

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.583 du 5 mai 2026

A. 234.580/XIII-9417

En cause :

1. **É. V.**,
2. **A. D.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Stéphane NOPERE et
Christophe THIEBAUT, avocats,
avenue des Dessus de Lèves 8
5101 Namur,

contre :

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

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
BG DEVELOPEMENT**,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 septembre 2021, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de la décision du 29 juin 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Namur délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) BG Development et à la SRL IM Management un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une maison en quatre logements sur un bien sis avenue de Tabora, 3 à Namur et la construction d'un immeuble de quatre logements sur un bien sis avenue Léopold II, 6 à Namur et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 254.125 du 27 juin 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.125) a accueilli la requête en intervention introduite par la SRL BG Development, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 22 juillet 2022 par les parties requérantes.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2026.

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

M^e Olivier Di Giacomo, *loco* M^{es} Stéphane Nopère et Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Lionel-Albert Baum, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 254.125 du 27 juin 2022. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

4. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.III.8, D.III.11, alinéa 2, D.IV.13 et D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code du développement territorial (CoDT), 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 (règlement PMR), intégré dans le guide régional d'urbanisme (GRU), ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

5. Les parties requérantes précisent que le projet situé avenue Léopold II est composé, au rez-de-chaussée, de six emplacements de parking, de quatre cavettes, de locaux communs, d'un sas d'entrée et d'escaliers menant aux logements composant les étages. Elles font valoir que cette partie du projet ne respecte pas les articles 415, 415/2 et 415/5 du règlement PMR dès lors que :

- son parking ne dispose pas, à proximité immédiate de sa sortie ou de son entrée, d'un emplacement de parcage d'une largeur minimale de 3,3 mètres ;
- le sas d'entrée et les couloirs ne permettent pas d'obtenir une aire de rotation de 1,5 mètre minimum hors débatement de porte éventuel dès lors qu'ils présentent respectivement une largeur maximale de 1 mètre et de 1,10 mètre ;
- aucun ascenseur ou élévateur à plate-forme n'est prévu pour accéder aux locaux situés aux étages alors que ces derniers ne peuvent être atteints par les pentes prévues à l'article 415/1 du règlement PMR.

Elles estiment qu'étant dérogatoire au règlement PMR, le projet ne pouvait être autorisé que sur avis conforme du fonctionnaire délégué en vertu de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT et moyennant le respect des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT. Constatant que l'avis du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité, elles en déduisent que l'autorité décidante n'était pas compétente pour délivrer l'acte attaqué. Elles lui reprochent de ne pas avoir vérifié le respect des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT.

B. Le mémoire en réponse

6. La partie adverse soutient que les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen dès lors qu'elles ne font pas état de ce qu'elles appartiennent à la catégorie des personnes visées par les dispositions du règlement PMR.

Sur le fond, elle fait valoir que l'article 414, § 1^{er}, 11^o, du règlement PMR s'applique, d'une part, aux parties communes des immeubles à logements multiples desservis par un ascenseur et, d'autre part, aux parties communes de chaque logement du rez-de-chaussée des immeubles dépourvus d'ascenseur. Elle soutient qu'en l'espèce, il n'y a ni logement au rez-de-chaussée ni ascenseur dans l'immeuble de l'avenue Léopold II, de sorte que le moyen manque en fait.

C. Le mémoire en intervention

7. La partie intervenante estime que le règlement PMR vise soit les parties communes, y compris les portes d'entrée de chaque logement, des immeubles à logements multiples desservis par un ascenseur, soit les parties communes, y compris les portes d'entrée de chaque logement du rez-de-chaussée, des immeubles dépourvus d'ascenseur.

Elle soutient que l'immeuble situé avenue Léopold II est dépourvu d'ascenseur et que le règlement PMR, qui vise dans ce cas les parties communes y compris les portes d'entrée de chaque logement du rez-de-chaussée, n'est pas applicable puisqu'il n'y a pas de logement au rez-de-chaussée de cet immeuble. Elle en déduit que l'avis conforme du fonctionnaire délégué n'était pas requis et que le collège communal était compétent pour adopter l'acte attaqué.

D. Le mémoire en réplique

8. Les parties requérantes répliquent qu'outre l'immeuble situé avenue Leopold II, l'immeuble sis avenue de Tabora est soumis au règlement PMR et ce, en vertu de son article 414, § 2, dans la mesure où il fait l'objet de transformations majeures et ne relève d'aucune des hypothèses d'exclusion y prévues.

Elles estiment que les deux immeubles ne peuvent être considérés comme deux projets distincts dès lors qu'ils sont présentés comme un projet global, notamment pour justifier le manque de places de stationnement avenue de Tabora et leur présence exclusivement dans l'immeuble de l'avenue Léopold II.

Elles concluent que le règlement PMR s'applique à l'immeuble sis avenue de Tabora en vertu de son article 414, § 2, et à l'immeuble sis avenue Léopold II en vertu de son article 414, § 1^{er}, 11^o.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

9. La partie adverse fait valoir que l'immeuble sis avenue de Tabora est pourvu d'un accès et d'un emplacement de stationnement destinés aux personnes à mobilité réduite, situés à l'arrière du bâtiment, l'accès étant prévu par l'avenue Léopold II.

Elle relève que le fonctionnaire délégué a reçu le dossier sans considérer que le projet litigieux était dérogatoire.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

10. La partie intervenante soutient que l'immeuble existant de l'avenue de Tabora à transformer dispose d'un accès PMR et d'un emplacement de parcage PMR par l'arrière du bâtiment puisqu'il y a un accès prévu par l'avenue Léopold II, les deux implantations étant communicantes. Elle en déduit que l'immeuble de l'avenue de Tabora dispose d'une entrée PMR accessible par l'avenue Léopold II, que ce soit à pied, en fauteuil roulant ou en voiture. Elle relève qu'un sentier en dalle d'une largeur d'1,5 mètre a été créé pour rejoindre le parking desservant le bâtiment et l'entrée arrière de l'immeuble sans différence de niveau.

G. Le dernier mémoire des parties requérantes

11. Les parties requérantes observent qu'il n'est pas contesté que les logements du bâtiment sis avenue de Tabora sont visés par l'article 414, § 1^{er}, 11^o, du règlement PMR dès lors qu'il s'agit d'un immeuble à logements multiples qui sont desservis par un ascenseur, sans relever des exclusions énoncées à l'article 414, § 2, du même règlement.

Elles font valoir que le projet déroge à l'article 415 du règlement PMR en ce qu'il n'intègre pas de place de stationnement PMR et à l'article 415/1 du même règlement en ce que l'unique entrée du bâtiment est équipée de marches.

Concernant l'accès par l'avenue Léopold II en traversant le jardin pour rejoindre le bâtiment de l'avenue de Tabora, dont se prévalent les parties adverse et intervenante, elles soulignent qu'il ne figure pas sur les plans et ne fait donc pas partie de la demande de permis. Elles en infèrent qu'au moment où le projet a été instruit et

autorisé par l'auteur de l'acte attaqué, il était en dérogation au règlement PMR, de sorte que l'avis du fonctionnaire délégué devait être demandé.

Elles soutiennent qu'en tout état de cause, il ressort d'un plan de la demande que le chemin dont se prévalent les parties adverse et intervenante débouche sur l'arrière du bâtiment de l'avenue de Tabora qui ne dispose pas de porte d'entrée, mais seulement de fenêtres pour le logement du rez-de-chaussée. Elles ne comprennent donc pas comment il pourrait y avoir là une « entrée arrière » au bâtiment.

Elles estiment que l'agencement ne respecte pas l'article 415/1, lu à la lumière de l'article 414, § 1^{er}, 11°, du règlement PMR qui prévoit qu'un chemin adapté aux PMR, sans marche, doit permettre l'accès des « portes d'entrée de chaque logement des immeubles à logements multiples desservis par un ascenseur ». Elles précisent que le bâtiment sis avenue de Tabora étant desservi par un ascenseur, un cheminement dépourvu de marche doit permettre d'y accéder, ce qui n'est pas le cas.

Elles font valoir qu'au surplus, ce chemin ne respecte pas l'article 415/1, 2°, du règlement PMR dès lors qu'il n'est pas « non meuble, non glissant, sans obstacle à la roue et dépourvu de trou ou de fente de plus de 1 centimètre de large » mais présente des trous ou fentes par lesquels pousse du gazon et n'est pas non plus « non meuble ».

Se prévalant des plans de la demande, elles ajoutent que le parking du bâtiment de l'avenue Léopold II ne dispose pas d'emplacement de stationnement adapté aux PMR, sachant que l'entièreté des places de parking présente une largeur de 2,5 mètres et qu'aucune n'est signalée comme étant réservée aux PMR. Elles en déduisent que la présence d'un emplacement de stationnement PMR, avancée dans le dernier mémoire de la partie intervenante, n'est pas confirmée par le dossier administratif. Elles exposent qu'à supposer qu'un emplacement répondant aux dimensions prescrites existe, il ne serait, en tout état de cause, pas situé à proximité immédiate de l'entrée du bâtiment de l'avenue de Tabora mais impliquerait que ses usagers doivent regagner la voie publique et contourner le pâté de maisons pour rejoindre l'entrée, qui est surélevée par une série de marches.

IV.2. Examen

12. 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 les dérogations au règlement PMR qu'emporte la réalisation du projet litigieux, les parties

requérantes formulent un grief mettant en cause la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

Une telle critique relevant de l'ordre public, les parties requérantes n'ont pas à démontrer leur intérêt à la soulever. Par ailleurs, elles peuvent soulever des critiques de légalité y afférentes au stade du mémoire en réplique, sous réserve du respect de la loyauté procédurale.

Il s'ensuit que le premier moyen est recevable.

13. L'article D.III.11, alinéa 2, du CoDT, alors applicable, prévoit ce qui 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 ».

Selon l'article D.IV.12 du CoDT, « un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation aux normes d'un guide régional d'urbanisme ».

L'article D.IV.13 du même code dispose comme suit :

« 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° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

L'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT dispose comme suit :

« Le collège communal ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué :

1° lorsque la demande implique une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme ».

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°, du CoDT.

14.1. Concernant les griefs exposés à propos de l'immeuble projeté sur l'avenue Léopold II, l'article 414, § 1^{er}, 11° et 12°, 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 PMR (règlement PMR), intégré dans le GRU, dispose comme suit :

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

[...]

11° les parties communes, y compris les portes d'entrée de chaque logement des immeubles à logements multiples desservis par un ascenseur ; les parties communes y compris les portes d'entrée de chaque logement du rez-de-chaussée des immeubles dépourvus d'ascenseur ; sont assimilés aux logements, les studios, flats et kots ;

12° les parkings d'au moins 10 emplacements et les immeubles destinés au parking ».

En vertu de cette disposition, le règlement PMR s'applique notamment aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme et ayant pour objet un immeuble à logements multiples, qu'il s'agisse de constructions neuves ou de bâtiments existants.

Elle prévoit que les règles du chapitre concerné ne sont applicables qu'à certains locaux de ces immeubles à logements multiples, à savoir :

- lorsque l'immeuble à logements multiples est desservi par un ascenseur, aux parties communes de tous les niveaux, en ce compris les portes d'entrée de chaque logement, peu importe dans ce cas que le rez-de-chaussée accueille ou non du logement ;
- et lorsque l'immeuble à logements multiples n'est pas desservi par un ascenseur, aux parties communes du rez-de-chaussée, en ce compris les portes d'entrée de chaque logement, dans le cas où ce rez-de-chaussée accueille du logement.

Il en résulte que cette disposition ne s'applique pas, lorsque l'immeuble n'est pas desservi par un ascenseur, aux parties communes du rez-de-chaussée qui n'accueille pas de logement.

14.2. En l'espèce, il ressort des plans joints à la demande de permis que l'immeuble à logements multiples situé avenue Léopold II n'est pas desservi par un ascenseur et qu'aucun logement ne se développe au rez-de-chaussée. En outre, le parking projeté au rez-de-chaussée de l'immeuble précité dispose de six

emplacements de parking, et non pas le minimum requis de dix emplacements pour les parkings visés à l'article 414, § 1^{er}, 12°, du règlement PMR.

Il s'ensuit que le règlement PMR ne trouve pas à s'appliquer à la partie du projet située avenue Léopold II.

Partant, en tant que le moyen soutient que le projet autorisé, pour sa partie située avenue Léopold II, déroge aux règles que le règlement PMR énonce, il manque en droit et en fait.

15.1. Concernant les griefs portant sur l'immeuble situé avenue de Tabora, cette partie du projet vise à créer quatre logements dans une habitation unifamiliale existante. Du fait des travaux à réaliser, l'immeuble litigieux, tel que transformé, devient un immeuble à logements multiples desservis par un ascenseur.

L'article 414, § 2, 1°, du règlement PMR est libellé comme suit :

« Le présent chapitre ne s'applique pas :

1° aux actes et travaux relatifs à des constructions existantes :

- lorsque les actes et travaux ne constituent pas des transformations majeures ;
- lorsque la superficie accessible au public des bâtiments visés au § 1^{er}, 10°, est inférieure à 150 m² ;
- lorsque les actes et travaux constituent des transformations majeures et que les cages d'ascenseur, les couloirs et les dégagements existants sur le parcours obligé des personnes à mobilité réduite, et qui ne font pas l'objet de travaux, ont une largeur inférieure à 90 centimètres ou ne permettent pas, aux changements de direction, l'installation d'une aire de manœuvre libre d'obstacles de 120 centimètres de diamètre ;
- lorsque les actes et travaux ne remettent pas en cause l'accès des personnes à mobilité réduite aux diverses fonctions de l'établissement concerné et aux locaux sanitaires.

Par transformations majeures, il faut entendre des actes et travaux soit portant atteinte aux structures portantes du bâtiment ou de l'infrastructure, soit modifiant la destination de tout ou partie du bâtiment ou de l'infrastructure, soit portant extension du bâtiment ou de l'infrastructure ».

Il n'est pas contesté que les actes et travaux relatifs à l'immeuble existant situé avenue de Tabora ne s'inscrivent pas dans l'hypothèse d'exclusion du champ d'application du règlement PMR, visée à l'article 414, § 2, 1°, premier tiret, du même règlement, ceux-ci s'appréhendant comme consistant en des transformations majeures.

Il n'est pas non plus remis en cause le fait que l'hypothèse d'exclusion visée au deuxième tiret de l'article 414, § 2, 1°, ne s'applique pas au cas d'espèce.

Le troisième tiret de l'article 414, § 2, 1°, du règlement PMR exclut du champ d'application de ce règlement les actes et travaux projetés dans une construction existante qui constituent des transformations majeures et lorsque les cages d'ascenseur, les couloirs et les dégagements existants sur le parcours obligé des personnes à mobilité réduite, qui ne font pas l'objet de travaux, ont une largeur inférieure à 90 centimètres ou ne permettent pas, aux changements de direction, l'installation d'une aire de manœuvre libre d'obstacles de 120 centimètres de diamètre. En l'espèce, la cage d'ascenseur existante dans l'immeuble situé avenue de Tabora, desservant les niveaux du rez-de-chaussée et du premier étage, fait l'objet de travaux, celle-ci étant supprimée, tandis qu'une nouvelle cage d'ascenseur est créée au centre de l'immeuble. Il s'ensuit que l'exclusion visée à l'article 414, § 2, 1°, troisième tiret, du règlement PMR ne trouve pas à s'appliquer.

L'exclusion visée à l'article 414, § 2, 1°, quatrième tiret, du règlement PMR ne trouve pas non plus à s'appliquer dès lors qu'est visé le cas d'un accès des personnes à mobilité réduite déjà existant dans la construction existante, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Il s'ensuit que le règlement PMR est applicable au projet en ce qui concerne l'immeuble situé avenue de Tabora, en vertu de l'article 414, § 1^{er}, 11°, du règlement PMR.

15.2. Il ressort de l'examen des plans de la demande que l'accès à l'immeuble litigieux à partir de l'avenue de Tabora s'effectue par des voies d'accès comportant des marches, en méconnaissance de l'article 415/1 du règlement PMR, qui dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'article 414, § 2, tous bâtiments, parties de bâtiments ou espaces visés à l'article 414, § 1^{er}, disposent à partir de la rue et du parking d'au moins une voie d'accès la plus directe possible dont les cheminements répondent aux conditions suivantes :

1° la surface est de préférence horizontale, dépourvue de toute marche et de tout ressaut ; la largeur minimale est de 120 centimètres ».

Si les parties adverse et intervenante soutiennent, dans leur dernier mémoire, que l'immeuble litigieux dispose d'une entrée PMR accessible par l'avenue Léopold II et qu'un sentier en dalle d'1,5 mètre de largeur a été créé pour assurer la jonction entre le parking du bâtiment sis avenue Léopold II et l'entrée arrière de l'immeuble sis avenue de Tabora sans différence de niveau, ces affirmations ne sont pas confirmées par les plans sur la base desquels l'acte attaqué a été adopté.

Sans devoir vérifier si le projet emporte également une dérogation à l'article 415 du règlement PMR, il résulte de ce qui précède que le permis attaqué ne

pouvait être accordé que moyennant l'octroi d'une dérogation au règlement PMR et, partant, uniquement de l'avis conforme du fonctionnaire délégué conformément à l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT.

A défaut de l'existence d'un tel avis conforme, l'autorité communale était sans compétence pour adopter le permis attaqué.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens.

V. Indemnité de procédure

16. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 29 juin 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Namur délivre à la SRL BG Development et à la SRL IM Management un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une maison en quatre logements sur un bien sis avenue de Tabora, 3 à Namur et la construction d'un immeuble de quatre logements sur un bien sis avenue Léopold II, 6 à Namur.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 800 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 mai 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux