

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.590 du 6 juillet 2004

A.66.919/XIII-2991

En cause : **la Ville de Namur,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Parties intervenantes :

1. **TRIGONA** Antonella,
 2. **TRIGONA** Letizia,
- ayant toutes deux élu domicile chez
Me Jean-Pierre BOTHY, avocat,
rue Blondeau 13
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 décembre 1995 par la ville de Namur qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne, en date du 24 octobre 1995, qui délivre à Mesdames Antonella et Letizia TRIGONA, un permis de bâtir un immeuble de 3 appartements, sur un terrain sis rue de Coppin à Jambes, cadastré section F, n° 82";

Vu l'arrêt n° 60.766 du 4 juillet 1996 accueillant les requêtes en intervention introduites par Antonella TRIGONA et Letizia TRIGONA dans les procédures en référé et en annulation, et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 13 mai 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me N. LUCAS, loco Me J.-P. BOTHY, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier 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 se présentent comme suit :

1. Le 28 avril 1993, un certificat d'urbanisme n° 1 est délivré, relativement à la parcelle sise rue de Coppin à Jambes, cadastrée section F, n° 82, indiquant que les lieux sont inscrits en zone d'habitat au plan de secteur de Namur et qu'ils peuvent être affectés à la construction.

2. Une demande de permis de bâtir est introduite par Antonella et Letizia TRIGONA le 8 avril 1994, portant sur un immeuble de trois appartements et de quatre niveaux sous toiture.

3. Le 16 mai 1994, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable aux motifs suivants :

- " Ce projet est incompatible avec le projet de P.P.A. n° 3038 en cours d'élaboration, la parcelle concernée étant reprise en zone de voirie et de trottoirs (P.P.A. devant être présenté prochainement au conseil communal pour enquête publique); de plus, ce projet ne s'inscrit absolument pas par son gabarit, sa densité et son traitement architectural au contexte bâti environnant dans le souci d'un bon aménagement des lieux.
L'immeuble existant voisin gauche (cadastré 83p) en R+5+t est à considérer comme une erreur dont il ne faut pas tenir compte; il y a lieu de prendre l'ensemble de la rue en référence. Par contre, il est impératif de tenir compte de la parcelle de 3m demeurée libre à droite du projet.
Pour éviter que cette césure devienne désagréable et inesthétique il y a lieu de maintenir la construction future à un gabarit très proche de l'immeuble existant à droite de cette parcelle (79a).
La parcelle constitue un accès indispensable à l'aménagement futur de la zone centrale de l'îlot".

4. Le 1^{er} juillet suivant, le fonctionnaire délégué s'oppose lui aussi au projet "vu le manque de sobriété dans le traitement de la façade principale, notamment dans le jeu des matériaux (pierres bleues et briques)".

5. Le 11 juillet 1994, le permis est refusé par le collège, mais, entre-temps, le 27 juin 1994, les demanderesse de permis ont saisi directement le fonctionnaire délégué de leur demande en raison de l'expiration du délai imparti à l'autorité communale pour se prononcer, tout en informant d'ailleurs la commune de leur initiative.

Par décision du 15 juillet 1994, notifiée aux intervenantes le 19 juillet suivant, le fonctionnaire délégué oppose, à son tour, un refus à la demande, pour les mêmes motifs.

6. Le 8 août suivant, les intervenantes forment un recours contre le second refus devant la députation permanente du conseil provincial de Namur en demandant à être entendues. Après expiration du délai imparti à cette autorité, les réclamantes saisissent le Ministre de l'Aménagement du territoire, en date du 21 novembre 1994, demandant également leur audition. Elles joignent un dessin de la façade à rue à leur recours et y exposent notamment ce qui suit :

- " (...) l'argument selon lequel la façade principale du projet manquerait de sobriété (...), est parfaitement contraire aux données objectives du dossier;

Qu'en effet ce projet, par la simplicité de son aspect et son gabarit intermédiaire, s'inscrit parfaitement dans le contexte bâti environnant;

(...)

Qu'en outre les exposantes sont disposées, si les autorités l'estiment nécessaire, à modifier le traitement de la façade principale selon les directives qui leur seront fournies".

7. Les différentes parties sont convoquées pour être entendues le 13 janvier 1995. Le 14 février suivant, l'architecte des intervenantes adresse à la partie adverse le schéma d'une nouvelle proposition pour la composition de la façade principale, précisant ce qui suit :

" Les éléments des premier et deuxième étages de la travée large sont des balcons semi-octogonaux.

Les matériaux sont de la brique rugueuse brune type WANLIN et de la pierre calcaire régionale type de Denée".

Le 1^{er} juin 1995, l'architecte adresse à l'administration régionale une nouvelle série de plans "conformes au dessin de façade sur lequel nous nous étions mis d'accord".

8. Au terme de son rapport remis au Ministre le 22 juin suivant, la directrice générale de l'aménagement du territoire propose d'accueillir le recours compte tenu de ce que les modifications apportées au projet satisfont aux objections du fonctionnaire délégué. A propos des objections soulevées par la ville de Namur, le rapport précise ce qui suit :

" Quant au problème soulevé dans un avis préalable de la commune concernant un futur plan d'aménagement, ce dernier n'a jamais été soumis à l'enquête publique, et, de plus, n'a même jamais fait l'objet d'une adoption provisoire à ce jour (renseignements obtenus auprès de l'Administration communale)".

9. La ville de Namur précise comme suit son point de vue dans une lettre qu'elle adresse à l'administration régionale le 22 juin 1995 :

- " • - l'immeuble projeté (pour 3 appartements) se situe à l'emplacement d'un des deux accès prévus au projet de P.P.A. n° 3038, pour desservir un ensemble de $\pm$ 28 habitations avec jardin, groupées autour d'une placette située au centre de l'îlot;
- - cette proposition permettra de concrétiser, à Jambes, les orientations du Schéma de Structure en matière de centralité (sic) :
 - densification d'un très vaste îlot ($\pm$ 4,3 Ha), proche du centre, en utilisant la zone centrale ($\pm$ 1,3 Ha) pour l'installation de 28 habitations,
 - encouragement à la création d'un habitat de type urbain,
 - limitation des besoins de déplacements en véhicule individuel,par ailleurs, le P.P.A. n° 3038 prévoit deux autres opérations de ce type dans les îlots voisins;
- - il est nécessaire, d'autre part, d'assurer une double liaison d'accès par rapport au quartier pour différentes raisons :
 - bonne intégration au tissu urbain et social existant,
 - nécessité de faciliter la circulation et l'accessibilité aux 28 habitations, un accès étant également prévu à partir de la rue de Dave.

La parcelle concernée par le projet des Consorts TRIGONA est la seule parcelle non bâtie qui permettrait de créer un accès à partir de la rue de Coppin, la rue de Francquen, entièrement bâtie en habitations mitoyennes, ne le pouvant pas. Du côté de l'avenue de la Citadelle, la seule possibilité d'accès se situe à hauteur du jardin d'une villa isolée; cette alternative n'a pu être retenue pour les motifs suivants:

- opposition «prévisible» du propriétaire de la villa,
- intérêt de préserver ce jardin dans le contexte de l'avenue de la Citadelle".

Le 30 juin 1995, la directrice générale transmet cette lettre au Ministre, lui faisant part de la perplexité de ses services.

10. Le 6 septembre suivant, le conseil communal décide l'adoption provisoire du plan particulier d'aménagement n° 3038.

11. Le 24 octobre 1995, le Ministre délivre le permis sollicité. L'arrêté porte la motivation suivante :

" Considérant que la parcelle est située en zone d'habitat au plan de secteur de NAMUR adopté par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986;

Considérant que le projet initial, consistant en la construction d'un immeuble de 3 appartements, faisait preuve, notamment au niveau des matériaux de parement de la façade principale, d'une grande médiocrité architecturale;

Considérant que suite à l'audition, un projet modificatif, répondant aux objections soulevées par le Fonctionnaire délégué, a été déposé auprès du Gouvernement wallon; que, dès lors, ce projet n'étant pas de nature à nuire au bon aménagement des lieux et s'intégrant de façon satisfaisante au bâti environnant, rien ne s'oppose à la délivrance du permis de bâtir".

Cette décision est notifiée à la partie requérante le 27 octobre suivant;

Considérant que les intervenantes soulèvent une exception d'irrecevabilité du recours tenant à l'absence d'intérêt; qu'elles estiment "qu'à plusieurs reprises durant les deux années qui précédèrent la décision critiquée, les moyens furent offerts à la ville de Namur de marquer son opposition au projet", de sorte que la "passivité" de la partie requérante a largement contribué à la délivrance du permis litigieux; qu'elles font valoir qu'ainsi la ville a délivré un certificat d'urbanisme alors que l'élaboration du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) était déjà envisagée, puis leur a opposé un refus de permis de bâtir hors du délai de septante-cinq jours qui lui était fixé par l'article 51, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vigueur à l'époque (CWATUPa) et au moment où les intervenantes avaient déjà saisi le fonctionnaire délégué; qu'elles observent que, en préambule, l'acte attaqué considère que la saisine du fonctionnaire délégué a eu pour effet de priver le collège de sa compétence;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante précise que le contenu d'un certificat d'urbanisme ne peut porter que sur les plans d'aménagement en vigueur en sorte qu'aucune conséquence ne peut être déduite de son attitude et que dès que son projet de plan s'est concrétisé, elle a écrit au notaire des intervenantes, le 4 mars 1994, soit plus d'un mois avant l'introduction de la demande de permis;

Considérant qu'aucun argument quant au défaut d'intérêt ne peut être déduit de la délivrance du certificat d'urbanisme; qu'en effet, celui-ci est délivré sous la réserve expresse des résultats de l'instruction définitive à laquelle il serait procédé au cas où serait déposée une demande de permis de bâtir; qu'il indique aussi qu'il ne préjuge en rien des décisions de l'administration à l'égard des demandes de permis; que le certificat est valable un an; qu'en l'espèce, plus de 11 mois se sont écoulés entre la délivrance du certificat au notaire chargé de la vente publique du bien et l'introduction de la demande de permis par les acquéreurs; que la partie requérante a prévenu les intervenantes du projet de P.P.A. en élaboration plus d'un mois avant l'introduction de la demande de permis; que, certes, elle a laissé s'écouler le délai à elle imparti pour se prononcer sur la demande de permis, mais outre qu'une commune a intérêt à demander l'annulation d'un acte administratif relatif à l'aménagement de son territoire, quand bien même elle n'aurait pas usé de tous les pouvoirs dont elle dispose pour s'opposer à la délivrance du permis qu'elle conteste, il y a lieu de relever que la partie requérante avait émis un avis défavorable sur la demande, que le fonctionnaire délégué avait fait de même, ce qui ne pouvait aboutir qu'à un refus de permis et ce qui fut effectivement le cas; qu'ensuite, la partie requérante a manifesté son opposition au projet dans le cadre du recours introduit par les intervenantes devant le Gouvernement wallon; qu'enfin, le projet a été modifié alors qu'il était entre les mains de l'autorité supérieure; que le second moyen critique cette manière de procéder; que la partie requérante a dès lors bien intérêt au recours; que l'exception doit être rejetée;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 52, § 3, du CWATUPa, des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, la partie requérante reproche à la partie adverse d'avoir autorisé une construction en méconnaissance du projet de P.P.A. n° 3038; qu'elle y voit une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où le permis délivré met en péril le projet de P.P.A. en préparation et que ni la décision ni le dossier ne font apparaître qu'il existe des motifs pertinents ou adéquats permettant néanmoins de délivrer le permis; que, dans une seconde branche, elle fait grief à la décision attaquée de n'avoir pas répondu à ses observations sur l'incompatibilité de la construction autorisée avec son projet de P.P.A.

tant en ce qui concerne l'occupation d'un espace destiné à être affecté à la voirie qu'en ce qui concerne le gabarit et la densité de l'immeuble;

Considérant que la partie adverse soutient, quant à la première branche, qu'un projet de P.P.A. n'a aucune valeur juridique, a fortiori tant qu'il n'a pas été adopté provisoirement par le conseil communal; qu'elle estime qu'elle "n'a pas fondé sa décision sur des motifs inadéquats et n'a pas commis d'erreur d'appréciation en délivrant le permis de bâtir sans tenir compte de l'élaboration d'un vague avant-projet de plan particulier d'aménagement, pour lequel elle ne savait même pas si les concepteurs ont été désignés"; qu'elle fait valoir que "le caractère embryonnaire et peu sérieux de cet avant-projet de plan résulte d'ailleurs du fait que l'administration communale a délivré aux demandeurs de permis un certificat d'urbanisme selon lequel leur parcelle de terrain se situait en zone d'habitat et permettait la construction"; qu'elle répond, quant à la seconde branche du moyen, qu'un plan dépourvu de force obligatoire est étranger à la procédure administrative de délivrance du permis de bâtir et que, par conséquent, la justification de l'acte attaqué sur ce point ne constitue pas un motif adéquat au sens de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle ajoute que, n'intervenant pas en qualité de juridiction administrative, l'auteur de l'acte n'était pas tenu de répondre à tous les arguments développés par la partie requérante;

Considérant que les intervenantes vont dans le même sens; que, sur la première branche, elles estiment que s'il est vrai qu'un refus de permis peut se fonder sur l'existence d'un P.P.A. en cours de préparation, l'autorité compétente n'est nullement obligée d'en tenir compte; qu'elles soutiennent qu'a fortiori, la partie adverse n'avait pas à répondre aux motifs d'un refus opposé tardivement par la partie requérante; que, partant, elles estiment qu'il n'y avait pas lieu de rencontrer le point de vue de la ville avant d'accorder le permis de bâtir attaqué; que, sur la seconde branche, elles précisent que si le refus opposé par le fonctionnaire délégué se réfère, en préambule, à l'avis défavorable du collège, sa motivation propre - la seule qui devait être examinée par le Ministre - est uniquement fondée sur le choix et l'agencement des matériaux de façade;

Considérant que le moyen dénonce l'erreur manifeste d'appréciation et l'absence de réponse adéquate à l'opposition de la ville requérante; que les réclamations et avis donnés lors de l'instruction administrative ne lient pas l'autorité; qu'ils constituent des éléments d'appréciation parmi d'autres; qu'il s'en déduit que les motifs des autorisations doivent rencontrer au moins globalement les avis et les réclamations recueillis lors de l'instruction; que les autorisations doivent indiquer les motifs de droit et de fait qui ont conduit l'administration à se déterminer en jugeant le projet conforme au bon aménagement des lieux;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier que l'auteur de l'acte attaqué a été informé en temps utile des raisons de l'opposition du collège des bourgmestre et échevins; que, d'une part, l'avis défavorable de la ville, tenant à l'incompatibilité de la demande avec le projet de P.P.A. en cours d'élaboration, est intégralement reproduit au préambule du refus opposé par le fonctionnaire délégué, même si la motivation propre du refus est fondée sur le choix des matériaux; que, d'autre part, la directrice générale de l'aménagement du territoire a rappelé cette opposition au Ministre dans la note qu'elle lui a transmise le 30 juin 1995, quatre mois avant la décision litigieuse; qu'enfin, l'adoption du projet de plan par le conseil communal est intervenue le 6 septembre suivant, soit plus de six semaines avant l'acte; qu'ainsi, c'est dès le début de la procédure que deux griefs distincts s'opposaient à la réalisation du projet : ceux qui étaient inhérents au parti architectural de l'immeuble et le fait qu'il risquait de compromettre le projet d'aménagement de la commune en bloquant un futur accès à l'intérieur de l'îlot; qu'il ne peut raisonnablement être admis que la décision attaquée soit entièrement muette sur le second aspect, lequel est d'ailleurs plus fondamental; que les considérations des parties adverse et intervenantes sur la force obligatoire des projets de P.P.A., quel que soit leur stade d'élaboration, sont sans pertinence s'agissant d'apprécier les motifs d'une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire; que si le Ministre considérait que le projet de la ville n'était pas suffisamment abouti ou ne justifiait pas un refus, il lui appartenait de l'indiquer dans les considérants de sa décision; qu'en sa seconde branche, le moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 41 et 52 du CWATUPa, du principe général de bonne administration et de l'erreur dans les motifs; que, selon elle, ni la décision attaquée, ni le dossier administratif ne livrent la teneur des modifications qui ont été apportées au projet pour répondre aux exigences du fonctionnaire délégué; qu'elle relève qu'au contraire, les plans qui figurent au dossier n'indiquent aucune modification, en sorte que la motivation, sur cet aspect, est inexacte; qu'au surplus, à son avis, elle crée une situation d'insécurité juridique en laissant une large liberté d'action au bénéficiaire du permis; qu'elle estime qu'à supposer que des modifications importantes aient été apportées au projet, le dossier devait être renvoyé à la commune;

