

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.138 du 22 juin 2026

A. 243.656/XIII-10.584

En cause : **la ville de Seraing**,
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,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 décembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 24 septembre 2024 par lequel le ministre du Territoire, d'une part, octroie, sous conditions, à la société anonyme (SA) General Construction un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un bâtiment et la construction d'un immeuble de 12 appartements sur un bien sis rue du Tige blanc à Seraing, cadastré 12^e division, section A, n° 357F et, d'autre part, retire l'arrêté ministériel du 22 juillet 2020 ayant le même objet.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Andy Jousten, 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 sollicitent la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 23 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 juin 2026.

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

M^e Emma Dupont, *loco* M^{es} Audrey Zians et Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Andy Joustén, 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 10 septembre 2019, la SA General Construction introduit, auprès du collège communal de Seraing, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un bâtiment et la construction d'un immeuble de douze appartements sur un bien sis rue du Tige blanc à Seraing et cadastré 12^e division, section A, n° 357F.

Ce bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Liège et constitue le lot n° 2 d'un permis de lotir délivré le 1^{er} juin 2006 par le collège communal de Seraing, devenu permis d'urbanisation.

Le projet est soumis aux normes 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) du chapitre 4 du guide régional d'urbanisme (GRU).

2. Le 30 septembre 2019, la demande de permis est déclarée incomplète et un relevé des pièces manquantes est transmis à la demanderesse de permis. Le 22 octobre 2019, celle-ci communique les compléments sollicités.

3. Le 8 novembre 2019, l'accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande est transmis.

4. Du 13 au 28 novembre 2019, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu au dépôt de huit réclamations.

5. Divers avis d'instances et services sont sollicités et émis.

6. Le 14 février 2020, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 25 mars 2020, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 5 mai 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du recours aux parties à la cause.

9. Le 27 mai 2020, l'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) est organisée et, le 3 juin 2020, celle-ci transmet son avis défavorable au ministre du Territoire.

10. Le 1^{er} juillet 2020, la DJRC soumet au ministre une proposition motivée de décision favorable.

11. Le 22 juillet 2020, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité.

12. Le 18 septembre 2020, la partie requérante introduit un recours en annulation contre cette décision, enrôlé sous le n° A. 231.807/XIII-9083.

13. Le 9 août 2024, la DJRC adresse une note au ministre avec une proposition motivée d'octroi conditionnel du permis sollicité.

14. Par un arrêté du 24 septembre 2024, le ministre retire l'arrêté du 22 juillet 2020 précité et délivre un nouveau permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

15. L'arrêt n° 261.383 du 20 novembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.383) constate que, dans l'affaire n° A. 231.807/XIII-9083, il n'y a plus lieu de statuer en raison du retrait de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier, le cas échéant d'office, si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours.

Par ailleurs, il est de principe qu'une commune a intérêt, compte tenu des prérogatives qui lui sont reconnues en matière d'urbanisme et d'environnement, à demander l'annulation de tous les actes qui affectent l'aménagement de son territoire ou la préservation de l'environnement sur celui-ci.

2. En l'espèce, l'acte attaqué comporte deux objets distincts : d'une part, il retire l'arrêté ministériel du 22 juillet 2020 (article 1^{er} de son dispositif) et, d'autre part, il octroie un nouveau permis (articles 2 à 5 du même dispositif).

La partie requérante n'a pas intérêt au recours contre le retrait de l'arrêté du 22 juillet 2020 puisque celui-ci ne lui fait pas grief. En revanche, elle dispose d'un intérêt à contester l'acte attaqué en ce qu'il autorise des actes et travaux qui affectent l'aménagement de son territoire. Partant, le recours contre l'acte attaqué est recevable en tant qu'il octroie le permis sollicité et irrecevable en tant qu'il retire le précédent permis octroyé le 22 juillet 2020.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 415/4 du guide régional d'urbanisme (GRU), des articles D.IV.12 et D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT) et du principe de bonne administration, plus particulièrement du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit et de fait dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation

La partie requérante le résume comme suit :

« En prévoyant une marche de 16 cm à chaque entrée située au rez-de-chaussée, le projet tel qu'il est autorisé ne respecte pas l'article 415/4 GRU, sans qu'aucune dérogation n'ait été accordée par la partie adverse ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse reproduit les articles 415/1 et 415/4 du GRU ainsi que des extraits du plan du projet litigieux, sur lesquels elle met en évidence la marche litigieuse de 16 centimètres, et de la motivation formelle de l'acte attaqué. Elle se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Examen

1. Il résulte des compétences qui sont attribuées aux communes en application du CoDT en matière de délivrance des permis d'urbanisme et de la possibilité qui leur est offerte d'introduire des recours administratifs organisés contre les décisions prises sur les demandes de permis par d'autres autorités, qu'elles justifient d'un intérêt suffisant à critiquer le non-respect des normes 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), telles que reprises au GRU .

2. Selon l'article D.III.1, alinéa 2, du CoDT, 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.

Il résulte de l'article D.III.11, alinéa 2, du CoDT, que les dispositions du GRU ont valeur réglementaire.

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 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 en application des articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT.

L'article 414, § 1^{er}, 11°, du GRU dispose ce qui suit :

- « Le présent chapitre s'applique aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'article 84, § 1^{er} (lire article D.IV.4, alinéa 1^{er}, du CoDT), 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 ».

L'article 415/1, 1°, du GRU prévoit ce qui 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 ».

L'article 415/4 du GRU est, quant à lui, libellé comme suit :

- « Les niveaux des locaux et les ascenseurs éventuels sont accessibles à partir de la voie d'accès par des cheminements dont les caractéristiques répondent aux conditions fixées aux articles 415/1 et 415/2 ».

Il se déduit de la lecture combinée de ces dispositions que les cheminements d'un immeuble à logements multiples à partir de sa voie d'accès vers ses parties communes, y compris les portes d'entrée des différents logements, ainsi que les ascenseurs doivent être dépourvus de toute marche et de tout ressaut.

3. L'articles D.IV.12 du CoDT dispose ce qui suit :

- « 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 de ce code est libellé 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 ».

4. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante, fût-elle l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de permis en première instance. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

5. En l'espèce, le projet consiste notamment en la construction, au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT, d'un nouvel immeuble à logements multiples desservi par deux ascenseurs. Conformément à l'article 414, § 1^{er}, 11^o, du GRU, précité, ses parties communes, y compris les portes d'entrée des logements, doivent répondre aux normes du GRU 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 PMR.

Le formulaire de demande de permis (cadre 7) et le recours administratif introduit par la demanderesse de permis ne font pas état d'une demande de dérogation à l'une de ces normes.

L'acte attaqué est libellé comme suit :

« Considérant que la présente instruction est fondée sur les plans dressés par [K.A.] numérotés de 1/3 à 3/3, intitulés “PU” [...] dont la dernière modification est indiquée “004- 02-09-2019 Modification PU2 selon avis GC” ;

[...]

Considérant que le bien est soumis :

[...]

- Au guide régional d'urbanisme (chapitre 4) approuvé en tant que règlement relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (articles 414 et suivants) ;

[...]

Considérant de plus que la demande est conforme au guide régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite ;

Considérant que, à la suite au recours introduit par la demanderesse auprès du Gouvernement wallon, le permis a été octroyé en date du 22 juillet 2020, sur base des plans [...] “PU” réalisés par [K.A.] numérotés de 1/3 à 3/3, dont la dernière modification est datée du 11/06/2019 (et qui ne respectaient pas le GRU relatif à l’accessibilité et à l’usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite) ;

Considérant toutefois, qu’il ne s’agissait pas des plans ayant fait l’objet du refus de permis par le Collège communal ;

Considérant dès lors, que la présente décision vise donc une réfection d’acte sur base des plans dressés [K.A.] numérotés de 1/3 à 3/3, intitulés “PU” [...] dont la dernière modification est indiquée “004- 02-09-2019 Modification PU2 selon avis GC” ; que, sur la base de ces plans, il apparaît que la demande est conforme au le GRU relatif à l’accessibilité et à l’usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite ».

Le plan d’implantation, repris parmi les plans intitulés « Modification PU2 selon avis GC », portant l’indice « 004 » dont la dernière modification date du 2 septembre 2019, auxquels se réfère l’auteur de l’acte attaqué et qui sont annexés à celui-ci, identifie les voies d’accès au rez-de-chaussée de l’immeuble depuis la rue et le parking situé à l’avant du bâtiment, dont au moins un emplacement est prévu pour les PMR. Les coupes, jointes à la demande de permis, font apparaître qu’à partir d’au moins deux de ces voies d’accès, l’entrée vers le rez-de-chaussée de l’immeuble – et plus spécifiquement le hall commun et, dans sa suite, les ascenseurs et les portes d’entrée des logements concernés par ces entrées – se fait par le biais d’une marche de 16 centimètres, ce qu’admet la partie adverse.

Il s’ensuit que les cheminements à partir de ces voies d’accès vers les parties communes de cette partie de l’immeuble, y compris les portes d’entrée des logements concernés, ainsi que les deux ascenseurs prévus ne répondent pas aux conditions visées à l’article 415/4 du GRU.

Partant, en considérant que « la demande est conforme au [...] GRU relatif à l’accessibilité et à l’usage des espaces et des bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite », l’auteur de l’acte attaqué méconnaît l’article 415/4 de ce guide précité et, ce faisant, autorise un projet non conforme aux normes précitées du GRU, sans octroyer de dérogation à cet égard, en violation des articles D.IV.12 et D.IV.13 du CoDT.

Le moyen unique est fondé dans la mesure qui précède.

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 annulé l'arrêté du ministre du Territoire du 24 septembre 2024 en tant qu'il délivre à la SA General Construction un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'un bâtiment et la construction d'un immeuble de 12 appartements sur un bien sis rue du Tige blanc à Seraing, cadastré 12^e division, section A, n° 357F.

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 également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Laure Demez,
Virginie Rolin,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders