

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.285 du 23 décembre 2025

A. 242.025/XIII-10.380

En cause : **la société à responsabilité limitée FLOW START,**
ayant élu domicile chez
M^e Gaëtan VANHAMME, avocat,
rue de la Luzerne 40
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 mai 2024 par la voie électronique, la société à responsabilité limitée (SRL) Flow Start sollicite l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire lui octroie un permis d'urbanisme pour la création d'une terrasse aménagée au 1^{er} étage et la mise en peinture des façades arrière et refuse de lui octroyer un permis pour la création d'un logement et de sa terrasse dans le volume secondaire arrière ainsi que pour la création d'une terrasse aménagée au 2^{ème} étage d'un bâtiment sur un bien sis rue Saint-Gilles, 15-17 à Liège.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 décembre 2025.

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

M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 4 mai 2023, la partie requérante dépose auprès de la ville de Liège une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la division d'un immeuble (régularisation), la création de terrasses et d'un local vélos, la modification de la vitrine du commerce de droite relatif à des immeubles situés rue Saint-Gilles, 15-17 à Liège sur des parcelles cadastrées 3^{ème} division, section B, n^{os} 95W2, 95N2 et 95V2.

Les biens sont situés en zone d'habitat, dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique, au plan de secteur de Liège.

2. Le 17 juillet 2023, elle dépose un complément de dossier incluant une annexe 4, la liste des ménages au 1^{er} août 1994 pour le n^o 15, un plan d'implantation avec de nouvelles prises de vue et un reportage photographique complémentaire.

L'objet de la demande est décrit comme suit dans l'annexe 4 :

- « - Régularisation de la division de deux immeubles de rapport comprenant :
 - Deux rez-de-chaussée à usage commercial sous-numérotés 17.0001 (rez de gauche) et 17.0002 (rez de droite)
 - Un couloir d'accès et venelle (anciennement Impasse de l'Enfer) d'accès latéral sous-numérotée 15.0001
 - Un local poubelles, rangement vélos et poussettes (à créer)
 - Un local de rangement

Un logement une chambre dans un arrière-bâtiment (anciennement n° 2 Impasse de l'Enfer), sous-numérotation 15.0002
Un logement deux chambres au premier étage, sous numéroté 15.0011
Un logement deux chambres au deuxième étage, sous-numéroté 15.0021
Un appartement deux chambres au troisième étage, côté droit, sous numéroté 15.0031
Un studio au troisième étage, côté gauche, sous numéroté 15.0032
[...]

Le demandeur dispose d'une liste des ménages à la date du 01.08.1994 pour le n° 15 qui reprend 3 ménages. La liste des ménages du n° 17 ne reprend aucun ménage. L'occupation actuelle des deux immeubles est de 5 logements. Il y a donc lieu de considérer la régularisation avec une augmentation de un ou deux logements (pas de liste de ménage[s] concernant le logement 15.0002 dans l'arrière-bâtiment, anciennement n° 2 Impasse de l'Enfer)

- Création de terrasses au bénéfice des logements 15.0002 et 15.0011 et création d'une terrasse commune aux logements 15.0021, 15.0031 et 15.0032
- Suppression des enseignes commerciales et de l'auvent pour le commerce 17.0002 (rez de droite)
- Uniformisation du traitement de la façade arrière du volume principal : mise en peinture de teinte blanc de l'ensemble de la façade ».

3. Le 1^{er} août 2023, le dossier de demande de permis d'urbanisme est déclaré complet.

4. Le 6 août 2023, la zone de secours Liège 2 IILE-SRI remet un avis favorable conditionnel.

5. Du 14 au 30 août 2023, la demande de permis fait l'objet d'une annonce de projet à l'occasion de laquelle aucune observation ou réclamation n'est introduite.

6. Le 6 octobre 2023, le collège communal de la ville de Liège émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 16 novembre 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel, se ralliant à la position du collège communal.

8. Le 24 novembre 2023, le collège communal octroie le permis, le soumettant aux conditions figurant dans son avis du 6 octobre 2023.

9. Le 27 décembre 2023, la partie requérante introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, marquant son désaccord sur les conditions d'octroi du permis en ce qui concerne la suppression du logement présent dans le volume secondaire.

10. Le 25 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) communique la première analyse du dossier et demande à la partie requérante de fournir, au plus tard pour la date de l’audition devant la commission d’avis sur les recours (CAR), « [l]es éléments démontrant l’existence du logement situé dans le volume secondaire, avant 1994 » et « un reportage photographique des étages et pièces/locaux concernés par l’objet de la demande ».

11. Le 5 février 2024, la ville de Liège annonce son absence à la réunion de la CAR dans un courrier rappelant les raisons pour lesquelles elle n’a pas autorisé le logement litigieux. Le même jour, la demanderesse de permis dépose des documents qui, selon elle, « attestent de l’existence de l’immeuble comprenant le logement n°15.0002 contesté par l’administration communale de la Ville de Liège ».

12. Le 6 février 2024, les parties sont entendues par la CAR, qui remet un avis favorable conditionnel.

13. Le 22 mars 2024, le ministre de l’Aménagement du territoire octroie partiellement, moyennant le respect de l’avis du service régional d’incendie (SRI), le permis sollicité pour la terrasse aménagée au 1^{er} étage et la mise en peinture des façades arrière. Il refuse d’octroyer le permis sollicité pour la création du logement et de sa terrasse dans le volume secondaire arrière et la terrasse située au 2^{ème} étage.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Moyen unique en sa troisième branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l’article 84 du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine (CWATUP) devenu l’article D.IV.4 du Code du développement territorial (CoDT), de l’article D.VII.1*bis* du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Elle divise son moyen en quatre branches.

Dans une troisième branche, elle rappelle la teneur de l'avis émis par la CAR et note que l'acte attaqué s'écarte de cette appréciation, sans qu'elle ne puisse en comprendre les raisons. Elle soutient qu'aucun développement de l'acte attaqué n'aborde la divergence quant à la date de création du logement et qu'il ne peut même pas être fait référence à la décision de première instance, celle-ci se contentant d'affirmer que l'aménagement du logement critiqué « aurait été créé après 1994 ».

B. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, la CAR rend un avis dont l'autorité de recours peut s'écarter sans avoir à s'en justifier particulièrement. Elle relève qu'en l'espèce, cette commission a considéré que le logement litigieux offrait « une habitabilité et une luminosité suffisantes ». Elle considère que l'acte attaqué justifie à suffisance sa position inverse en raison de l'étroitesse du séjour et de la faiblesse de l'éclairage.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle soutient qu'une remise en cause de la pertinence de l'avis de la CAR ne ressort pas de l'acte attaqué et que la question de la date de création du logement n'a pas été examinée par la partie adverse malgré les éléments soulevés dans le recours administratif.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de l'instruction

de la demande de permis ou à tous les arguments avancés dans un recours administratif. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les objections émises et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation ou du recours.

Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées par des instances consultatives, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces avis antérieurement intervenus sur la demande, que la consultation de l'instance soit obligatoire ou facultative.

Le recours administratif que le CoDT organise auprès du Gouvernement wallon est un recours en réformation. Dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

2. En l'espèce, la partie requérante a introduit une demande de permis de régularisation, notamment de la création du logement dans l'arrière-bâtiment. Aucun procès-verbal d'infraction n'a toutefois été dressé à sa charge.

La décision de première instance mentionne notamment ce qui suit quant aux logements créés sur l'ensemble de la parcelle :

« Considérant que les n° 15 et 17 sont repris comme comprenant chacun deux logements depuis 1984 ; que par conséquent, il peut être considéré que les quatre logements dans le volume principal sont acquis ;

Considérant que, par contre, le logement dans le volume secondaire (comprenant une chambre dont la superficie brute d'habitation est de +- 51 m²) aurait été créé après 1994 ; qu'il y a donc lieu de tenter de la régulariser ;

Considérant que le caractère admissible d'un programme de logements doit être apprécié en considérant tant la globalité du projet que chaque unité de logement ; qu'il se fonde sur les principes de qualité, de superficie et de mixité émis par notre directive du 12 octobre 2018 ;

Considérant qu'il ne dispose pas de la superficie minimale requise en fonction de sa typologie (60 m²) ; qu'en outre, la baie de la cuisine possède un vis-à-vis de moins de 2 m avec les baies présentes dans le mur séparatif des n° 4 et 6 du boulevard d'Avroy ; qu'il ne peut ainsi être véritablement considéré comme traversant ; que le séjour possède une largeur de moins de 2,50 m, ce qui le rend difficilement aménageable ; qu'étant donné la position de cet espace, et surtout le manque de qualité du logement, il conviendrait plutôt de le rassembler avec l'un des commerces ;

Considérant qu'avec la suppression du logement dans le volume annexe, les besoins de stationnement du projet ne sont pas augmentés ».

Cette décision est assortie de conditions, dont celle de « supprimer le logement dans le volume secondaire au profit d'un espace type réserve en lien avec l'un des commerces du rez-de-chaussée ».

Dans son recours administratif introduit à l'encontre du permis précité, la partie requérante invoque une contradiction dans les motifs de l'acte pour en déduire que l'existence du logement implanté dans le volume secondaire est antérieure à 1994. En cours d'instruction de ce recours, à la demande de la DJRC, elle dépose des documents qui, selon elle, démontrent l'existence de ce logement antérieure à 1994. Elle produit ainsi un acte notarié du 26 juin 1974 créant une servitude à la suite de la désaffectation de l'Impasse de l'Enfer, des plans dressés en 1997 par l'architecte D.P. et datés du 12 janvier 1998, un acte notarié de sortie d'indivision du 7 mai 1999 et un courrier de la ville de Liège du 6 janvier 2016.

3. L'avis de la CAR mentionne notamment ce qui suit à cet égard :

« L'architecte et le représentant de la demanderesse ont présenté brièvement le projet et ont, ensuite, développé leurs arguments en réponse aux griefs soulevés par le collège communal concernant le logement situé dans le volume secondaire à supprimer au profit d'un espace type réserve en lien avec l'un des commerces du rez-de-chaussée de l'immeuble à rue (voir Cadre 3 – "Motivation" de l'annexe 20).

La Commission estime, tout d'abord, qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause ce qui a été autorisé par l'autorité communale en première instance.

Concernant le logement situé dans le volume secondaire, la Commission constate, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que celui-ci est historiquement existant et est indépendant de l'immeuble à rue. Par ailleurs, elle considère que celui-ci est acceptable compte tenu, d'une part, que son agencement démontre qu'il fonctionne et, d'autre part, qu'il offre une habitabilité et une luminosité suffisantes et étant donné que le projet améliore la situation existante par la réalisation d'une terrasse.

Moyennant le respect des conditions imposées par le Service Régional d'Incendie, la Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et offre un cadre de vie de qualité à ses occupants ».

Sur la base des éléments produits par la partie requérante, la CAR conclut que le logement situé dans le volume secondaire est « historiquement existant ». Ces termes ne sont pas précis et ne permettent pas de déterminer si la commission a effectivement jugé ou non que l'existence du logement litigieux avant 1994 était démontrée.

4. Concernant le logement à régulariser, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'à la suite de l'analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur la création de logements dans un immeuble existant, et la transformation de l'immeuble (façades et terrasses en hauteur) ;

Considérant que ces actes et travaux sont soumis à permis en vertu de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 5^o et 6^o, du Code ;

Considérant que la demande vise, pour partie, la régularisation du bien précité ;

[...]

Considérant les motifs de recours avancés par la partie demanderesse ;

Considérant que la demande porte sur la création d'1 logement dans un immeuble existant, la transformation de l'immeuble (façades et terrasse en hauteur) ;

[...]

Considérant que le projet vise :

- la création d'un 5^e logement dans l'immeuble ;

[...]

Considérant quant au logement à régulariser ; que le respect pur et simple de dispositions normatives minimales relatives aux impositions du Code du logement et de l'habitat durable ne peut, à lui seul, garantir la création de logements de qualité constituant des lieux de vie décents, permettant l'épanouissement et l'émancipation des habitants et leur garantissant un cadre de vie de qualité et durable ;

Considérant que comme le précise le Collège, le logement ne dispose pas de la superficie minimale requise en fonction de sa typologie (60 m²) ; qu'il possède un vis-à-vis de moins de 2 m avec les baies présentes dans le mur séparatif des n° 4 et 6 du boulevard d'Avroy ; que le séjour possède une largeur de moins de 2,50 m, ce qui le rend difficilement aménageable ; qu'il n'y a pas lieu d'autoriser ce logement ».

Il ne ressort pas de cette motivation de l'acte attaqué que la question de la date de création du logement a été examinée par la partie adverse malgré les éléments soulevés à l'occasion de l'instruction du recours administratif. La motivation de l'acte attaqué est muette sur la question de l'affectation historique de droit de l'arrière-bâtiment, de la date de l'aménagement du logement dans cet immeuble et, partant, de son éventuelle dispense de permis.

Sur la base de la demande dont elle a été saisie et des pièces du dossier, l'autorité devait à tout le moins expliquer pour quelles raisons elle a considéré que les éléments invoqués par la partie requérante ne permettaient pas d'établir l'existence du logement dans cet arrière-bâtiment avant 1994, logement pourtant qualifié d'« historiquement existant » par la CAR et, partant, que l'aménagement de ce logement était soumis à permis.

Partant, la motivation de l'acte attaqué est insuffisante et inadéquate sur ce point.

Dans la mesure qui précède, la troisième branche du moyen unique est fondée, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen unique.

V. 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 annulé l'arrêté du 22 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à la SRL Flow Start un permis d'urbanisme pour la création d'une terrasse aménagée au 1^{er} étage et la mise en peinture des façades arrière et refuse de lui octroyer un permis pour la création d'un logement et de sa terrasse dans le volume secondaire arrière ainsi que pour la création d'une terrasse aménagée au 2^{ème} étage d'un bâtiment sur un bien sis rue Saint-Gilles, 15-17 à Liège.

Article 2.

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

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 de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

Luc Donnay,
Dimitri Yernault,
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