Considérant que la partie adverse répond que le collège des bourgmestre et échevins s'est prononcé sur la demande alors qu'il était dessaisi du dossier, en sorte que, selon elle, il s'imposait de statuer sur le recours contre le seul refus du fonctionnaire délégué, lequel était fondé sur un manque de sobriété dans le traitement de la façade principale, notamment dans le jeu des matériaux; qu'elle estime que la comparaison des plans d'origine avec les plans modifiés montre que les modifications proposées

permettent de répondre à l'objection du fonctionnaire délégué, qu'il ne s'agit pas de modifications substantielles des conceptions architecturales du projet, qui obligeraient les demanderesses à introduire une nouvelle demande de permis, et que, si la hauteur totale du bâtiment a été réduite, c'est en raison de la modification de la présentation de la façade et elle ne l'a été que très légèrement; qu'enfin, elle estime l'intérêt de la partie requérante doublement douteux puisque, d'une part, dans son avis défavorable, le collège était réticent quant au gabarit de l'immeuble et que, d'autre part, il a laissé s'écouler le délai pour statuer sur la demande de permis;

Considérant que les intervenantes vont dans le même sens; qu'elles estiment que "faisant usage d'un pouvoir d'appréciation au terme duquel un permis peut être délivré sous conditions, le Gouvernement wallon s'est effectivement prononcé sur la base du dossier qui avait été soumis à l'autorité de premier ressort, se limitant à imposer les quelques modifications d'aspect de nature à répondre aux objections précédemment formulées"; qu'elles soutiennent que les corrections apportées aux plans initiaux auraient pu être simplement décrites et constituer une condition du permis sans qu'il faille nécessairement introduire une demande nouvelle;

Considérant qu'une autorité communale a intérêt à poursuivre l'annulation d'un acte administratif qui méconnaît ses compétences; que les recours prévus par l'article 52 du CWATUPa doivent être examinés sur la base du dossier soumis à l'appréciation de l'autorité communale et non de plans nouveaux; que la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives touche à l'ordre public; que, dès lors, l'autorité saisie en degré d'appel doit renvoyer le dossier à l'autorité inférieure si l'objet de la demande a été fondamentalement modifié en cours de procédure, en manière telle qu'il ne s'agit plus d'un recours mais d'une demande nouvelle; que, tenant à la compétence de l'auteur de l'acte, le moyen doit être soulevé d'office; que, partant, la circonstance que la ville ne s'est pas prononcée dans le délai qui lui était fixé est irrelevante; qu'elle n'a pas d'intérêt particulier à faire valoir pour être admise à soulever le grief;

Considérant, par ailleurs, que l'autorité sur recours, octroie ou refuse le permis de bâtir en disposant du même pouvoir d'appréciation que le collège des bourgmestre et échevins; qu'elle peut accepter des modifications au projet qui lui est soumis, dès lors qu'elles n'affectent pas la nature de la construction projetée, sont d'ordre subsidiaire et visent à parer aux objections suscitées par les plans initiaux;

Considérant qu'en l'espèce, le dessin et la composition des matériaux de la façade à rue ont été modifiés, quasi toutes les fenêtres ont été totalement modifiées (une

seule grande porte-fenêtre avec balcon semi-octogonal au lieu de trois petites fenêtres), le troisième étage est à présent engagé dans la toiture et la hauteur du bâtiment a été réduite (8,76 mètres sous toiture au lieu de 11,22 mètres et 14,92 mètres de hauteur totale au lieu de 16,68 mètres); que tous les plans ont subi les adaptations rendues nécessaires par ces modifications qui ne peuvent être qualifiées de secondaires, en sorte que le dossier aurait dû être renvoyé à l'autorité communale à laquelle il appartenait de dire si les modifications apportées au projet allaient dans le sens souhaité; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne, en date du 24 octobre 1995, qui délivre à Antonella et Letizia TRIGONA un permis de bâtir un immeuble de 3 appartements, sur un terrain sis rue de Coppin à Jambes, cadastré section F, n° 82.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 247,90 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 99,16 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 74,37 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le six juillet deux mille quatre 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.