirme que cette installation est destinée au gérant de la partie intervenante, de sorte qu'il n'y a pas de dérogation au GRU. Elle en déduit que le moyen est, en tout état de cause, non fondé.

C. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse considère que l'article 415/10 du GRU doit être compris par référence à l'article 414 du même guide qui fixe le champ d'application des normes du règlement précité. Elle admet que l'article 414, § 1^{er}, 10°, porte que le règlement s'applique aux immeubles à usage de commerce. Elle soutient toutefois que, dans le cas d'espèce, le commerce en cause ne comprend pas le bureau ni le sas ni le WC litigieux. Elle explique que ces espaces ne sont pas accessibles aux clients du commerce et que la superficie de chacun d'eux est clairement indiquée dans les plans afférents à la demande de permis, dont le plan n° 2/4 (soit 119,21 m² pour le commerce, 12,37 m² pour le bureau, 3,11 m² pour le sas et 1,70 m² pour le WC). Elle en déduit que le moyen est, en toute hypothèse, non fondé.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante soutient que l'applicabilité des dispositions du GRU n'est pas soumise à la condition que le WC d'un commerce soit accessible au public. Elle ajoute que ces dispositions sont également applicables aux bureaux, de sorte que la circonstance que le bureau, le sas et le WC ne sont pas situés dans le commerce ne paraît pas relevant.

Elle précise que l'objectif de l'article 415/10 du GRU est d'assurer que tant les clients du commerce que son personnel puissent utiliser une toilette sans discrimination. Elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle l'article 414, § 1^{er}, du GRU, qui s'applique aux actes et travaux relatifs à des constructions neuves, ne dispose pas que les règles que le chapitre contient ne sont applicables qu'à certains locaux des bâtiments ou parties de bâtiments neufs qu'il vise, de sorte que cette législation s'applique indistinctement pour le personnel et pour la clientèle.

E. Le mémoire en intervention

La partie intervenante considère que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen, en se référant à la même jurisprudence que celle évoquée par les parties adverses. Elle en déduit que le moyen est irrecevable.

Elle ajoute qu'il n'est de toute façon pas fondé, dès lors que la toilette litigieuse n'est pas accessible au public.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante soutient qu'en vertu de l'article D.IV.14 du CoDT, le collège communal de la première partie adverse est l'autorité compétente pour délivrer le permis d'urbanisme sollicité, de sorte que l'intervention du fonctionnaire délégué ne relève pas de l'ordre public.

À son estime, ce n'est que si l'autorité délivrante avait octroyé un permis dérogatoire en méconnaissance d'un avis défavorable du fonctionnaire délégué que celle-ci aurait excédé ses compétences.

Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, l'avis du fonctionnaire délégué est favorable, de sorte qu'en délivrant l'acte attaqué, l'autorité communale s'y est nécessairement conformé.

Elle ajoute ce qui suit :

« Et considérer que le fonctionnaire délégué, au motif qu'il n'a pas explicitement visé la dérogation dans son avis, n'a pas accordé cette dernière, c'est vider de tout sens son intervention ; cela reviendrait, en effet, à considérer que, dans son avis, le fonctionnaire délégué n'a pas procédé à un examen complet, en ce compris les plans, qui font partie intégrante de la demande ».

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que la dérogation n'a pas été identifiée dans la demande de permis, ni relevée durant son instruction, de sorte que le fonctionnaire délégué n'a émis qu'un avis simple et non un avis conforme, et, partant, ne s'est pas prononcé expressément sur la dérogation litigieuse.

Selon elle, l'avis favorable conditionnel du collège communal et l'acte attaqué confirment expressément cette thèse puisqu'ils visent l'article D.IV.16 du CoDT et non l'article D.IV.17.

Elle conclut qu'en délivrant l'acte attaqué sans avoir préalablement sollicité – ni, partant, obtenu – un avis conforme, l'autorité communale a excédé ses compétences, étant entendu que le fait que l'avis simple (et non conforme) soit favorable ne modifie pas ce raisonnement.

V.2. Examen

1. En tant que le moyen soutient que l'autorité communale a délivré l'acte attaqué sans avoir obtenu l'avis conforme du fonctionnaire délégué sur la dérogation au GRU qu'emporte la réalisation du projet litigieux, la partie requérante formule un grief mettant en cause la compétence de l'auteur de l'acte.

Une telle critique relevant de l'ordre public, la partie requérante n'a pas à démontrer son intérêt à la soulever. Dans cette mesure, le moyen est recevable.

2. Suivant l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT, le collège communal ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué lorsque la demande implique une dérogation au plan de secteur ou aux normes du GRU.

3. Selon l'article D.III.1, alinéa 2, du même code, le GRU « décline, pour la Wallonie ou pour une partie de son territoire dont il fixe les limites, les objectifs de développement du territoire du schéma de développement du territoire en objectifs d'urbanisme, par des indications et des normes, en tenant compte, le cas échéant, des spécificités du ou des territoires sur lesquels il porte ». Il résulte de

l'article D.III.2, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du même code que le GRU peut notamment comprendre des normes sur l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les PMR.

L'article D.III.11, alinéa 2, du CoDT, dispose comme suit :

« [Les] dispositions du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite [...] sont des normes au sens de l'article D.III.2, § 2, et gardent leur valeur réglementaire à la date d'entrée en vigueur du Code. Elles sont intégrées dans le guide régional d'urbanisme et restent en vigueur jusqu'à sa révision ».

4. Ces normes s'appliquent aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, du CoDT et relatifs aux bâtiments, parties de bâtiments ou espaces visés à l'article 414, § 1^{er}, du GRU. Dans le cadre de l'examen d'une demande de permis, il appartient dès lors à l'autorité de vérifier si les aménagements qui sont prévus aux plans respectent les normes précitées, sans préjudice de la possibilité d'accorder une dérogation visée aux articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT.

C'est à l'autorité de décider, si et dans quelle mesure, une telle dérogation peut, le cas échéant, être accordée, la compétence du collège communal étant liée sur ce point par l'avis conforme du fonctionnaire délégué en vertu de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT qui dispose que le collège ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué lorsque la demande implique une dérogation au plan de secteur ou aux normes du GRU.

5. L'article 414, § 1^{er}, 10^o, et § 2, 1^o, du règlement PMR intégré dans le GRU est libellé comme il suit :

« § 1^{er} Le présent chapitre s'applique aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme [...] et relatifs aux bâtiments, parties de bâtiments ou espaces suivants :

[...]

10^o les immeubles à usage de bureaux, les commerces, centres commerciaux, hôtels, auberges, restaurants et cafés ;

[...]

§ 2. Le présent chapitre ne s'applique pas :

1^o aux actes et travaux relatifs à des constructions existantes [répondant à certains critères] ».

L'article 414, § 1^{er}, du règlement PMR intégré dans le GRU vise, entre autres, conformément à son paragraphe 2, les actes et travaux relatifs à des constructions neuves, notamment les commerces. Cette disposition ne prévoit pas que les normes du chapitre IV du GRU ne sont applicables qu'à certains locaux des bâtiments ou parties de bâtiments neufs qu'il vise. Ce chapitre du GRU a pour objet de déterminer les normes urbanistiques que les bâtiments doivent respecter afin d'assurer leur accessibilité aux PMR. Ces normes s'appliquent indistinctement pour le personnel et pour la clientèle, de sorte que tous les locaux y sont soumis.

6. L'article 415/10 du même règlement prévoit ce qui suit :

« Là où des toilettes sont prévues, au moins une cabine W.C. mesure minimum 150 centimètres sur 150 centimètres. Cette cabine accessible sans verrouillage de l'extérieur ne doit pas être strictement réservée. Un espace libre de tout obstacle, d'au moins 1,1 mètre de large est prévu d'un côté de l'axe de la cuvette et est situé dans l'axe de la porte.

La hauteur du siège est à 50 centimètres du sol ; si un socle est utilisé pour sa mise à hauteur, celui-ci ne dépasse pas le profil de la cuvette.

Des poignées rabattables indépendamment l'une de l'autre sont prévues à 35 centimètres de l'axe de la cuvette. Ces poignées sont situées à 80 centimètres du sol et ont une longueur de 90 centimètres.

La porte de la cabine W.C. s'ouvre vers l'extérieur. Elle est munie à l'intérieur d'une lisse horizontale fixée à 90 centimètres du sol.

Dans les locaux sanitaires et en dehors de la cabine W.C. adaptée, au moins un lavabo présente par-dessous un passage libre de 60 centimètres de profondeur minimum. Le bord supérieur du lavabo est situé au maximum à 80 centimètres du sol ».

Le champ d'application de cette disposition ne se limite pas aux toilettes accessibles au public – tels les clients d'un commerce –, mais trouve à s'appliquer dès qu'une toilette est installée dans des bâtiments ou parties de bâtiments visés à l'article 414, § 1^{er}, précité.

7. En l'espèce, le projet litigieux a notamment pour objet la construction d'un nouveau commerce de détail de fruits et légumes.

Les plans joints à la demande de permis font apparaître que l'ensemble du rez-de-chaussée du bâtiment en cause est affecté au commerce projeté. Outre la surface commerciale proprement dite, ce rez-de-chaussée comporte notamment un sas, un WC et un bureau, lesquels ne sont accessibles que via cette surface commerciale.

La toilette qui est prévue constitue ainsi une partie intégrante du commerce dont la construction est autorisée par l'acte attaqué.

À ce titre, conformément à l'article 414, § 1^{er}, 10°, du règlement PMR intégré dans le GRU, elle est dès lors soumise aux normes que ce règlement prévoit, en particulier son article 415/10. La circonstance que cette toilette n'a pas vocation à être accessible à la clientèle du commerce ne dispense pas cette installation de l'application des prescriptions en vigueur.

8. Il ressort des plans joints à la demande de permis que la toilette projetée mesure 100 centimètres sur 170 centimètres. Elle ne respecte dès lors pas les exigences déterminées à l'article 415/10 du règlement PMR précité, qui impose notamment que cette installation présente une dimension minimale de 150 centimètres sur 150 centimètres.

9. Il s'ensuit que le permis d'urbanisme litigieux ne pouvait être accordé que par dérogation à ce règlement et, partant, uniquement sur l'avis conforme du fonctionnaire délégué, conformément à l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT précité.

10. Il a lieu de relever qu'aucune dérogation n'a été identifiée dans la demande de permis, ni relevée durant son instruction, de sorte que le fonctionnaire délégué n'a donné qu'un avis simple sur cette demande, sans se prononcer sur l'admissibilité de la dérogation litigieuse.

L'avis favorable conditionnel du collège communal et l'acte attaqué confirment expressément ce constat, puisqu'ils visent l'article D.IV.16 du CoDT et non l'article D.IV.17 du même code.

Par conséquent, l'autorité communale a excédé ses compétences en délivrant un permis d'urbanisme dérogatoire sans avoir, au préalable, sollicité et obtenu un avis conforme du fonctionnaire délégué sur la dérogation au GRU qu'implique la réalisation du projet litigieux.

11. Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 janvier 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Namur délivre à la SRL Thimi-Fruits un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un commerce et deux appartements sur une parcelle située route de Hannut à Boninne et cadastrée 18^{ème} division, section A, n° 57N.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la première partie adverse.

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 première partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay