

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 118.215 du 10 avril 2003

A.76.175/XIII-375

En cause : **DELPLACE** Joseph,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Louise 390 bte 12
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Ville de Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 octobre 1997 par Joseph DELPLACE qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant l'Aménagement du territoire, l'Equipement et les Transports dans ses attributions, du 26 août 1997 (n° DB 9237/618), accueillant le recours du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur et annulant la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 20 mars 1997 accordant un permis de bâtir à Monsieur DELPLACE en vue de régulariser la situation urbanistique d'une habitation située à 5020 Malonne, rue du Petit Clinchant 18 et cadastrée section B n° 421^{a/pie}";

Vu la requête introduite le 26 février 1998 par laquelle la ville de Namur demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 5 mars 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 23 septembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 22 janvier 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 février 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. KAISER, loco Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour le requérant, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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 éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 22 avril 1993, Joseph DELPLACE sollicite auprès du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur l'autorisation de construire une habitation à Malonne, rue du Petit Clinchant, sur un terrain cadastré section B, n° 421d/pie.

2. Le 10 septembre 1993, le bourgmestre de la ville de Namur donne à Joseph DELPLACE l'ordre d'arrêter les travaux entamés sans autorisation et de manière non conforme aux plans accompagnant la demande qu'il a introduite et qui est à l'étude.

3. Le 12 octobre 1993, Joseph DELPLACE introduit une nouvelle demande de permis de bâtir ayant le même objet.

4. Le 27 juin 1994, le collège des bourgmestre et échevins délivre à Joseph DELPLACE, alors que les travaux semblent ne pas être terminés, un permis de bâtir tendant à régulariser la construction d'une habitation à Malonne, rue du Petit Clinchant, sur un terrain cadastré section B, n° 421 d/pie.

5. Le 28 mars 1996, Joseph DELPLACE sollicite l'autorisation de régulariser les travaux exécutés de manière non conforme au permis délivré.

6. Le 26 août 1996, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable en raison :

- du volume de la toiture du garage (toiture plate) qui est inesthétique et qui ne s'inscrit pas dans le contexte bâti de référence;
- du plan non conforme à la situation sur le terrain;
- de l'amalgame tout à fait inesthétique des matériaux (menuiseries en bois et menuiseries en aluminium naturel).

7. Le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande.

8. Le 18 novembre 1996, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis de régularisation sollicité.

9. Joseph DELPLACE introduit un recours contre cette décision de refus, qui est accueilli le 20 mars 1997 par la députation permanente du conseil provincial de Namur.

Le permis de bâtir délivré par la députation permanente est motivé comme suit :

" (...)

Attendu que le garage s'implante en retrait par rapport à l'habitation;

Attendu que le volume secondaire incriminé ne porte dès lors nullement atteinte au volume principal;

Attendu par ailleurs que les griefs relevés par rapport au manque de respect des plans dans la réalisation sont minimes :

- linteau du garage légèrement cintré;
- une fenêtre non conforme dans ses dimensions;
- deux fenêtres à deux ouvrants (un seul ouvrant au plan);

Attendu que ces détails ne peuvent remettre en cause un projet accepté dans son principe en 1994 déjà (premier permis de bâtir le 27.06.1994);

Attendu qu'il en est de même pour les menuiseries, l'alternance de deux types de matériaux, dans le contexte bâti existant, n'ayant aucun impact négatif;

Attendu que l'on peut conclure du dossier que le projet dans son ensemble n'est pas à considérer comme de nature à compromettre le bon aménagement des lieux;

(...)"

10. Le collège des bourgmestre et échevins introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de la députation permanente.

11. L'avis des services centraux du Ministère de la Région wallonne du 30 juillet 1997 est rédigé comme suit :

" Si un concours en matière d'infraction urbanistique devait exister, M. DELPLACE se verrait décerner la palme d'or pour la multitude de plaintes de voisinage et de procès-verbaux dressés!
En effet, selon la ville de Namur, des procès-verbaux ont été dressés pour différents chantiers. Le demandeur a pour politique de construire à «sa manière» et de demander un permis de bâtir lorsque les travaux sont bien entamés. De plus, il n'a pas pour habitude de se conformer aux plans. Bien au contraire, il réalise les travaux au gré de ses humeurs sans se soucier du respect desdits plans et de l'intégration au bâti existant. A signaler qu'il termine sa neuvième construction!
Dans le présent cas, l'habitation est pratiquement terminée et ne respecte bien entendu pas les plans déposés.
Par ailleurs, le projet figurant au plan fait preuve d'une grande médiocrité architecturale (voir développement dans le projet d'arrêté), accentué par un aménagement des abords (sans permis) plus que déplorable. En rajoutant quelques fils barbelés et 2 miradors, on se trouve face à une sorte de prison (l'habitation est, en fait, clôturée par de grandes dalles de béton).
Par conséquent, régulariser pareille construction reviendrait à cautionner, voire encourager, la politique du fait accompli".

12. Le 26 août 1997, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports accueille le recours du collège des bourgmestre et échevins et annule la décision du 20 mars 1997 de la députation permanente. Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

" (...)

Considérant que la parcelle en cause est située en zone d'habitat au plan de secteur de Namur (...);

Considérant qu'en date du 27 juin 1994, le demandeur avait obtenu un permis de bâtir pour construire une habitation avec un garage; que le demandeur n'a pas

respecté ledit permis de bâtir; que le présent dossier porte sur la régularisation de la construction existante;

Considérant que les plans déposés ne respectent absolument pas les règles les plus élémentaires du bon aménagement des lieux et d'intégration au bâti traditionnel existant;

Considérant, en effet, que la construction litigieuse présente, notamment, un mauvais rapport façade toiture (volume écrasé par la toiture), des débordements de toiture, un manque de rythme ainsi qu'une disposition anarchique au niveau des baies; que, de plus, un garage à toit plat a été érigé sans le moindre souci d'intégration et de raccord au bâtiment principal;

Considérant, par ailleurs, que la parcelle est bétonnée dans sa quasi-intégralité et que l'habitation en cause s'implante de travers; qu'en outre, la parcelle, entourée d'une clôture en dalles de béton, non prévue aux plans, dégage une ambiance s'apparentant davantage à l'univers industriel qu'à une construction résidentielle;

Considérant, enfin, que l'habitation réalisée ne respecte pas les plans déposés en ce que ceux-ci ne prévoient pas de lucarne; que ladite habitation présente outre la lucarne, une fenêtre supplémentaire et, pour le garage, un bardage en lieu et place de briques;

Considérant au vu de ce qui précède, que cette habitation ne peut être régularisée; qu'autoriser pareille médiocrité architecturale en cautionnant la politique du fait accompli serait susceptible de créer un dangereux précédent; qu'il convient, dès lors, d'accueillir le recours du Collège des bourgmestre et échevins et d'annuler la décision de la députation permanente".

13. La décision est notifiée à Joseph DELPLACE, le 29 août 1997;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 52, § 3, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine alors en vigueur (CWATUPa), du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, le requérant reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer les "règles les plus élémentaires du bon aménagement des lieux", ni de décrire les caractéristiques du bâti traditionnel existant sur lesquelles il se fonde; que, dans une seconde branche, il reproche à l'acte attaqué de ne pas préciser en quoi les éléments concrets critiqués ne répondent pas au bon aménagement des lieux et aux nécessités d'intégration au bâti traditionnel existant; qu'il estime ainsi être dans l'incapacité de déterminer les motifs qui ont poussé la partie adverse à refuser le permis de régularisation sollicité; qu'en ce qui concerne les éléments de la construction litigieuse tels qu'épinglés par la partie adverse dans l'acte attaqué, il convient, selon le requérant, de constater que, d'une part, ils ne peuvent, en tant qu'éléments concrets, se substituer aux règles urbanistiques et aux caractéristiques du bâti traditionnel existant et, d'autre part, qu'ils ne peuvent justifier à eux seuls, sans autre fondement, l'acte attaqué; que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que

