

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 267.725 du 18 septembre 2026

A. 244.500/XIII-10.687

En cause : **E. M.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean-Marc RIGAUX et
 Vincent PAQUET, avocats,
 boulevard d'Avroy 270
 4000 Liège,

contre :

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

1. Par une requête introduite le 27 mars 2025, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 11 octobre 2024 par laquelle le collège communal de la ville de Liège refuse de lui accorder un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension et la division d'une maison en deux logements (régularisation) sur un bien sis Montagne Sainte-Walburge, 241 à Liège.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, 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 24 juin 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 12 juillet 2024, E.M. et P.V. introduisent auprès du collège communal de Liège une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de l'extension et de la division d'une maison en deux logements sur un bien sis Montagne Sainte-Walburge, 241 à Liège, cadastré Liège (18), section E, n° 330 S3.

4. Le 7 août 2024, le collège communal établit un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande de permis.

5. Différents avis sont sollicités et émis sur la demande de permis.

6. En sa séance du 11 octobre 2024, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 13 novembre 2024, E.M. et P.V. introduisent un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision.

8. Le 24 février 2025, l'administration wallonne informe E.M. et P.V. qu'en l'absence de décision du ministre du Territoire dans le délai imparti, la décision de première instance est confirmée.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

9. Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT) et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« La Ville de Liège motive sa décision sur base d'une directive qu'elle considère comme réglementaire alors qu'elle ne l'est pas ».

B. Le mémoire en réplique

11. Elle résume ses développements comme suit :

« La Ville de Liège admet que les dispositions visées dans le permis ne sont pas réglementaires mais elle ne motive en rien la raison pour laquelle il peut être ou non dérogé à sa ligne de conduite ».

C. Le dernier mémoire

12. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas expliquer en quoi des surfaces de 44 m² et de 60 m² sont trop restreintes pour une qualité de logement suffisante. Elle soutient qu'il s'agit à peu près la moyenne des surfaces des logements dans les grandes villes.

Elles ajoutent qu'il est question de surfaces nettes sachant que les surfaces brutes sont de 55 m² et 89 m².

IV.2. Examen

13.1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

Rien n'interdit à une autorité administrative d'établir une ligne de conduite, même en dehors de tout cadre légal, pour autant que cette ligne de conduite ne soit pas obligatoire, c'est-à-dire ne l'exonère en rien de l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis, et que l'autorité ne s'estime pas liée par cette ligne de conduite au point de ne pouvoir s'en départir. Une telle ligne de conduite est destinée à orienter le pouvoir discrétionnaire de l'administration de manière cohérente. Celle-ci peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent.

13.2. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que pour préserver le cadre de vie, limiter les nuisances, proposer des conditions d'habitabilité dignes, performantes et attractives, et favoriser la mixité des typologies et des populations, notre Assemblée a émis plusieurs directives dont :

- la directive du 14 octobre 2016 établissant les caractéristiques que doit présenter un bien pour pouvoir être divisé en plusieurs logements ;
- la directive du 4 mai 2018 concernant le stationnement vélo ;
- la directive du 12 octobre 2018 définissant les critères de qualité nécessaires à la création de logements et à l'équilibre des programmes d'occupation et la directive visant le stationnement automobile ;

Considérant que le programme projeté est établi comme suit :

- rez-de-chaussée : un logement une chambre – surface habitable (SH) +/- 44 m² et surface brute (SB) +/- 60 m² ;
- 1^{er} et 2^{ème} étages : un duplex deux chambres – SH +/- 55 m² et SB +/- 89 m² ;

Considérant que l'habitation atteint une superficie brute d'habitation de +/- 121 m² hors niveaux sous combles, annexes non habitées, garage et sous-sol ; que cette superficie n'est pas suffisante au regard du chapitre I de la version coordonnée de nos directives qui exige un minimum de 200 m² pour envisager une division ».

