CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.436 du 7 mai 2002

A.79.204/XIII-759

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée WILLEMS**,

ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 1998 par la société privée à responsabilité limitée WILLEMS qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 24 avril 1998, lui refusant le permis d'urbanisme pour la construction d'une véranda et la réalisation d'un parking par la modification du relief du sol, sur un terrain sis à Plombières (Gemmenich), rue Gérardsbroich, n° 50 et cadastrée section A, nos 324 K et 324 L pie";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure introduite le 12 décembre 2001 par la requérante;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ LEYSEN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 18 mai 1992. le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plombières délivre à la S.P.R.L. RESTAURANT KON-TIKI, représentée par Jacqueline WILLEMS, un permis ayant pour objet la transformation d'une ferme avec dépendances en restaurant, sise à Gemmenich-Plombières, rue Gérardsbroich, n^os^ 50 et 52, sur une parcelle cadastrée section A, n^os^ 323c, 324g et324k.

Le permis reproduit l'avis favorable du fonctionnaire délégué, lequel attire notamment l'attention "sur le fait que le parking est prévu en zone d'extraction au plan de secteur et que dès lors, il serait préférable de l'implanter à l'ouest du bâtiment principal".

2. Dans la foulée des travaux autorisés par ce permis et profitant de la présence sur place des entrepreneurs, Jacqueline WILLEMS, gérante du restaurant KON-TIKI, fait construire, sans permis, une annexe au restaurant (véranda).

Elle fait également aménager un parking en modifiant le relief du sol, à l'est du bâtiment principal, sans avoir obtenu, au préalable, un permis de bâtir pour ce faire.

3. Le 10 août 1993, la dénomination sociale du restaurant change et devient la S.P.R.L. Jacqueline WILLEMS.

4. Le 31 mai 1996, la requérante introduit une demande de permis de bâtir auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plombières, ayant pour objet la régularisation de la construction de la véranda et du parking (par modification du relief du sol), sur la parcelle de terrain sise à Gemmenich, rue Gérardsbroich, n° 50 et cadastrée section A, n°s 324k et 324l.

Cette demande est accompagnée de deux attestations de l'architecte, de deux plans, d'un extrait cadastral, de photos et d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

La parcelle concernée est située en zone d'extraction avec retour en zone agricole, pour ce qui concerne le parking, et en zone agricole, pour la véranda, au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par arrêté royal du 23 janvier 1979.

5. Le 27 août 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Plomblières accuse réception du dossier complet de la demande.

6. Le 3 septembre 1996, le collège des bourgmestre et échevins transmet le dossier complet au fonctionnaire délégué, accompagné de son avis préalable favorable sur le projet.

7. Le 18 octobre 1996, le fonctionnaire délégué émet l'avis défavorable suivant :

" (...)

Le projet n'est pas compatible avec le bon aménagement local.
La véranda invalide malencontreusement le bâti traditionnel.
Elle arbore des dimensions trop importantes et présente une volumétrie inadaptée.
L'intervention devrait être mineure (élément rapporté de petite dimension, traitement architectural rigoureux).
Les matériaux utilisés ne sont pas adéquats".

8. Le même jour, le fonctionnaire délégué demande au collège des bourgmestre et échevins de faire constater par le service compétent l'infraction existante.

9. Le 28 octobre 1996, le collège refuse le permis de bâtir à la S.P.R.L. WILLEMS.

10. Le 16 novembre 1996, la requérante introduit un recours contre cette décision auprès de la députation permanente du conseil provincial de Liège.

11. Le 5 décembre 1996, le fonctionnaire délégué informe la députation permanente qu'il maintient son avis défavorable aux motifs suivants :

" (...)

Cette véranda ne s'harmonise en rien avec la construction traditionnelle dont elle est l'annexe : ses dimensions sont trop importantes, sa volumétrie est inadaptée. Elle devrait être plus modeste et utiliser des matériaux plus adéquats pour pouvoir recevoir un avis favorable de notre service".

12. Le 9 décembre 1996, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable sur le projet :

" (...)
- considérant qu'il y a de plus en plus d'exploitations agricoles qui cessent leurs activités, il est indiqué que certains de ces bâtiments ne soient pas laissés à

l'abandon, mais soient transformés afin de recevoir une nouvelle destinée tout en essayant de s'intégrer au mieux dans l'environnement existant;

- considérant que les travaux réalisés dans le cas du dossier en question, répondaient en grande partie à cette intégration;

- il n'est pas convenable d'exploiter un restaurant avec salles de banquet sans assurer le parking nécessaire à la clientèle, ainsi que d'offrir aux clients la possibilité de se restaurer, durant toute l'année, en ayant la sensation de se trouver à l'extérieur, possible via la construction de la véranda;

(...) ".

13. Par lettre du 13 janvier 1997, le fonctionnaire délégué informe l'administration communale qu'il maintient son avis défavorable :

" S'il est appréciable de voir réaffecter les bâtiments agricoles d'antan, il est regrettable que la procédure menant à cette réaffectation ne se réalise pas en application des dispositions légales définies par le CWATUP. Il est aussi déplorable d'être mis devant le fait accompli.

La véranda dénature fortement le volume traditionnel. Je ne souhaite ni cautionner, ni encourager ce projet excessif".

14. Par décision du 30 janvier 1997, la députation permanente déclare le recours recevable et non fondé et confirme la délibération du collège du 28 octobre 1996.

15. Le 5 mars 1997, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre l'arrêté de la députation permanente.

16. Le 24 mars 1997, le collège des bourgmestre et échevins réitère une nouvelle fois son avis favorable et sollicite une audition.

17. Le 22 avril 1997, le fonctionnaire délégué transmet à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la Région wallonne (D.G.A.T.L.P.) le dossier de demande de régularisation :

" (...)

La demanderesse déclare que les remblais (terres et gravats) qui ont servi à combler l'ancienne sablière proviennent des démolitions autorisées par un permis de bâtir antérieur autorisant une transformation et extension de cette ancienne ferme.

Il est exact qu'un permis de bâtir a été accordé le 18 mai 1992 (copie jointe) à la s.p.r.l. Restaurant Kon-Tiki représentée par Mme Jacqueline WILLEMS; ce permis contenant (sic) une recommandation d'implanter le parking à l'ouest du bâtiment principal mais le parking a été réalisé à l'est comme prévu sur le plan de la demande de l'époque; ce plan (copie jointe) n'indiquait cependant pas les dimensions du parking; enfin, la notice d'évaluation préalable des incidences de la demande de l'époque mentionnait «Néant» en réponse à la rubrique «Remblais» (copie jointe).

Il reste que le parking qui a été réalisé se trouve non seulement sur une partie de la parcelle 324K citée dans la demande de l'époque mais aussi sur une partie de la parcelle 324L qui n'était pas citée dans ladite demande (...)".

18. Les parties sont convoquées à une audition le mercredi 25 juin 1997, au Ministère de la Région wallonne.

19. Le 6 février 1998, l'architecte de la requérante transmet à la D.G.A.T.L.P. une étude paysagère destinée à réduire au maximum l'impact de la verrière dans le paysage.

20. Le 24 avril 1998, la partie adverse confirme la décision de la députation permanente du 30 janvier 1997 et refuse le permis de régulariser. Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

" Considérant que la demande dont recours est reprise en zone d'extraction avec retour en zone agricole pour ce qui concerne le parking, et en zone agricole pour la véranda, au plan de secteur de VERVIERS - EUPEN approuvé par Arrêté royal du 23 janvier 1979;

Considérant que cette demande vise à régulariser une situation existante et fait suite au procès-verbal dressé par la police communale le 29 novembre 1996;

Considérant que, en date du 18 mai 1992, la société demanderesse a obtenu un permis de bâtir pour la transformation d'une ferme avec dépendances en restaurant;

Considérant que, en ce qui concerne l'aménagement du parking, le point 6 de l'avis du Fonctionnaire délégué, repris in extenso dans la délibération d'octroi du permis précité, attirait l'attention de la société demanderesse sur le fait que le parking était prévu en zone d'extraction; qu'il lui était dès lors recommandé de l'implanter à l'ouest

du bâtiment principal; que la demanderesse ne s'est pas conformée à cette condition puisqu'elle a réalisé le parking à l'est, comme prévu sur les plans de l'époque;

