

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 113.606 du 12 décembre 2002

A.72.843/XIII-1934

En cause : **la Ville de Namur,**

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial de Namur.**

Partie intervenante :

**la Société anonyme de constructions et
de gestions immobilières,**
en abrégé **S.A. COGESI,**

ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

Partie appelée en intervention :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 janvier 1997 par la ville de Namur qui demande l'annulation de la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 13 juin 1996 octroyant à Michel HUBERT un permis de bâtir tendant à régulariser un immeuble à appartements sis avenue de La Pairelle, 37 à Namur, sur un terrain cadastré section E, n° 329b2;

Vu la requête introduite le 30 mai 1997 par laquelle la Société anonyme de constructions et de gestions immobilières, en abrégé S.A. COGESI, demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 3 juin 1997 accueillant cette intervention;

Vu l'arrêt n° 96.197 du 7 juin 2001 mettant la Région wallonne à la cause en qualité de partie intervenante, rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le mémoire en intervention introduit le 27 août 2001 par la Région wallonne;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties et le dernier mémoire de la société anonyme COGESI;

Vu l'ordonnance du 24 juillet 2002, notifiée aux parties, fixant initialement l'affaire à l'audience du 26 septembre 2002 et remise ensuite à celle du 24 octobre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me VANDERMEEREN, loco Me BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la requérante, Me GUIOT, loco Me PAQUES, avocat, comparaisant pour l'intervenante, et Me HENDRICKX, loco Me LAMBERT, avocat, comparaisant pour la Région wallonne;

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 du recours ont déjà été exposés dans l'arrêt n° 96.197 du 7 juin 2001;

Considérant que l'article 52, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur au moment des faits (CWATUPa), dispose comme suit :

" Le collège des bourgmestre et échevins ainsi que le fonctionnaire délégué peuvent introduire un recours auprès de l'Exécutif, dans les trente jours qui suivent la réception de la décision de la députation permanente octroyant un permis. Ce recours, de même que le délai pour former recours, est suspensif. Il est adressé en même temps au demandeur et à l'Exécutif. Lorsque le recours est introduit par le fonctionnaire délégué, ce dernier avertit également le collège.

(...)

Le demandeur ou son conseil ainsi que le collège ou son délégué sont, à leur demande, entendus par l'Exécutif ou son délégué. Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont invitées à comparaître.

La décision de l'Exécutif est notifiée aux parties dans les soixante jours de la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de quinze jours. A défaut, le demandeur peut, par lettre recommandée, adresser un rappel à l'Exécutif.

Si à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours, prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, il peut, sans autre formalité, passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant aux indications du dossier qu'il a déposé, aux lois et règlements, notamment aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés, ainsi qu'aux dispositions du permis de lotir; lorsque le recours a été introduit par le collège ou le fonctionnaire délégué, le demandeur peut passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant à la décision de la députation permanente";

Considérant que planait une incertitude sur l'existence d'une seconde lettre de rappel qu'aurait adressée le titulaire du permis attaqué au Gouvernement régional wallon et dès lors sur la compétence du Conseil d'Etat, le recours pouvant se révéler prématuré; que, à la suite de l'arrêt n° 96.197 du 7 juin 2001 ordonnant une mesure d'instruction et mettant la Région wallonne à la cause, celle-ci a déposé les pièces suivantes :

- une seconde lettre de rappel, envoyée sous pli recommandé à la poste le 14 octobre 1996;
- une note des services centraux de l'administration qui fait état de l'existence de cette lettre de rappel et de la date extrême de notification de la décision, soit le 12 novembre 1996;
- la proposition d'arrêté de l'administration concluant à l'annulation de la décision de la députation permanente;

- la note verte du 12 novembre 1996 par laquelle le Ministre renvoie à l'administration l'arrêté non revêtu de sa signature;

Considérant, par conséquent, que le Conseil d'Etat est bien compétent pour connaître du recours introduit contre le permis de bâtir délivré par la députation permanente; qu'il y a lieu de maintenir la Région wallonne à la cause puisque c'est son silence qui a permis à la décision de la députation permanente de sortir ses effets;

Considérant que, dans son dernier mémoire, l'intervenante excipe de l'irrecevabilité du recours; qu'elle soutient que la nouvelle loi communale n'attribue nullement au collège des bourgmestre et échevins le droit d'introduire des recours administratifs, celui-ci n'étant compétent, en vertu de l'article 123 de la nouvelle loi communale, que pour les actions judiciaires de la commune; que dès lors, selon elle, la compétence d'introduire un recours administratif appartiendrait au seul conseil communal en application de l'article 117 de la nouvelle loi communale qui dispose que "le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal"; que l'intervenante conclut que le recours administratif introduit par la ville de Namur devant le Gouvernement wallon doit être déclaré irrecevable, de sorte que le présent recours en annulation doit, par voie de conséquence, être également déclaré irrecevable; que, s'agissant d'un "moyen" d'ordre public, il peut, selon elle, être soulevé jusqu'à la clôture des débats;

Considérant que l'article 52, §2, du CWATUPa dispose expressément que le collège des bourgmestre et échevins, tout comme le fonctionnaire délégué, peut introduire un recours auprès de l'Exécutif contre la décision de la députation permanente; que l'exception manque dès lors en droit;

Considérant qu'à la suite de la réouverture des débats et du rapport déposé sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure, portant uniquement sur la question de l'existence d'une seconde lettre de rappel, l'intervenante a déposé un deuxième dernier mémoire portant non pas sur cette question mais réfutant l'argumentation développée par la requérante dans sa requête et dans son mémoire en réplique ainsi que les conclusions du rapport déposé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure; qu'un tel mémoire doit être écarté des débats, la réouverture de ceux-ci ne portant pas sur le fond et l'intervenante ayant déjà fait valoir ses arguments à la suite de la notification du rapport fondé sur l'article 12 du règlement général de procédure;

Considérant, quant au fond, que la requérante prend un moyen unique de la violation du principe général de bonne administration et des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, elle fait valoir que ni le dossier ni la décision ne contiennent de motifs qui permettent de considérer que l'administration n'a pas été influencée par le poids du fait accompli, et que la motivation de la décision attaquée ne fait aucune allusion à des raisons sérieuses et graves qui justifieraient une pratique qui tient en échec le principe d'autorisation préalable, alors que, selon elle, lorsque l'autorité administrative entend délivrer un permis de régularisation, elle doit faire apparaître du dossier et de la décision elle-même les raisons de bon aménagement des lieux qui justifient la délivrance a posteriori d'un permis de régularisation qui ne soit pas infléchi par le poids du fait accompli; que la requérante estime que lorsque l'autorité administrative doit statuer sur la délivrance d'un permis de régularisation, elle n'est plus à même d'exercer, avec la même liberté, son pouvoir d'appréciation lorsque les immeubles sont construits, et que la délivrance du permis "entérinant le fait accompli ne peut donc être qu'exceptionnelle et doit être justifiée par des raisons sérieuses et graves"; qu'il convient, selon elle, d'expliquer à la fois pourquoi les raisons du bon aménagement ont cessé d'être valables et pourquoi le fait accompli en violation de ces dispositions répond mieux que celles-ci au bon aménagement des lieux; que, dans une deuxième branche, la requérante soutient que le permis litigieux a été délivré sans rencontrer aucune des nombreuses objections émises par la ville de Namur et le fonctionnaire délégué et sans référence au projet de plan particulier d'aménagement, alors que la décision de la députation permanente doit être expressément motivée tant en vertu de l'article 52, § 3, du CWATUPa que de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle fait valoir que lorsque l'autorité de recours accorde un permis de bâtir que l'autorité de premier ressort a refusé, a fortiori un permis de régularisation, elle est obligée de mentionner les raisons liées à un aménagement harmonieux du territoire et à un bon aménagement des lieux pour lesquelles elle accorde le permis et s'écarte du refus initial, et que si l'autorité de recours ne doit pas rencontrer toutes les objections du refus initial, elle doit nécessairement aborder les éléments déterminants du recours qui sont de nature à influencer l'appréciation du bon aménagement des lieux, sous peine d'ignorer le principe de bonne administration; que, dans une troisième branche, la requérante soutient que le permis litigieux est assorti d'une motivation extrêmement générale recourant à des clauses de style et des formules stéréotypées, malgré les objections précises de la ville de Namur et de certains riverains dans le cadre de l'enquête publique; que la motivation selon laquelle "au regard du contexte bâti prédécrit, le projet, par son implantation, son architecture et ses matériaux, reste compatible avec le bon aménagement des lieux" est, selon elle, sans

pertinence; que, de même, la simple référence à un contexte bâti prédécrit, à savoir "une diversité et dans le type d'habitations existantes et dans le type de matériaux utilisés" ne suffit pas, selon elle, à rencontrer des objections précises et nombreuses des autorités de premier ressort et encore moins à justifier la délivrance d'un permis de régularisation contesté tant par ces autorités que par certains riverains; qu'elle fait valoir que la motivation d'un acte administratif doit être adéquate, sérieuse et qu'il doit être statué par l'autorité sur toutes réclamations et observations soulevées lors de l'enquête publique afin que le réclamant et le Conseil d'Etat soient en mesure de contrôler les motifs du rejet des réclamations;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche que la régularisation est une notion que le CWATUPa ne connaît pas et qui n'apparaît pas dans l'argumentation de l'acte attaqué, que la description de la situation existante est celle du bâti environnant et que la décision conclut à la compatibilité du projet (sur plan) avec le contexte considéré, et que rien ne permet d'affirmer que la décision ait été d'une quelconque manière infléchie par le poids du fait accompli; qu'en ce qui concerne les deuxième et troisième branches, elle répond que la députation permanente, saisie d'un recours sur la base de l'article 52 du CWATUPa, dispose du même pouvoir d'appréciation que le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué; qu'elle peut ainsi, selon elle, apprécier le projet selon sa propre conception du bon aménagement des lieux et n'est pas tenue de réfuter toutes les objections formulées en première instance; qu'elle soutient qu'il lui suffit, par le biais d'une motivation adéquate, d'exposer les raisons pour lesquelles elle estime que le projet considéré ne compromet pas le bon aménagement des lieux et soutient que c'est précisément ce qu'elle a fait en l'espèce;

Considérant, en ce qui concerne la première branche, que la requérante réplique que le mécanisme du permis de régularisation, implicitement consacré par l'article 67 du CWATUPa et admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat et des juridictions judiciaires, est soumis à certaines conditions, notamment de motivation; qu'elle rappelle qu'en l'espèce, la décision attaquée est muette sur les questions soulevées par le processus de régularisation et que la rupture avec la ligne de conduite antérieure n'est en rien expliquée, sinon par le poids du fait accompli; que, sur les deuxième et troisième branches du moyen, elle estime qu'une motivation adéquate, survenant après des objections précises et nombreuses du refus de premier ressort, implique nécessairement que soient abordés les principaux obstacles formulés par la décision de refus de premier ressort et soutient que la simple référence à la hauteur de "constructions récentes", non identifiées ni localisées, et "à la diversité du bâti

environnant", est trop impersonnelle et notoirement insuffisante pour conclure par une formule générale et abstraite de "compatibilité avec le bon aménagement des lieux", alors même que la ville de Namur avait soulevé des objections telles que la suppression d'un niveau en façade arrière ou encore le dépassement de la profondeur de bâtisse imposée;

Considérant que l'intervenante estime que l'acte attaqué est motivé en la forme, tant en droit qu'en fait; qu'elle soutient que la motivation répond aux objections soulevées par le fonctionnaire délégué et par la ville de Namur et qu'elle démontre que la partie adverse a fait une appréciation objective du bon aménagement du territoire nullement conditionnée par la politique du fait accompli : l'acte attaqué décrit le contexte bâti environnant, rappelle que la partie adverse a apprécié le projet dans son implantation, sa hauteur, son architecture et ses matériaux, et ce en regard du contexte bâti pour conclure à la compatibilité des travaux effectués avec le bon aménagement des lieux; que, selon elle, l'emploi des termes "reste compatible" prouve que la partie adverse aurait délivré le permis quand bien même les travaux n'auraient pas été effectués; qu'elle relève que les objections soulevées par le fonctionnaire délégué et par la ville de Namur sont relatives à un "appauvrissement général au niveau de l'expression architecturale"; qu'elle estime à cet égard que la partie adverse a démontré que, par son implantation, sa hauteur, son architecture et ses matériaux, le bâtiment est compatible avec son environnement bâti, que cette motivation suffit à répondre aux objections précitées et qu'elle n'est pas vide de sens comme l'aurait été une phrase telle que "vu la compatibilité du projet avec le bon aménagement du territoire";

Considérant que, bien que le mécanisme de l'octroi du permis de régularisation ne soit pas prévu par le CWATUPa, il est admis que des actes et travaux réalisés de manière irrégulière puissent être couverts par un permis délivré ultérieurement; que les actes et travaux susceptibles d'être régularisés doivent l'être notamment en considération du bon aménagement des lieux, ce qu'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier; que lorsque la demande a pour objet l'obtention d'un permis destiné à régulariser des travaux réalisés sans le permis préalablement requis ou en violation de ce dernier, une motivation particulière, précise et complète, est nécessaire afin de permettre tant aux intéressés qu'au Conseil d'Etat de pouvoir vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux n'est pas infléchie par le poids du fait accompli; que le Conseil d'Etat doit être en mesure d'exercer son contrôle sur la pertinence des motifs, leur exactitude matérielle et leur caractère raisonnable;

Considérant que l'article 52, § 3, du CWATUPa dispose que les décisions de la députation permanente, statuant sur recours, sont motivées; que l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose que "la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision" et qu'"elle doit être adéquate"; que, si l'administration ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à l'édition de la décision, toutefois, lorsque des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations;

Considérant qu'en l'espèce, le 23 novembre 1990, la S.A. COGESI a introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de Namur une demande de permis de bâtir un immeuble comportant, outre le rez-de-chaussée, quatre étages dont un en toiture; que, le 24 avril 1991, le collège a délivré à la S.A. COGESI un permis de bâtir un immeuble à appartements de trois étages, plus un rez-de-chaussée, le permis étant accordé moyennant le respect de certaines conditions parmi lesquelles figure, notamment, le "retraitement de la façade arrière en supprimant le volume du 4^e étage situé en toiture et en revoyant son aspect général"; qu'après obtention dudit permis, la S.A. COGESI a construit, outre le rez-de-chaussée, un immeuble de cinq étages dont deux en toiture, l'appartement du 4^e étage étant en fait un duplex, violant ainsi la condition précitée dont était assorti le permis; que la demande de régularisation a donné lieu à deux réclamations dans le cadre de l'enquête publique et que le permis a été refusé le 8 janvier 1996 par le collège des bourgmestre et échevins par une décision longuement motivée; que l'acte attaqué est quant à lui motivé comme suit :

" (...)

CONSIDERANT que le contexte bâti environnant auquel le présent projet doit s'intégrer révèle une diversité et dans le type d'habitations existantes et dans le type de matériaux utilisés;

CONSIDERANT en particulier que les constructions récentes pour lesquelles un permis de bâtir a été délivré présentent des hauteurs semblables;

CONSIDERANT qu'au regard du contexte bâti prédécrit, le projet, par son implantation, son architecture et ses matériaux reste compatible avec le bon aménagement des lieux;

(...)"

Considérant que la délivrance du permis de bâtir sollicité a donc pour but de régulariser des actes et travaux - à savoir la construction d'un quatrième et d'un cinquième étage - qui ne sont pas conformes au permis initial, avec cette particularité que la construction d'un quatrième étage avait été expressément interdite par celui-ci; qu'il appartenait dès lors à la députation permanente de justifier et de motiver de manière explicite et pertinente la délivrance du permis de régularisation; que, cependant, le permis de bâtir reproduit l'avis du fonctionnaire délégué énumérant les principales critiques adressées au projet au cours de l'enquête publique et relève que la décision du 8 janvier 1996 du collège des bourgmestre et échevins est conforme à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué; qu'il n'explicite cependant pas les raisons pour lesquelles ces critiques ne constituent pas un obstacle au projet; que, si l'acte attaqué ne devait pas répondre à toutes les objections émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption, il incombait toutefois à la députation permanente d'exposer les motifs précis et complets pour lesquels elle passe outre aux observations pertinentes formulées au cours de l'enquête publique et à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué ainsi que les raisons pour lesquelles elle s'est écartée de l'appréciation du bon aménagement des lieux faite par le collège des bourgmestre et échevins; que la députation permanente se limite à déduire du contexte bâti, qui présente selon elle une diversité dans le type d'habitations et dans le type de matériaux utilisés - sans apporter la moindre précision à cet égard-, que le projet tant par son implantation, son architecture que par ses matériaux reste compatible avec le bon aménagement des lieux; qu'elle n'énonce aucune raison sérieuse qui aurait permis de justifier en l'espèce que la S.A. COGESI ait passé outre les conditions contenues dans le permis de bâtir initial; qu'elle ne fait qu'énoncer les critères à la base de son appréciation discrétionnaire du bon aménagement des lieux sans exposer les motifs pour lesquels le projet serait compatible avec ces critères; que la motivation de l'acte attaqué s'apparente dès lors à une clause de style et est trop générale; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé; que le moyen unique est fondé en toutes ses branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 13 juin 1996 octroyant à Michel HUBERT un permis de bâtir tendant à régulariser un immeuble à appartements sis avenue de La Pairelle, 37 à Namur, sur un terrain cadastré section E, n° 329b2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge de la Région wallonne à concurrence de 223,11 euros et à charge de la S.A. COGESI à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze décembre 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.