l'énumération de considérations de fait propres à un immeuble déterminé n'équivaut nullement à la description des règles générales de bon aménagement et d'intégration au bâti traditionnel existant fondant l'acte attaqué; que, selon lui, les éléments concrets relevés dans l'acte attaqué ne permettent pas davantage de déduire les caractéristiques du bâti existant; qu'il estime que si l'intégration d'une construction au bâti existant relève de l'appréciation souveraine de l'autorité administrative, celle-ci est toutefois tenue de motiver adéquatement sa décision, ce qu'elle ne fait pas en l'espèce;

Considérant, sur les deux branches du moyen, que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} 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; que cette motivation doit être adéquate; qu'en vertu de l'article 52, §3, alinéa 1^{er}, du CWATUPa, les décisions de la députation permanente et de l'Exécutif sont motivées; qu'une décision administrative n'est pas dépourvue de motivation formelle dès lors qu'elle indique, dans l'acte même, les éléments de fait et de droit qui ont conduit l'autorité à la prendre; que le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente quant au refus de permis d'urbanisme ni se prononcer sur ce qu'implique le bon aménagement des lieux; qu'il ne peut que censurer une erreur manifeste d'appréciation; que saisie d'une demande de régularisation, l'autorité se doit de veiller à acquérir une connaissance précise et complète de la situation de fait et des exigences du bon aménagement des lieux, sans que son appréciation soit infléchie par le poids du fait accompli;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse estime que les plans déposés à l'appui de la demande de régularisation ne respectent absolument pas les règles les plus élémentaires du bon aménagement des lieux et d'intégration au bâti traditionnel existant; que les motifs de fait justifiant cette appréciation sont fondés sur ce que la construction comporte un mauvais rapport entre la façade et la toiture en ce sens que le volume est écrasé par la toiture, des débordements de toiture, un manque de rythme et une disposition anarchique au niveau des baies, un garage à toit plat, érigé sans le moindre souci d'intégration et de raccord au bâtiment principal, une parcelle bétonnée dans sa quasi-intégralité, une implantation de travers par rapport à la parcelle, et une clôture en dalles de béton, non prévue aux plans, entourant la parcelle et dégageant une ambiance s'apparentant davantage à un univers industriel qu'à une construction résidentielle; que l'autorité administrative constate en outre que l'habitation réalisée n'est pas conforme aux plans qui ont été déposés en ce qu'elle comporte les éléments suivants qui n'y figurent pas : une lucarne, une fenêtre supplémentaire et, pour le garage, un bardage en

lieu et place de briques; que l'autorité déduit des motifs de fait qui précèdent que pareille construction ne peut être régularisée et qu'autoriser "pareille médiocrité architecturale en cautionnant la politique du fait accompli" serait susceptible de créer un dangereux précédent; que, ce faisant, l'autorité énonce à suffisance les motifs qui constituent pour elle "les règles les plus élémentaires du bon aménagement des lieux"; que si l'autorité ne décrit pas explicitement les caractéristiques du bâti traditionnel existant, les motifs de l'acte attaqué les contiennent cependant par déduction, dans les critiques formulées à l'égard de la construction litigieuse; que si la décision d'octroyer un permis de régularisation peut faire l'objet d'appréciations divergentes quant à son opportunité et, de ce fait, peut varier d'une autorité administrative à l'autre comme en l'espèce, il n'appartient cependant pas au Conseil d'Etat de substituer sa propre appréciation d'un projet à celle de l'administration sauf à censurer une erreur manifeste d'appréciation, ce qui n'est pas démontré ni même prétendu en l'espèce; que le moyen, en ses deux branches, n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation du principe de proportionnalité, de l'article 52, § 3, alinéa 2, du CWATUPa, du caractère inadéquat de la motivation interne et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué refuse le permis de bâtir sollicité, alors que la construction d'une habitation a été, quant au principe, autorisée en 1994, que les modifications apportées audit permis peuvent être qualifiées de minimales, que les motifs de refus énoncés dans l'acte attaqué sont disproportionnés ou peuvent être adéquatement rencontrés par l'imposition de conditions ou charges d'urbanisme, et alors même qu'une décision de refus d'octroi d'un permis de bâtir ne peut intervenir que lorsque la construction est soit contraire à des dispositions légales ou réglementaires, soit manifestement contraire au bon aménagement des lieux sans que l'imposition de conditions ou charges d'urbanisme puissent y remédier sans dénaturer le projet, ce qui n'est certainement pas, selon le requérant, le cas en l'espèce; qu'il estime que l'administration aurait pu autoriser le maintien de lucarnes dans la toiture, celles-ci étant de nature à écarter l'impression d'écrasement, et imposer une réduction des débordements de toiture, des conditions d'ouverture, fermeture, élargissement ou réduction de baies, une toiture de garage à versants, l'enlèvement d'une partie de la dalle en béton, l'enlèvement de la clôture en béton, et l'emploi de briques sur l'ensemble des façades du garage; que, concernant l'implantation, le requérant constate que l'habitation est dans l'alignement d'une des voiries qui la jouxtent et que le principe de la construction a été autorisé; qu'il considère dès lors qu'il est disproportionné de refuser le permis pour cette seule question d'implantation; qu'en réplique, il estime, comme l'a considéré la députation permanente, que les modifications apportées au permis initial sont minimales; qu'hormis l'implantation même de la maison, la possibilité

de remédier à la mauvaise intégration du bâtiment ne nécessite pas, selon lui, la démolition de la maison ou une complète modification, mais seulement des aménagements mineurs;

Considérant que doit exister un rapport raisonnable entre la mesure adoptée et l'objectif poursuivi; que l'article 52, § 3, alinéa 2, du CWATUPa dispose que "le permis peut être refusé pour les motifs ou être assorti de conditions ou consentir les dérogations prévues aux articles 42, 42bis, 43 et 48"; qu'en l'espèce, la comparaison des plans accompagnant la demande ayant donné lieu au premier permis de régularisation et ceux accompagnant la seconde demande de régularisation attestent d'une modification de l'implantation de la construction et de l'implantation du garage, lequel faisait partie intégrante de la construction en forme de U dans la première demande et fait, dans la seconde demande, l'objet d'une construction séparée au fond de la parcelle; que cette modification de l'implantation de la construction et du garage suffit, à elle seule, à établir l'importance de la modification de la demande, laquelle ne saurait être palliée par l'imposition de conditions ou charges d'urbanisme; que le fait que l'habitation est, selon le requérant, dans l'alignement d'une des voiries qui la jouxtent est sans incidence à cet égard; qu'à cette modification de l'implantation s'ajoutent divers reproches qui, s'ils étaient chacun pris isolément, auraient pu faire l'objet d'une condition, mais qui, pris dans leur ensemble, sont de nature à modifier en substance la demande; que, par ailleurs, le requérant a entrepris les travaux de construction de sa maison avant l'obtention d'une quelconque autorisation et de manière non conforme aux plans accompagnant la demande de permis de bâtir introduite; qu'il n'a pas respecté le permis qui lui a été délivré au cours de l'exécution des travaux; qu'eu égard à l'importance des modifications apportées aux plans et aux circonstances de l'espèce, et plus particulièrement à l'attitude désinvolte du demandeur de permis, la partie adverse n'a, en refusant le permis sollicité, pas pris de mesure disproportionnée; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à charge du requérant à concurrence de 173,53 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix avril deux mille trois 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.