Considérant que le parking réalisé se trouve non seulement sur une partie de la parcelle 324K citée dans la demande de l'époque, mais également sur une partie de la parcelle 324L; que les dimensions de cette aire de parcage sont disproportionnées; qu'il serait nettement préférable de réduire la surface de ce parking afin de l'adapter aux nécessités engendrées par la clientèle; que les plantations prévues en ligne ne concourent certainement pas à un aménagement harmonieux;

Considérant que les plans relatifs à la modification sensible du relief du sol nécessitée par ce parking sont indigents quant aux coupes en profil; que les cotes du terrain initial sont manquantes; que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement ne reflète pas la réalité puisqu'elle mentionne «Néant» en réponse à la rubrique «Remblais»; que, dès lors, des doutes sont à émettre quant à l'influence de ces derniers sur le «WECHBACH» tout proche;

Considérant que l'article 296 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine stipule que «Lorsqu'il s'agit de travaux de modification sensible du relief du sol, le dossier doit, en outre, contenir une note, en double exemplaire, précisant les buts poursuivis et détaillant la nature des terres à enlever, le cas échéant, la nature et l'origine des terres à amener, la situation de la nappe aquifère ainsi que les dispositions prises en ce qui concerne la protection des constructions et des plantations voisines.

Le plan du terrain en cause doit, en outre, comporter l'indication cotée du relief existant de 5m en 5m et la mention de l'affectation actuelle du terrain, les plantations des propriétés voisines, leur distance vis-à-vis des limites du terrain en cause, ainsi que les coupes indiquant la surface de nivellement du terrain»; que le présent dossier ne comprend pas ladite note;

Considérant que, en ce qui concerne la véranda, celle-ci ne s'harmonise en rien avec la construction traditionnelle dont elle est l'annexe; que ses dimensions sont trop importantes et sa volumétrie inadaptée; que la tonalité et la nature des matériaux (PVC blanc) sont inadéquates et dénaturent totalement le bâtiment principal, rénové à l'aide de pierres du pays et de briques;

Considérant que le cas d'espèce s'inscrit dans un paysage ouvert très riche;

Considérant que, de par sa localisation sur un point culminant, le bâtiment est particulièrement visible de la voirie; que la teinte blanche des matériaux utilisés pour ladite véranda renforce cette perceptibilité;

Considérant que la société demanderesse a déposé, en cours d'instruction, une étude paysagère datée du 29 janvier 1998; que, si cette étude complémentaire vise à camoufler la véranda dont question, elle constitue également un aveu de médiocrité du bâtiment à régulariser; que, nonobstant, cette construction reste intolérable au niveau architectural;

Considérant qu'il eut été préférable de réaliser cette véranda en matériaux plus nobles et s'harmonisant au bâti traditionnel;

Considérant, dès lors, que la construction va à l'encontre du bâti traditionnel de la région et compromet gravement la destination générale de la zone ainsi que son caractère architectural, tel que défini à l'article 108, § 2 du Code wallon susvisé;

Considérant, au vu de ces divers éléments, qu'il est opportun de rejeter le recours de la société demanderesse".

L'acte attaqué a été notifié à la requérante le 30 avril 1998. Elle affirme, sans être contestée, en avoir pris connaissance le 4 mai 1998;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation des principes de bonne administration et de la violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, la requérante reproche au ministre de fonder notamment son refus sur l'absence de la note prévue par l'article 296 du CWATUP, alors que cette note ne lui a jamais été demandée ou à son architecte ni dans le cadre de l'instruction du permis ni dans le cadre des recours qui ont suivi le refus initial; qu'elle estime particulièrement regrettable de se fonder sur l'absence de cette note pour motiver le refus de permis et que cette façon de procéder contrevient manifestement aux principes de bonne administration, notamment ceux qui visent à imposer une certaine qualité à l'action administrative; qu'en réplique, la requérante constate que l'absence de cette note semble être un des motifs déterminants qui a amené le ministre à prendre une décision dans ce sens; qu'elle fait valoir que si le ministre peut reconsidérer entièrement le dossier, il ne peut le faire que moyennant le respect de certains principes de bonne administration (principes d'administration raisonnable, de confiance et de croyance légitime, principe du fair-play et de soin adéquat); qu'elle estime qu'en négligeant de lui réclamer cette note pour régulariser la situation et en refusant purement et simplement le permis sur cette base, la partie adverse a manifestement manqué à ces principes de bonne administration;