Il ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué que son auteur a estimé que la directive applicable avait une portée réglementaire par le simple fait qu'il a appliqué celle-ci au cas d'espèce. L'acte attaqué ne devait pas être motivé plus amplement sur cette question.

Le premier moyen n'est pas fondé.

14.1. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique ou du dernier mémoire qui ne relèvent pas de l'ordre

public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

14.2. En l'espèce, la critique de la partie requérante quant à l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué du caractère suffisant des surfaces des deux logements concernés est formulée au stade du dernier mémoire. Elle ne relève pas de l'ordre public et pouvait, et donc devait, être exposée dès la requête. Tardive, elle est irrecevable.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

15. Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

16. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« La Ville de Liège commet plusieurs erreurs de fait dans sa motivation, relativement aux points suivants :

1. Espaces de rangement
2. Le duplex ne bénéficie d'aucun espace extérieur privatif
3. Aucun logement de trois chambres n'est proposé
4. Les pièces de nuit du duplex ne bénéficient pas de baies verticales vers l'extérieur
5. Aucun rangement vélo n'est proposé
6. L'habitation présente les caractéristiques d'un immeuble susceptible d'accueillir une famille au cœur de la ville ».

B. Le mémoire en réplique

17. Elle résume ses développements comme suit :

« Le requérant considère qu'il y a des éléments factuels inexacts dans la décision de la Ville de Liège et que si celle-ci considérait que le dossier n'était pas complet par rapport aux éléments essentiels pour pouvoir apprécier le bon aménagement des lieux, il y aurait eu lieu alors de solliciter des pièces complémentaires conformément à l'article D.IV.33 du CoDT.

Enfin, la Ville de Liège commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant que tous les appartements à Liège devraient comporter trois chambres, avoir des balcons et que toutes les chambres devraient avoir des baies verticales ».

C. Le dernier mémoire

18. Concernant les espaces de rangement, elle relève que les caves figurent sur les plans d'architecte joints à la demande de permis. Elle fait valoir que sauf à considérer que l'architecte a commis un faux, il faut considérer que les caves existent.

Concernant le reproche de l'auteur de l'acte attaqué quant au fait qu'aucun logement de trois chambres n'est proposé, elle estime qu'une telle exigence implique qu'il n'est pratiquement plus possible de diviser le bien, « ce qui contreviendrait à la législation elle-même ». Elle lui reproche de ne pas préciser pourquoi, dans ce cas précis, il faut nécessairement que l'habitation divisée comporte trois chambres.

Quant au grief de l'auteur de l'acte attaqué pris de l'absence de baies verticales vers l'extérieur pour les pièces de nuit du duplex, elle critique le fait que celui-ci n'a pas motivé la raison pour laquelle ces pièces sont inconfortables, notamment d'un point de vue de la luminosité.

Concernant l'absence de rangement vélo, elle souligne que les plans de la demande démontrent l'existence de la cave et elle se prévaut de photographies qui prouvent qu'il est possible de placer des vélos avec des crochets en hauteur.

V.2. Examen

19. 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'exigence de motivation formelle d'un acte administratif est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Le contrôle du Conseil d'État sur l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des parties requérantes quant au bon aménagement des lieux ou à la conformité des logements. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis. 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 raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

Lorsqu'il connaît d'un recours en annulation formé contre un acte administratif, le Conseil d'État contrôle la légalité de celui-ci au jour où son auteur a statué. Il ne peut exercer ce contrôle que sur la base des éléments auxquels l'autorité administrative pouvait ou devait avoir égard lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

20. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que le programme projeté est établi comme suit :

- rez-de-chaussée : un logement une chambre - surface habitable (SH) $\pm 44 \text{ m}^2$ et surface brute (SB) $\pm 60 \text{ m}^2$;
- 1^{er} et 2^{ème} étages : un duplex deux chambres - SH $\pm 55 \text{ m}^2$ et SB $\pm 89 \text{ m}^2$;

