

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.626 du 23 octobre 2025

A. 241.915/XIII-10.359

En cause : 1. A.E.,
 2. M.E.,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Mohamed HADJ JEDDI, avocat,
 rue du Marché 28/1
 4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville de Liège,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME
et Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mai 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 12 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la mise en conformité de 3 logements supplémentaires et des enseignes sur un bien sis rue Sainte-Marguerite, 53 à Liège.

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 août 2024 par la voie électronique, la ville de Liège a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Mohamed Hadj Jeddi, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emma Dupont, *loco* M^{es} Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 15 mars 2022, la partie intervenante envoie aux requérants une « mise en demeure avant procès-verbal », aux termes de laquelle il leur est reproché la création, sans permis, de logements supplémentaires dans un bien situé rue Sainte-Marguerite, 53 à Liège. Elle leur accorde un délai de 90 jours pour mettre fin de

manière volontaire et légale à l'infraction en remettant les lieux en l'état ou en obtenant un permis d'urbanisme.

2. Le 23 janvier 2023, elle leur adresse une « mise en demeure – ultime rappel avant procès-verbal », en leur octroyant un ultime délai de 120 jours pour mettre fin de manière volontaire à l'infraction urbanistique qui leur est reprochée.

3. Le 17 juillet 2023, les requérants introduisent auprès de la ville de Liège une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « mise en conformité de trois logements supplémentaires ainsi que la création d'enseignes sur la façade pour un salon de coiffure » portant sur le bien précité, cadastré 15^{ème} division, section C, n° 259b.

Le cadre 6 de la demande de permis (annexe 4) mentionne ce qui suit :

- « Cette demande fait suite à une mise en demeure du 23 janvier 2023 [...]. S'agissant d'un état de fait, le relevé de la situation existante vaut pour projet. Celui-ci est constitué de deux parties.
- Dans le bâtiment à rue, on trouve le salon de coiffure au rez-de-chaussée et trois logements aux étages (un par étage et un duplex sous toiture).
 - A l'arrière, au rez-de-chaussée, se trouve un logement supplémentaire éclairé par deux "courettes" existantes. Au-dessus, depuis le palier intermédiaire de l'escalier principal, se développe un duplex sur le fond de la parcelle ».

Le bien est situé en zone d'habitat et en périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) au plan de secteur de Liège.

Il est notamment soumis à l'application des dispositions du guide régional d'urbanisme (GRU) applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ainsi qu'à celles relatives 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).

4. Le 1^{er} août 2023, la partie intervenante accuse réception de la demande de permis.

5. Du 14 au 30 août 2023, une annonce de projet est organisée. Elle ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

6. Les avis de plusieurs services et instances sont sollicités et émis.

7. Le 15 septembre 2023, le collège communal de la ville de Liège décide de proroger de 30 jours le délai d'instruction de la demande de permis et sollicite le

dépôt de plans modificatifs avant le 30 octobre 2023. Aucun plan modificatif n'est déposé à la suite de ce courrier.

8. Le 10 novembre 2023, il refuse d'octroyer le permis sollicité.

9. Le 12 décembre 2023, les requérants introduisent un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 4 janvier 2024, il est accusé réception du recours.

11. Le 15 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW adresse, notamment aux requérants, une première analyse de leur recours. Il y est relevé que le projet n'est pas conforme aux articles 415/1 et 415/2 du GRU qui concernent l'accessibilité des bâtiments aux PMR, que « la demande de permis porte sur la régularisation d'actes et travaux » et qu'« il convient que le dossier fasse référence à la situation existante avant ces actes et travaux ».

12. Le 26 janvier 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) rend un avis défavorable sur la demande de permis.

13. Le 20 février 2024, la DJRC envoie une proposition de décision au ministre de l'Aménagement du territoire aux termes de laquelle elle propose de refuser le permis sollicité.

14. Le 12 mars 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la ville de Liège, sur le territoire de laquelle est situé le bien concerné par l'acte attaqué, est accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les requérants prennent un moyen unique « de l'excès de pouvoir en raison d'une motivation interne erronée et inadéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Ils soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait et une erreur d'appréciation en traitant la demande comme portant sur la création de cinq nouveaux logements alors qu'il s'agit d'une régularisation de trois logements supplémentaires existant depuis des années, et qu'il en est de même pour la terrasse et les enseignes. A leur estime, s'agissant d'une situation existante depuis des années, elle ne peut pas entraîner une « surdensification » des lieux.

Ils précisent que ces logements sont préexistants à l'entrée en vigueur d'un décret du 16 novembre 2017 et qu'aucun procès-verbal de constat d'infraction ni décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la création de logements supplémentaires sans permis n'a été établi avant l'entrée en vigueur de ce décret.

Ils font valoir que la motivation de l'acte attaqué n'expose pas pourquoi les logements supplémentaires, créés à une date non précisée mais préexistants à l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017, sont soumis à permis d'urbanisme. Ils ajoutent que la partie adverse n'apporte pas la preuve de leur création après le 20 août 1994, constituant des infractions ne pouvant pas bénéficier de la présomption de légalité visée à l'article D.VIII.1*bis*, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT). Ils en déduisent que les travaux en cause sont réguliers, de sorte que la demande de leur mise en conformité ne peut pas être valablement refusée. A leur estime, ces travaux sont même exonérés de permis.

Ils considèrent que l'acte attaqué leur reproche erronément de ne pas avoir produit un dossier complet avec des plans de la situation existante dès lors que, ce faisant, l'autorité renverse la charge de la preuve de la date de l'exécution des travaux irréguliers alors que, selon eux, cette charge lui incombe. Ils soulignent avoir apporté des preuves de la date de la création des logements en cause, qu'elles listent dans la requête, alors que l'auteur de l'acte attaqué se limite à constater que « l'immeuble est repris au cadastre comme maison de commerce et répertorie deux logements » sans préciser la date de ce constat.

Ils soutiennent enfin que l’auteur de l’acte attaqué n’a pas instruit le dossier à suffisance et ne se base pas sur des constats effectués à la suite d’une visite des lieux, relevant qu’il s’est d’ailleurs trompé quant à la division des lieux en invoquant trois volumes alors qu’il n’y en a que deux.

B. Le mémoire en réplique

Ils rappellent avoir introduit la demande « sous la pression » de la partie intervenante, à l’issue de « plusieurs années d’harcèlement ».

Ils soutiennent que l’acte attaqué « requalifie unilatéralement la demande de régularisation et la traite comme une demande de transformation d’un immeuble existant et la création de 5 ou encore trois logements supplémentaires pour revenir la rejeter comme une demande de régularisation ». Ils en déduisent que la partie adverse a commis une erreur de fait. Selon eux, la motivation de l’acte attaqué relève que la demande a été analysée au regard de directives communales adoptées en 2018 et aux normes en vigueur le jour de l’examen de la demande, mais ne permet pas de comprendre pour quelle raison son auteur n’applique pas les prescriptions en vigueur en 2013 au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis.

Ils soutiennent que, bien que l’administration doive collaborer à la charge de la preuve, elle ne se base que sur un constat d’infraction de 2022 alors que l’immeuble est sous-divisé en 5 appartements et un rez-de-chaussée depuis déjà 2013 au vu du courrier de la partie intervenante du 15 mai 2013 relatif à la sous-numérotation de l’immeuble en 5 appartements. Selon eux, l’acte attaqué repose en conséquence sur des faits erronés.

C. Le dernier mémoire

Ils se réfèrent à plusieurs échanges avec la partie intervenante desquels il apparaît, selon eux, que tous les éléments demandés dans le cadre du dépôt de la demande de permis ont été déposés, de sorte que le collège communal a considéré que le dossier était complet. Ils soutiennent que ces éléments – et notamment la reconnaissance par le service de l’état civil de l’existence de 5 appartements en 2013 – ne pouvaient être ignorés par le collège communal ou le ministre compétent lorsqu’ils ont respectivement statué sur la demande de permis.

V.2. Examen

A. *Griefs tirés des erreurs de fait et erreur manifeste d'appréciation sur l'objet de la demande de permis et la nécessité d'un permis pour les actes et travaux en cause.*

1.1. En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir, soit de l'acte elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible pour tout observateur averti et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

1.2. En l'espèce, la demande de permis porte, selon le descriptif de son objet, sur la « mise en conformité de trois logements supplémentaires ainsi que de la création d'enseignes sur la façade pour un salon de coiffure ».

Compte tenu de cet intitulé et du fait qu'il n'est pas contesté que ces actes et travaux sont préexistants à l'introduction de la demande de permis, cette dernière constitue une demande de permis de régularisation.

Certes, dans la motivation formelle de l'acte attaqué, son auteur relève à deux reprises que la demande porte « sur la transformation d'un immeuble existant (terrasses, travaux intérieurs touchant aux structures portantes), la création de 5 logements et la pose d'enseignes ». Il n'en découle toutefois pas qu'il a mal apprécié l'objet de la demande de permis, dès lors qu'il relève par ailleurs que « la demande vise, pour partie, la régularisation du bien précité » et que « le sous-sol ne comprend que deux caves et un hall commun, alors que le projet de division prévoit la création/régularisation de trois logements supplémentaires aux deux logements déjà existants dans le petit immeuble existant (ex-immeuble de rangée affecté initialement, vu son gabarit et sa faible emprise au sol, à une habitation unifamiliale) ».

Il en ressort qu'il ne lui a pas échappé qu'il est bien question de 5 logements dans le bâtiment, dont deux sont *a priori* autorisés et les trois autres sont à régulariser.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a correctement appréhendé l'objet de la demande de régularisation qui lui était soumise et qu'aucune erreur ne peut lui être reprochée à cet égard.

2.1. Dans le cadre d'une demande de permis de régularisation, la charge de la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été réalisés incombe au demandeur de permis qui revendique l'application d'une disposition régissant favorablement la situation passée qu'il invoque.

Par ailleurs, dans ce cadre, il y a lieu d'avoir égard uniquement aux éléments de preuve déposés par le demandeur de permis dans le cadre de l'instruction de la demande de permis et du recours administratif, et non des éléments de preuves produits ultérieurement dans le cadre d'une requête en annulation dirigée contre le refus de permis de l'autorité.

2.2. En l'espèce, les requérants n'ont joint ni à leur demande de régularisation ni à leur recours administratif d'éléments probants permettant à l'auteur de l'acte attaqué de considérer raisonnablement que la présomption de conformité des actes et travaux en cause devait s'appliquer.

Sans pouvoir se prononcer sur le caractère probant des éléments qu'ils produisent à l'appui de leur requête ou ultérieurement à celle-ci, il suffit de constater qu'ils n'ont pas été soumis aux autorités chargées d'instruire la demande de permis de régularisation, si bien qu'on ne peut leur faire grief de ne pas avoir eu égard aux faits qui y sont décrits ni tiré de conséquences auxquelles aspirent les requérants.

L'auteur de l'acte attaqué a statué avec les éléments à sa disposition.

L'erreur manifeste d'appréciation n'est pas démontrée.

Le grief n'est pas fondé.

B. Griefs portant sur le caractère inadéquat et inexact des motifs de refus

3. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a

privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon [laquelle] le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

Par ailleurs, lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur une pluralité de motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun d'eux, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, l'autorité délivrante aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision de refus intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement accessoire par rapport au motif déterminant. Est dénué d'intérêt et partant irrecevable un moyen qui critique des motifs surabondants d'une décision.

4. L'article D.III.2 du CoDT est libellé comme suit :

- « § 1^{er}. Le guide régional d'urbanisme peut comprendre des indications sur : [...].
- § 2. Le guide régional d'urbanisme peut comprendre des normes sur : [...]
- 2° l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les personnes à mobilité réduite ; [...]

L'article D.III.8, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme suit :

- « Tous les guides d'urbanisme ont valeur indicative à l'exception des normes du guide régional qui ont force obligatoire.
Le guide régional d'urbanisme s'applique au schéma de développement pluricommunal, au schéma de développement communal, au schéma d'orientation local, au guide communal d'urbanisme, au permis et au certificat d'urbanisme n° 2 ».

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

- « Les articles 393, 394, 398, 401 et 403 du CWATUP relatifs au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ainsi que 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 et celles du règlement d'urbanisme sur la qualité acoustique de constructions dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Sud 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 ».

Il ressort de ce qui précède que 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 (PMR) constituent des normes du guide régional d'urbanisme (GRU), qui disposent de la valeur réglementaire et s'appliquent aux permis d'urbanisme.

5. En l'espèce, aucune dérogation aux normes du GRU/PMR n'est sollicitée dans la demande de permis.

Cependant, dans sa première analyse du recours administratif introduits par les requérants, la DJRC relève que le projet n'est pas conforme aux articles 415/1 et 415/2 du GRU/PMR.

L'absence de conformité du projet à ces normes du GRU est également constatée par l'auteur de l'acte attaqué qui mentionne ce qui suit :

« Considérant, au vu des documents joints à la demande, que la demande n'est pas conforme au chapitre 4 (PMR) du guide régional d'urbanisme pour les motifs suivants :

- Article 415/1.

“[...]”

En ce qu'au rez, la largeur du dégagement du hall commun est inférieure à 1m20 ;

- Article 415/2.

“[...]”

En ce qu'au rez :

- la largeur des portes intérieures des caves ne présente pas un libre passage de 85 centimètres minimum ;
- le dégagement du hall commun ne présente pas une aire de rotation de 1,5 mètre minimum hors débattement de porte éventuelle ;
- la longueur du mur situé dans le prolongement de la porte fermée, du côté de la poignée, est inférieure à 50 centimètres minimum ; concerne porte d'accès d'entrée à l'immeuble vers le hall commun et porte d'accès vers logement situé au rez ;

Considérant que l'article D.IV.12 du CoDT prévoit qu' “un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation aux normes d'un guide régional d'urbanisme” ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.13 du CoDT, “un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernant un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis” ;

Considérant que la demande est soumise à une enquête publique :

- en application de l'article D.IV.40, alinéa 2, du CoDT, aux motifs suivants : la demande implique une dérogation au Guide régional d'urbanisme ;

- en application de l'article D.VIII.13 du CoDT, aux motifs suivants : l'autorité compétente a souhaité procéder à une forme supplémentaire de publicité alors que celle-ci n'est pas obligatoire ;

Considérant que la demande nécessite une annonce de projet et une enquête publique. Par conséquent et en application de l'article D.VIII.3 du CoDT, la demande est soumise à enquête publique ;

Considérant que l'annonce a eu lieu [...] ;

Considérant que la demande n'a manifestement pas été soumise à des mesures particulières de publicité (enquête publique GRU PMR) ».

Il mentionne également, dans les derniers considérants de l'acte attaqué, que « les contraintes structurelles du hall commun et les aménagements intérieurs au rez ne permettent pas de rencontrer les impositions reprises au guide régional d'urbanisme (...) » et que « le projet déroge aux articles 415 et suivants [du GRU] ».

6. Ces motifs ne sont pas contestés par les requérants. Ils justifient cependant à eux seuls le refus du permis sollicité dès lors qu'en l'absence de dérogations à ces normes sollicitées par les requérants et octroyées par l'auteur de l'acte attaqué, après enquête publique, l'octroi du permis sollicité était impossible.

Par conséquent, les requérants ne disposent pas d'un intérêt suffisant à critiquer les autres motifs justifiant le refus de permis attaqué, dès lors que ces motifs sont surabondants par rapport au motif constatant l'absence de conformité du projet aux normes du GRU qui n'est pas contestée.

Partant, le moyen unique est irrecevable pour les autres griefs.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Liège est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Simon Pochet,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Simon Pochet

Laure Demez