

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.386 du 14 avril 2009

G/A. 190.418/XIII-5147

En cause : **la Ville de Namur,**
Hôtel de Ville
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A,
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 20 novembre 2008 par la ville de Namur qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 22 septembre 2008 (...) octroyant un permis d'urbanisme à la S.A. PRIME CONSTRUCT ayant pour objet la construction de deux immeubles à appartements et d'un bloc de garages avec aménagement des abords sur un bien sis à Namur (Saint-Servais), chaussée de Waterloo et rue Laide Coupe, cadastré section B, n° 385 s/4";

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} MARTOU, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 5 mars 2009, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 1^{er} avril 2009 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOUILLARD, loco Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me S. GRUBER, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MARTOU, 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 de la manière suivante :

1. Le 21 avril 2006, la société anonyme PRIME CONSTRUCT dépose à l'administration communale de Namur une demande de permis d'urbanisme pour "la construction de deux immeubles à appartements et d'un bloc de garages" sur un bien sis chaussée de Waterloo et rue Laide Coupe, cadastré section B, n° 384 s/4.

Ce bien, occupé pour partie par une maison de maître à front de la chaussée de Waterloo, se situe entre la chaussée de Waterloo et la petite rue Laide Coupe. Il est entouré d'un côté par un sentier public et de l'autre côté par des habitations individuelles. L'ensemble de la propriété est situé dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement (P.C.A.), étant le plan particulier d'aménagement n° 5 approuvé par l'arrêté royal du 14 septembre 1977. Plus précisément, le bien est affecté par ledit P.C.A. en "zone d'habitations contiguës ordinaires" à front de la chaussée de Waterloo, en "zone de jardins ordinaires" en intérieur d'îlot, et en "zone d'annexes et garages" à front de la rue Laide Coupe.

2. Le 13 septembre 2006, il est accusé réception de la demande. Le 2 octobre 2006, la direction des routes émet un avis favorable conditionnel. Le même jour, l'A.S.B.L. GAMAH émet un avis défavorable. Le 8 novembre 2006, le service des travaux publics et de l'environnement de la ville dépose son rapport technique. Le 28 décembre 2006, le centre régional de secours communique son rapport.

3. Par un courrier du 24 janvier 2008 de ses conseils, la S.A. PRIME CONSTRUCT saisit le fonctionnaire délégué en application de l'article 118 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

4. Par une décision du 29 février 2008, le fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme, en indiquant notamment que "le projet est conforme aux prescriptions du P.C.A." et "s'intègre au cadre bâti".

5. Par un courrier du 25 mars 2008, le collège communal introduit un recours motivé auprès Gouvernement wallon contre le permis délivré par le fonctionnaire délégué.

6. En sa séance du 9 mai 2008, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le projet.

7. Par un courrier du 12 juin 2008, la S.A. PRIME CONSTRUCT introduit une lettre de rappel auprès de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.).

8. Par un courrier du 30 juin 2008, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial donne instruction à la ville de Namur de procéder à une enquête publique dès lors que le projet déroge sur huit points au P.C.A. L'enquête publique est tenue du 14 août 2008 au 1^{er} septembre 2008. Elle donne lieu à plusieurs réclamations.

9. Par un arrêté du 22 septembre 2008, le Ministre délivre le permis à la S.A. PRIME CONSTRUCT. Ce permis est conditionnel. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé ainsi qu'il suit :

" Considérant que la demande porte sur la construction de deux immeubles à appartements, un bloc de garages et l'aménagement des abords;

Considérant que la demande déroge aux prescriptions du plan communal d'aménagement en ce qui concerne les points suivants :

- la réalisation de WC en communication directe avec une pièce d'habitation (appartements dans les combles) (art. 2);
- la différence de hauteur des pignons entre deux bâtiments principaux attenants par un mur mitoyen qui excède 1,00 m par endroit (entre le bloc 2 et l'habitation mitoyenne de droite) (art. 5/2°);
- la pente des toitures des immeubles d'habitations n'est pas comprise entre 40° et 50° (art. 5/3);
- la hauteur des garages est par endroit supérieure à 2,80 m sous corniche à partir du niveau du sol à l'entrée (art. 23);
- la pente de toiture des garages n'est pas la même que celle de la toiture des bâtiments principaux situés sur la même propriété (art. 23);

- la réalisation du parking et d'une partie du bloc des garages en zone de jardins non destinée à cet effet et ce, alors qu'il existe une zone spécifique pour les garages (dépassé 5,00 m de profondeur) (art. 26);
- la réalisation d'une partie d'un appartement accolée à la façade arrière du volume principal alors qu'une zone de 10 mètres vierge de toute construction doit être maintenue (art. 27, 2°);
- la hauteur sous corniche de la partie du bâtiment érigée en zone de jardins est supérieure à 2,50 m (art. 27/4);

Considérant que l'article 113 du Code stipule que : «Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

Un permis de lotir peut, dans les mêmes conditions, déroger aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme»;

Considérant que l'article 114 du Code précise que : «Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°»;

Considérant que les mesures particulières de publicité n'ont pas été effectuées conformément à l'article 114 précité du Code; que dès lors, en l'état actuel du dossier, le Gouvernement ne peut légalement accorder les dérogations et à fortiori le permis d'urbanisme;

Considérant dès lors que, conformément à l'article 123 du Code, l'autorité de recours a invité la commune, en date du 30 juin 2008, à soumettre le dossier aux mesures particulières de publicité; que, de ce fait, l'échéance du rappel est reportée au lundi 22 septembre 2008;

Considérant qu'une nouvelle enquête publique a été organisée du 18 août 2008 au 1^{er} septembre 2008; qu'elle a donné lieu à quatre lettres de remarque ayant pour objets :

- l'implantation des garages trop près de la rue Laide Coupe; la sortie des garages devrait se faire par la chaussée de Waterloo;
- les nuisances engendrées par la présence de ces garages à la rue Laide Coupe;
- la hauteur du bâtiment qui ne cadre pas avec les autres immeubles unifamiliaux;

Considérant que s'il est exact que le plan communal d'aménagement comporte une zone d'immeuble à appartements spécifique, l'article 1^{er} ne réserve cependant pas l'affectation de la zone d'habitations contiguës ordinaires à des habitations unifamiliales, comme le fait l'article 9;

Considérant que la réalisation de deux immeubles à logements multiples est concevable et intéressante à cet endroit vu l'implantation du terrain par rapport au centre urbain et la proximité des services et moyens de communication;

Considérant par ailleurs, que les gabarits projetés s'intègrent correctement au cadre bâti existant; que l'extension sous forme de volume secondaire au niveau du sous-sol s'avère pertinente au regard du contexte bâti et du relief naturel du terrain; que les balcons sur l'arrière devraient être limités à un par logement n'ayant pas d'accès direct au jardin et se conformer strictement au Code Civil en matière de vues;

Considérant, en ce qui concerne les parkings, que le nombre d'emplacements de parcage prévu par les prescriptions est rencontré; que, toutefois, cet espace et les cours et jardins des deux immeubles sont minéralisés à l'excès; qu'il y aurait lieu d'aménager ces espaces en dalles-gazon et de les compléter par un programme de plantations plus conséquent;

Considérant que le projet n'est pas conforme aux articles 414 et suivants du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite; que, dans le cas d'une nouvelle construction, il n'y a pas lieu de déroger à ce règlement;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par PRIME CONSTRUCT est OCTROYE aux conditions de :

- se conformer aux articles 414 et suivants du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite;
- se conformer strictement au Code Civil en matière de vues;
- aménager le parking et les cours et jardins des deux immeubles en dalles-gazon et les compléter par un programme de plantations plus conséquent (...);

Considérant que l'auditeur chargé de l'examen de la requête unique propose de juger que les deuxième et troisième moyens sont fondés et de trancher définitivement le litige par la procédure de débats succincts réglée à l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation des articles 19, 113 et 114 du CWATUP, du principe de bonne administration, du défaut de motivation interne, ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, dans une première branche, la requérante observe que l'arrêté attaqué énonce les dérogations au P.C.A. que la réalisation du projet nécessiterait et reproche à la partie adverse d'avoir délivré le permis sans se prononcer sur la plupart de ces dérogations; qu'elle lui fait grief de se borner à admettre la construction d'un immeuble à logements multiples, de recourir à une clause de style en

ce qui concerne le gabarit desdits immeubles et de ne justifier en rien la pertinence ou la nécessité des autres dérogations au P.C.A. n° 5; qu'elle soutient ainsi que l'acte est muet quant aux différents dépassements des hauteurs sous corniche, quant aux inclinaisons des toitures, aux débordements en zone non capable, et surtout quant à l'occupation quasi intégrale de la zone de jardins par un vaste parking; qu'elle estime que ces dérogations mettent à mal les contraintes urbanistiques et architecturales précises émises par le P.C.A. afin de sauvegarder la bonne insertion d'un projet dans le bâti local;

Considérant que, dans une seconde branche, elle fait valoir que l'acte attaqué ne justifie aucunement le caractère exceptionnel des dérogations octroyées;

Considérant que le troisième moyen est pris, comme le deuxième, de la violation des articles 19, 113 et 114 du CWATUP, du principe de bonne administration, du défaut de motivation interne, ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, dans une première branche, la requérante constate la présence d'une dérogation considérable à l'affectation de la zone de cours et jardins que le plan ne destine ni aux parkings ni à un volume secondaire d'habitation; qu'elle relève aussi la dérogation à de multiples contraintes, notamment aux prescriptions de hauteur sous corniche et de pentes des toitures; qu'elle y voit une accumulation d'écarts par rapport à la règle et une densification excessive de la parcelle concernée; qu'elle soutient que ce projet a un aspect démesuré par le débordement de la zone de bâtisse et par le cumul des dérogations octroyées, notamment dans la zone de jardins; qu'elle conclut que l'arrêté entrepris porte une atteinte disproportionnée aux données essentielles du P.C.A. qui a force obligatoire et valeur réglementaire;

Considérant que, dans une deuxième branche, la requérante expose que le permis litigieux délivre un permis pour deux immeubles à appartements en "zone d'habitations contiguës ordinaires" au plan communal d'aménagement n° 5, alors que cette zone est destinée "à la construction d'habitations comprenant éventuellement garage privé et remise" et que "les commerces et petites installations artisanales peuvent s'y installer, pourvu qu'ils ne puissent nuire au caractère résidentiel de la zone"; qu'elle observe encore que les prescriptions relatives au bâti de cette zone énoncent que "les habitations auront obligatoirement un étage, sauf indication contraire et exception faite pour les habitations isolées qui peuvent être sans étage" et que "la hauteur sous corniche sera inférieure à 7 mètres dans le cas général et comprise entre 7 et 10 mètres pour les constructions à deux étages marquées du signe -2-"; qu'elle soutient que ces

définitions n'admettent qu'un bâti unifamilial, à l'exclusion des immeubles à appartements; qu'elle constate que le même P.C.A. prévoit en ses articles 81 et suivants une "zone d'immeubles à appartements" et conclut que cette zone serait dépourvue d'effet utile si les immeubles à appartements pouvaient être admis dans les zones d'habitations contiguës ordinaires;

Considérant que, dans une troisième branche, elle relève que les immeubles autorisés par l'acte litigieux comportent, outre un rez-de-chaussée et un niveau en contrebas, côté jardin, deux étages sous corniche plus un étage en toiture, soit en tout cinq niveaux alors que les prescriptions graphiques du P.C.A. prévoient deux étages sur la parcelle concernée; qu'elle estime que le permis s'écarte sans dérogation du nombre d'étages prévus par la prescription de la zone de construction d'habitations semi-ouvertes; qu'elle y voit une atteinte à l'essence même du règlement;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas le fondement des moyens; qu'elle demande de constater le non-lieu à statuer lorsque son projet de retrait de l'acte attaqué se sera réalisé; qu'aucune décision de retrait n'a été portée à la connaissance du Conseil d'Etat;

Considérant, sur les deux moyens, que la dérogation aux plans communaux d'aménagement par les permis d'urbanisme est régie aux articles 113 et 114, alinéa 1^{er}, du CWATUP qui disposent comme suit :

" Art. 113. Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural ou l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

Art. 114. Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à l'avis de la commission communale, si elle existe, et qu'elle fasse l'objet d'une proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins»";

Considérant qu'il ressort de ces dispositions que la dérogation n'est admise que si le fonctionnaire délégué ou le gouvernement constate la réunion des conditions prévues à l'article 113 et qu'il justifie le caractère exceptionnel de la dérogation accordée; que le caractère exceptionnel de la dérogation s'entend de la nécessité de l'accorder pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis; qu'il appartient à l'autorité administrative de faire un usage modéré du recours à la dérogation; que la motivation exigée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la

motivation formelle des actes administratifs consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la décision; que, pour répondre à cette exigence, la motivation de la dérogation doit permettre de vérifier que l'autorité administrative a veillé au respect des conditions précitées et a justifié le caractère exceptionnel de la dérogation; qu'elle doit être suffisamment explicite et porter sur tous les points du projet qui appellent une dérogation;

Considérant qu'en l'espèce, le projet litigieux nécessitait plusieurs dérogations au P.C.A. n° 5 approuvé par arrêté royal du 14 septembre 1977; que l'acte attaqué énonce que ce projet déroge, en huit points qu'il détaille, aux prescriptions du P.C.A. n° 5; qu'il n'évoque ensuite que deux dérogations relatives, l'une à l'accueil des immeubles à logements multiples de ce gabarit et l'autre, à l'aménagement de la zone de jardins en parkings; que la justification est la suivante :

" La réalisation de deux immeubles à logements multiples est concevable et intéressante à cet endroit vu l'implantation du terrain par rapport au centre urbain et la proximité des services et moyens de communication; (...) les gabarits projetés s'intègrent correctement au cadre bâti existant; que l'extension sous forme de volume secondaire au niveau du sous-sol s'avère pertinente au regard du contexte bâti et du relief naturel du terrain; que les balcons sur l'arrière devraient être limités à un par logement n'ayant pas d'accès direct au jardin et se conformer strictement au Code Civil en matière de vues; (...) en ce qui concerne les parkings, que le nombre d'emplacements de parcage prévu par les prescriptions est rencontré; que, toutefois, cet espace et les cours et jardins des deux immeubles sont minéralisés à l'excès; qu'il y aurait lieu d'aménager ces espaces en dalles-gazon et de les compléter par un programme de plantations plus conséquent; (...)"

Considérant que cette motivation s'apparente à une clause de style quant au gabarit et ne constitue pas une justification adéquate, notamment de la transformation de la zone de jardins en parking de grande importance et, pour partie, en volume secondaire d'habitation, la partie adverse se bornant à invoquer la nécessité du placement de dalles-gazon et de plantations; que la motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le ministre estime que ces dérogations sont compatibles avec la destination générale de la zone, les options urbanistiques et architecturales des prescriptions contenues dans le P.C.A. n° 5;

Considérant que l'acte ne contient pas d'indication sur les autres dérogations requises, comme les différents dépassements des hauteurs sous corniche, les inclinaisons de toiture ou les débordements de la construction en zone non capable;

Considérant que le permis est délivré pour deux immeubles à appartements en "zone d'habitations contiguës ordinaires" au P.C.A. n° 5; que cette zone est destinée "à la construction d'habitations comprenant éventuellement garage privé et remise" et

que "les commerces et petites installations artisanales peuvent s'y installer, pourvu qu'ils ne puissent nuire au caractère résidentiel de la zone"; que les prescriptions applicables dans cette zone énoncent que "les habitations auront obligatoirement un étage, sauf indication contraire et exception faite pour les habitations isolées qui peuvent être sans étage" et que "la hauteur sous corniche sera inférieure à 7 mètres dans le cas général et comprise entre 7 et 10 mètres pour les constructions à deux étages marquées du signe -2-"; que de telles prescriptions ne permettent d'accueillir qu'un bâti de type unifamilial; qu'en outre, les immeubles autorisés par l'acte litigieux comportent, en plus d'un rez-de-chaussée et d'un niveau en contrebas côté jardin, deux étages sous corniche et un étage en toiture, soit en tout cinq niveaux alors que les prescriptions graphiques du plan communal prévoient deux étages sur la parcelle concernée; que cette décision de déroger au plan n'est pas motivée;

Considérant, enfin, que l'acte attaqué ne contient pas de motivation du caractère exceptionnel des deux dérogations accordées alors qu'une motivation renforcée de ces dérogations était d'autant plus nécessaire en l'espèce que leur octroi avait été contesté durant l'enquête publique;

Considérant qu'il ressort des débats succincts que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions du rapport et trancher définitivement l'affaire; qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 22 septembre 2008 (...) octroyant un permis d'urbanisme à la société anonyme PRIME CONSTRUCT ayant pour objet la construction de deux immeubles à appartements et d'un bloc de garages avec aménagement des abords sur un bien sis à Namur (Saint-Servais), chaussée de Waterloo et rue Laide Coupe, cadastré section B, n° 385 s/4.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatorze avril deux mille neuf par :

M. PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

M. PAQUES.