que, dans une deuxième branche, elle expose que c'est à la demande des fonctionnaires chargés de l'audition devant le Gouvernement wallon, que son architecte a adressé à

l’administration une étude paysagère, alors que, dans sa décision, le ministre fait complètement fi de cette étude et qu’il ne motive en rien les raisons pour lesquelles cet écran végétal prévu dans l’étude serait insuffisant ou inadéquat; que, selon elle, l’administré ne peut donc comprendre les raisons qui amènent l’administration à refuser l’écran végétal alors même que celle-ci avait proposé la réalisation de cette étude coûteuse; qu’elle soutient que si l’étude paysagère n’a été déposée que 7 mois après l’audition où elle avait été demandée, c’est uniquement parce qu’elle a du être réalisée par une tierce personne (architecte-paysagiste spécialisé); qu’elle estime dès lors que la motivation est inadéquate et insuffisante au regard de l’article 2 de la loi du 29 juillet 1991 précitée; que, par ailleurs, elle considère que ce constat est entaché d’une erreur manifeste d’appréciation; qu’en effet, selon elle, à partir du moment où l’administration admet le principe que l’écran végétal peut camoufler la véranda litigieuse, il est pour le moins étonnant de sa part de relever par la suite que l’étude complémentaire constitue un aveu de médiocrité du bâtiment à régulariser et que cette construction reste intolérable au niveau architectural; qu’elle précise qu’une éventuelle insuffisance des propositions contenues dans l’étude aurait tout au plus pu justifier l’imposition de conditions assortissant le permis (réaliser des plantations selon un schéma différent), mais non un refus pur et simple du permis;

que, dans une troisième branche, elle fait grief au ministre de fonder également son refus sur le problème des remblais, qui pourraient avoir une influence sur un ruisseau proche, le "WECHBACH"; qu’elle estime également cette motivation inadéquate et entachée d’une erreur manifeste d’appréciation, dans la mesure où cette allégation, qui n'est fondée sur aucun document ou étude sérieuse, est manifestement déraisonnable; qu’elle considère, en outre, que lors de l’audition, son architecte avait rassuré l’administration sur la provenance de ces terres de remblais (les matériaux de remblais utilisés étaient exclusivement des gravats et terres provenant de la transformation du restaurant) et qu’il avait proposé de faire exécuter par un tiers des essais de sol pour prouver ses dires; qu’elle estime également que si la partie adverse souhaitait avoir un acte écrit à ce sujet, elle pouvait également réclamer la note prévue par l’article 296 du CWATUP;

que, dans une quatrième branche, rappelant que le principe d’égalité des Belges devant la loi impose que l’administration adopte une ligne de conduite et respecte une égalité

de traitement pour les administrés qui sont dans des cas similaires, elle constate que l'administration a accepté ce type de véranda, conçue spécialement pour le secteur HORECA, pour plusieurs restaurants et commerces situés dans la même région; qu'elle estime qu'une telle sévérité à son égard constitue manifestement une inégalité et une discrimination à son égard, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut, sans substituer son appréciation à celle du ministre, se prononcer sur ce qu'implique le bon aménagement des lieux; qu'il ne peut censurer que l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée refuse à la fois de régulariser la construction d'une véranda et la réalisation d'un parking par la modification du relief du sol; que la première et la troisième branches du moyen unique critiquent chacune un motif du refus de régularisation du parking; que la première branche critique le motif relatif à l'absence de la note prévue à l'article 296 du CWATUP;

Considérant que lorsqu'il s'agit de travaux de modification sensible du relief du sol, le dossier doit contenir une note fournissant les renseignements énumérés à l'article 296 du CWATUP et déjà exigés par l'article 214, alinéa 2, de l'ancien CWATUP (CWATUPa); que, nonobstant l'absence de ladite note, la commune a accusé réception d'un dossier complet de demande de permis le 27 août 1996; que cette note n'a, semble-t-il, été sollicitée ni par la commune ni par la députation permanente ni par le Gouvernement wallon; que le fait que la partie adverse se prévaut notamment de l'absence de cette note pour justifier le refus de régulariser le parking, alors qu'elle n'a pas tenté d'obtenir celle-ci, ne contrevient pas de manière manifeste aux principes de bonne administration; qu'en effet, d'une part, ce document aurait dû être produit d'office par la requérante, dès l'introduction de la demande de permis; que reprocher à la partie adverse de ne pas la lui avoir réclamée revient en réalité à invoquer sa propre carence; que, d'autre part, les renseignements que doit contenir cette note sont ceux qu'aurait dû comporter la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, à savoir les buts poursuivis, la nature des terres à enlever, la nature et

l’origine des terres à amener, la situation de la nappe aquifère ainsi que les dispositions prises en ce qui concerne la protection des constructions et des plantations voisines; que l’acte attaqué reproche précisément les lacunes de la notice sur ce point; qu’il en est de même des renseignements à fournir sur le terrain en cause (indication cotée du relief existant de 5 m en 5 m, mention de l’affectation actuelle du terrain, plantations des propriétés voisines, distance vis-à-vis des limites du terrain en cause, coupes indiquant la surface de nivellement du terrain); que ces informations sont complémentaires à celles qu’aurait dû contenir de toute façon le dossier de demande conformément à l’article 211 du CWATUPa (devenu l'article 292 du CWATUP), lequel doit entre autres comporter le plan du terrain en cause comportant notamment les limites cotées du terrain, l’implantation et le gabarit des bâtiments existant sur la parcelle; que l’acte attaqué reproche précisément l’indigence des plans relatifs à la modification du relief du sol quant aux coupes en profil et quant aux cotes du terrain initial (manquantes); que, du reste, les lacunes du dossier, que ce soit au regard des articles 211 et 214, alinéa 2, du CWATUPa ou au regard de la notice d’évaluation préalable des incidences sur l’environnement, ne constituent pas le seul motif de refus de régularisation du parking; qu’il est aussi reproché à la requérante l’emplacement de ce dernier, son surdimensionnement et les plantations projetées; que ces motifs sont suffisants pour justifier le refus de permis; que la première branche du moyen n’est pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, que la requérante, qui critique le motif selon lequel des doutes sont à émettre quant à l'influence des matériaux utilisés pour les remblais sur le ruisseau tout proche, n’établit pas en quoi la crainte de l'administration quant à cette influence serait manifestement déraisonnable eu égard à l'indigence des coupes en profil, à l'absence des cotes du terrain et aux lacunes de la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement; que la troisième branche n’est pas fondée;

Considérant, quant au refus de régulariser la véranda, que c’est à tort que la requérante estime, dans la deuxième branche de son moyen, que le ministre n'a pas tenu compte de l'étude paysagère destinée à camoufler la véranda; qu’au contraire, le ministre considère que, nonobstant le camouflage proposé dans cette étude, la

construction ne saurait être tolérée d'un point de vue architectural; qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que la construction va à l'encontre du bâti traditionnel de la région et compromet gravement la destination générale de la zone ainsi que son caractère architectural; que l'autorité administrative a par ailleurs fondé son refus sur d'autres motifs, à savoir l'absence d'harmonie avec le bâtiment principal, ses dimensions trop importantes et sa volumétrie inadaptée, l'inadéquation de la tonalité et de la nature des matériaux (PVC blanc) qui dénaturent totalement le bâtiment principal, rénové à l'aide de pierres du pays et de briques, et l'inscription de la véranda dans un paysage ouvert très riche; que ces autres motifs du refus de régulariser la véranda ne sont pas contestés par la requérante, dans sa requête en annulation; que ces motifs suffisent à justifier la décision attaquée et à permettre à la requérante de comprendre les raisons qui l'ont déterminée; que le motif critiqué par la requérante ne pourrait en tout état de cause justifier l'annulation du refus de permis de régularisation du parking; que la deuxième branche du moyen n'est pas non plus fondée;

Considérant, quant à la quatrième branche du moyen qui dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, que la requérante reste en défaut de démontrer que le type de véranda qu'elle a installé, a été autorisé pour plusieurs restaurants et commerces situés dans la même région; qu'elle ne démontre pas que la décision attaquée serait le fruit d'une appréciation arbitraire; que la quatrième branche du moyen n'est pas davantage fondée;

Considérant, dès lors, que le moyen n'est fondé dans aucune de ses branches,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le sept mai deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M[me]	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M[me]	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.