Considérant que l'habitation atteint une superficie brute d'habitation de $\pm 121 \text{ m}^2$ hors niveaux sous combles, annexes non habitées, garage et sous-sol ; que cette superficie n'est pas suffisante au regard du chapitre I de la version coordonnée de nos directives qui exige un minimum de 200 m^2 pour envisager une division ;

Considérant qu'aucun espace de rangement collectif n'est prévu ; que le duplex ne bénéficie d'aucun espace extérieur privatif ; qu'aucun logement trois chambres n'est proposé ; que les pièces de nuit du duplex ne bénéficient pas de baie verticale vers l'extérieur ;

Considérant qu'aucun rangement vélo n'est proposé ; que, selon le chapitre IV de la version coordonnée de nos directives, au moins deux rangements doivent être intégrés au programme ; que la largeur du hall d'entrée ne permet pas réellement d'y installer du rangement vélos puisqu'ils risqueraient d'entraver le passage des secours ; que ce chapitre n'est pas rencontré ;

Considérant que l'habitation possède un jardin ; qu'aujourd'hui, elle présente toutes les caractéristiques d'un immeuble permettant d'accueillir une famille en plein cœur de Ville ; que cette typologie est à conserver dans le quartier ; que cette modification irréversible va à l'encontre de la politique de la Ville en la matière ; que le programme projeté n'atteint pas la qualité attendue à ce jour ;

Considérant que les travaux ne sont pas admissibles pour l'endroit considéré ; que dès lors le permis ne peut être délivré ».

21.1. Concernant les griefs portant sur le motif de l'acte attaqué selon lequel « aucun espace de rangement collectif n'est prévu », si les plans joints à la demande figurent l'existence de deux caves « non relevée[s] » d'une hauteur sous plafond de moins de deux mètres, la demande de permis ne permet pas de déterminer quel est l'usage qui leur est réservé. A défaut d'indication dans la demande et vu la configuration particulière de ces caves, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas commis d'erreur de fait sur ce point.

Pour le surplus, en soulignant l'existence d'espaces privatifs dans chacun des deux logements pour contester ce motif, la partie requérante tente de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité délivrante, sans démontrer que celle-ci a commis une erreur manifeste sur ce point.

L'acte attaqué est à suffisance motivé à cet égard, son auteur ne devant pas exposer les motifs de son motif.

Les griefs propres à ce motif ne sont pas fondés.

21.2. Concernant les griefs portant sur les motifs de l'acte attaqué selon lesquels « le duplex ne bénéficie d'aucun espace extérieur privatif », « aucun logement de trois chambres n'est proposé », « les pièces de nuit du duplex ne bénéficient pas de baie verticale vers l'extérieur » et « l'habitation [...] présente toutes les caractéristiques d'un immeuble permettant d'accueillir une famille en plein cœur de Ville [et que] cette typologie est à conserver dans le quartier », la partie requérante ne démontre pas que son auteur a versé dans l'arbitraire en portant de telles appréciations. Il ne devait pas motiver plus amplement sa décision à ces égards, sous peine d'exposer les motifs de ses motifs.

Les griefs propres à ces motifs ne sont pas fondés.

21.3. Concernant le grief portant sur le motif de l'acte attaqué selon lequel « aucun rangement vélo n'est proposé », celui-ci n'est pas erroné en fait dès lors qu'une telle proposition d'aménagement ne ressort ni de la demande de permis ni de l'instruction administrative propre à l'acte attaqué. Il est partant irrelevante de faire valoir, au stade du recours en annulation, des solutions de rangement qui n'ont pas été portées à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué.

Le grief propre à ce motif n'est pas fondé.

22. Il s'ensuit que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

23. La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de
procédure, liquidée à la somme de 26 euros, est mise à la charge de la partie
requérante.

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

Ainsi prononcé le 18 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil
d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders