CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 236.862 du 21 décembre 2016

A. 216.683/XIII-7402

En cause : **HEMPTINNE** Vincent,
ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Lionel-Albert BAUM, avocats,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

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

Vu la requête introduite le 10 août 2015 par Vincent HEMPTINNE qui demande l'annulation de l'arrêté du 8 juin 2015 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal qui "refuse, partiellement, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par le requérant pour l'installation d'une enseigne, d'une terrasse, de pare-vent, de bannes solaires et de chauffages à quartz";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 31 octobre 2016, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un conseiller unique et fixant l'affaire à l'audience du 30 novembre 2016 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Lionel-Albert BAUM, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Etienne ORBAN de XIVRY avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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. Par des courriers des 14 et 18 mars 2014, le requérant informe la ville de Namur de son intention d'apporter "des améliorations" aux immeubles sis rue des Carmes, n° 85 et n° 83 à Namur, où il exploitait un restaurant et une boucherie, afin de les transformer en brasserie-restaurant. Il souhaite ainsi :

- remplacer les toiles solaires ainsi que les quatre marquises rouges par des toiles de teinte grise;
- réaliser une terrasse en bois de 8,50 mètres sur 3,10 mètres "démontable en prévision de travaux de voirie";
- remplacer l'enseigne;
- installer, autour de la terrasse (des deux côtés et à l'avant), un ensemble de pare-vent en structure aluminium gris et verre trempé;
- installer deux chauffages à quartz "en hauteur à la terrasse, sur façade".

Ces biens, cadastrés section C, n^{os} 18l10 et 18r6, sont situés en zone d'habitat et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur de Namur, adopté par un arrêté du Gouvernement wallon du 14 mai 1986.

Ils figurent également dans le périmètre du centre ancien protégé de Namur approuvé par des arrêtés ministériels du 28 mars 1995 et du 30 août 2006; ils sont en outre repris en classe A+ (minimum 45 logements/ha) au schéma de structure communal adopté définitivement par le conseil communal de Namur le 23 avril 2012.

2. Par un courrier du 16 avril 2014, le bourgmestre et le responsable du département de l'aménagement urbain de la ville de Namur répondent au requérant en ces termes :

" [...]

Nous vous informons des points suivants :

1) le remplacement des marquises au rez-de-chaussée et de l'enseigne existante nécessite l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme (voir annexe 1);

2) le remplacement des marquises au 1er étage. Selon l'article 401 du CWATUPE (voir annexe 2) «l'aménagement des façades en rez-de-chaussée pour des besoins commerciaux ne peut en aucun cas dépasser le niveau du plancher du 1er étage». Les marquises actuelles doivent donc être enlevées et ne peuvent pas être remplacées;

3) la réalisation d'une terrasse sur le domaine public. Si vous êtes conformes à l'article 262, 12o, n), du CWATUPE (voir annexe 3), cela ne nécessite aucune autorisation de notre part. Nous vous conseillons de prendre toutefois contact avec le service des Affaires économiques [...];

4) l'installation de pare-vent sur la terrasse ne nécessite aucune autorisation de notre part;

5) l'installation de chauffage extérieur. Suivant la ligne de conduite adoptée par le Collège depuis une vingtaine d'années et reprise au projet de règlement en la matière, il est interdit de placer des chaufferettes murales extérieures".

3. Au début du mois de mai 2014, le requérant procède, sans permis, aux améliorations annoncées et ouvre son nouvel établissement.

Il introduit ensuite, le 7 mai 2014, une demande de permis d'urbanisme "en vue de réaliser sur un bien appartenant à M. Jaumotte Michel, sis à Namur, rue des Carmes, no 83, cadastré section 18L, les actes et travaux suivants : placement d'une enseigne et création d'une terrasse permanente, remplacement des tentes solaires existantes".

4. Le 5 juin 2014, la ville de Namur refuse le permis sollicité, en précisant notamment qu'"il y a lieu d'enlever purement et simplement les bannes aux étages puisqu'elles ne pourront être couvertes par aucun permis" et en invitant le demandeur de permis "à réintroduire un dossier complet pour la banne [du rez-de-chaussée], les pare-vent et la terrasse, de façon à ce qu'il soit possible d'apprécier s'ils sont autorisables ou pas, et en précisant bien qu'il s'agit d'une régularisation".

5. Le 11 juillet 2014, le requérant introduit une nouvelle demande de permis qui vise expressément les immeubles nos 83 et 85 et dont l'objet est identique à la demande précédente.

6. Par un courrier du 7 août 2014, la ville de Namur informe le demandeur de permis que sa demande peut être déclarée complète et lui délivre un récépissé de dépôt portant la date du 11 juillet. Dans ce courrier, elle précise notamment que, "de par ses particularités", la demande ne sera pas soumise aux formalités d'enquête publique et que "n'impliquant nullement une dérogation à un document règlementaire d'ordre tant communal que régional", elle ne doit être soumise ni à l'avis, ni à la décision préalable du fonctionnaire délégué.

7. Le 14 août 2014, la ville de Namur refuse le permis sollicité, ce qui est notifié au demandeur de permis par un courrier du 8 septembre 2014.

8. Par un pli recommandé à la poste le 8 octobre 2014, le requérant introduit un recours au Gouvernement wallon contre cette décision.

9. Le requérant est entendu le 7 novembre 2014 par la commission d'avis sur les recours, qui, le même jour, formule un avis favorable en ce qui concerne les aménagements réalisés en façade et un avis défavorable sur la régularisation de la terrasse et de ses accessoires.

10. Le 31 mars 2015, le requérant adresse au Gouvernement wallon une lettre de rappel, réceptionnée le 1er avril 2015.

11. Par une note non datée, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au ministre d'octroyer le permis pour les bannes solaires et de rejeter la demande pour le surplus.

12. Par un courrier du 30 avril 2015 adressé à la ville de Namur, le ministre constate que le projet déroge aux prescriptions applicables "au centre ancien protégé" (article 395 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) - maintien de l'harmonie des façades avec la zone à sauvegarder) ainsi qu'au règlement communal du 23 juillet 1976 (lettres de l'enseigne posées sur un support et non directement sur la façade) et invite la ville à le soumettre à enquête publique.

13. Du 12 mai au 28 mai 2015, une enquête publique se tient; elle ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

14. Le 8 juin 2015, le ministre octroie le permis sollicité pour les bannes solaires et l'enseigne et le refuse pour l'installation de la terrasse, des pare-vent et des chauffages. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué en l'espèce, repose sur les motifs suivants :

" [...]

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 27 avril 2015, une proposition d'octroi partiel du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat, au sein d'un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur de Namur adopté par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme est applicable sur le territoire où est situé le bien en vertu d'un arrêté ministériel du 28 mars 1995, modifié par un arrêté ministériel du 30 août 2006; que les articles 393 à 405 du Code sont d'application en l'espèce;

Considérant que la demande vise le placement d'une enseigne, la réalisation d'une terrasse de 8,50 m sur 3,10 m entourée de pare-vent, l'installation d'une banne solaire en vue de protéger la terrasse et de bannes solaires aux étages et le placement de chauffages à quartz au profit de ladite terrasse;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que l'ensemble des aménagements sollicités et décrits ci-avant a été réalisé; qu'il s'agit dès lors d'une demande de régularisation;

Considérant qu'il convient de déplorer la politique du fait accompli en l'espèce; que la décision de l'autorité de recours ne peut être infléchie par une telle situation;

Considérant que la demande de permis relative à la réalisation d'une terrasse entourée de pare-vent n'est pas conforme au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme (centres anciens), sur le point suivant :
- les façades des immeubles sis à front de rues, ruelles ou impasses doivent être maintenues en harmonie avec la zone à sauvegarder (art. 395);

Considérant que la réglementation de la publicité fait l'objet d'un règlement communal datant du 23 juillet 1976; que l'enseigne proposée n'est pas conforme au point a de la section A du chapitre A en ce que les lettres sont posées sur un support et non pas directement apposées sur la façade de l'immeuble;

Considérant que l'article 113, alinéa 1er, du Code dispose que :
[...];

Considérant que l'article 114 du Code mentionne que :
[...];

Considérant que la demande n'a pas fait l'objet de mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 11°, du Code; que, dès lors, en l'état actuel du dossier et conformément à l'article 114 précité du Code, le Gouvernement ne peut légalement accorder les dérogations et a fortiori délivrer le permis d'urbanisme;

Considérant qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant qu'en ce qui concerne la terrasse, celle-ci présente des dimensions importantes : 8,50 m sur 3,10 m; qu'elle est surélevée par rapport au sol, générant la mise en place d'un marchepied pour y accéder; qu'elle est entourée de pare-vent constitués de panneaux de 3,02 m de long sur 1,80 m de haut sur les côtés latéraux et de panneaux de 1,50 m de hauteur en face avant; qu'elle est recouverte par une banne solaire (amovible); que le croquis joint au dossier indique expressément que la terrasse est permanente; que le demandeur signale cependant qu'il est possible de la démonter en cas de travaux de voirie;

Considérant qu'il ressort indubitablement de ces éléments que la terrasse litigieuse ne présente pas un caractère saisonnier et ne peut bénéficier de l'article 262, 12°, n, du Code ainsi que le soutient le conseil du demandeur; qu'en outre, ladite terrasse ne peut être considérée comme ouverte au vu de la configuration décrite; que, comme le souligne le Collège communal de manière pertinente, cette réalisation s'apparente à une annexe au commerce;

Considérant qu'un tel aménagement se démarque en engendrant une complexification de l'ensemble bâti; qu'il présente un caractère inesthétique, engendrant un impact négatif sur l'environnement situé en centre ancien; qu'à cet égard, il ne respecte pas l'article 395 susmentionné du Code; qu'en outre, il déborde de façon importante sur l'espace public, à un endroit de passage fréquenté (entrée de la galerie); que l'autorisation privative d'occupation du domaine public délivrée précédemment au demandeur concerne une terrasse de dimensions moindres; qu'il y est expressément stipulé au point 4 que toute modification doit faire l'objet d'une nouvelle demande; qu'eu égard à sa position défavorable, la ville de Namur n'a pas l'intention de délivrer l'autorisation d'occupation privative d'une partie de l'espace public pour la terrasse litigieuse;

Considérant, par ailleurs, que la Commission indique dans son avis que :
" (...) Compte tenu de ce qu'en ce qui concerne la terrasse et ses accessoires situés sur l'espace public, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de régulariser cette situation; qu'en effet, l'emprise sur le domaine public est trop importante; que l'implantation de ces ouvrages entrave la fluidité visuelle et fonctionnelle de la galerie et ne peut être admise; que par son ampleur, elle induit nécessairement un effet de privatisation de l'espace public (...)";

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, se rallie pleinement à la position émanant de la Commission d'avis qui rejoint les remarques formulées ci-avant; qu'en conséquence, l'aménagement de la terrasse telle que sollicitée (avec les pare-vent) ne peut être avalisée; que les chauffages au quartz prévus sous les bannes solaires dans le but de chauffer ladite terrasse n'ont dès lors plus de raison d'être; qu'il y a donc lieu de les refuser;

Considérant, par contre, que l'enseigne proposée est posée à plat sur la façade de l'immeuble; qu'elle se compose d'un fond noir de 8,45 m sur 0,845 m sur lequel sont posées des lettres de teinte rouge reprenant le texte "Entre Nous Brasserie Restaurant"; que l'objectif est, par nature, de rendre visible l'activité développée dans le bâtiment;

Considérant que l'enseigne est conforme à l'article 439 du Code;
Considérant que, dans le cas présent, le dispositif litigieux se caractérise par son caractère sobre, permettant son intégration au sein du contexte environnant; que, cependant, en l'état actuel du dossier, notamment en l'absence de mesures particulières de publicité, l'enseigne proposée ne peut être avalisée;

Considérant, enfin, que les bannes solaires installées aux étages sont étrangères aux besoins commerciaux de l'immeuble, ainsi que le souligne le conseil du demandeur et sont dès lors conformes à l'article 401 du Code; qu'elles amènent un certain confort pour les habitants en leur permettant d'être protégés du soleil; que la banne solaire installée au rez-de-chaussée poursuit le même objectif; que les bannes solaires présentent un caractère sobre et uniforme; qu'elles peuvent être autorisées;

Considérant, à titre subsidiaire, que le dossier joint à la demande contient certaines lacunes; qu'il contient de nombreuses photos et des croquis permettant de visualiser l'ensemble de la demande; que cependant, notamment, le plan joint est succinct; que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement est incomplète en ce qu'elle ne vise que le placement de l'enseigne»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant que, sur base de l'article 123 du Code, l'autorité de recours a invité la Ville de Namur, en date du 30 avril 2015, à soumettre la demande aux mesures particulières de publicité;

Considérant, de ce fait, que l'échéance du rappel introduit par Maître Lionel-Albert Baum, de l'association d'avocats Pâques-Nopere-Thiebaut, agissant au nom et pour le compte du demandeur, est reportée au mercredi 10 juin 2015;

Considérant qu'une enquête publique s'est tenue du 12 au 28 mai 2015; que celle-ci n'a donné lieu à aucune réclamation;

Considérant, dès lors, que plus rien ne s'oppose à la délivrance du permis d'urbanisme pour ce qui concerne l'enseigne;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré;

Décide :

Article 1er - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Vincent Hemptinne est octroyé pour les bannes solaires et pour l'enseigne.

Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Vincent Hemptinne est refusé pour l'installation de la terrasse et des pare-vent et pour l'installation des chauffages.

[...]".

Cette décision a été notifiée à la partie requérante par un pli recommandé à la poste le 9 juin 2015 et délivré le lendemain;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des articles 3, § 3, 120 et 452/12 du CWATUPE, du principe de bonne administration et du contradictoire, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs";

qu'il constate que l'administration était absente lors de l'audition du 7 novembre 2014 devant la Commission d'avis sur les recours, alors que, conformément aux enseignements de l'arrêt RENARD, n° 229.910 du 21 janvier 2015, la DGO4 était, en vertu de l'article 120 du CWATUPE et du principe du contradictoire, tenue, non seulement d'y présenter la situation et le cadre juridique dans lequel s'inscrit la demande, mais également d'y débattre du projet dans tous ses aspects;

que le requérant estime avoir intérêt à se prévaloir de ce manquement même si l'administration a transmis un document présentant le cadre du projet; qu'il souligne que, selon l'avis de la commission, le document transmis par la DGO4 fait état de plusieurs violations du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, de sorte que l'irrégularité procédurale alléguée a eu un impact concret sur la nature du débat tenu devant la commission; qu'il souligne, en ce sens, que l'absence d'exposé, lors de l'audition, des raisons pour lesquelles l'administration estimait que le projet dérogeait à l'article 395 du CWATUPE l'a empêché d'en discuter avec elle et de verser au débat des éléments qui auraient pu modifier la nature de la proposition de décision faite par l'administration au ministre;

qu'il estime aussi que la partie adverse, qui n'ignorait pas la jurisprudence précitée, aurait dû exposer, dans les motifs de l'acte attaqué, les raisons pour lesquelles ce vice ne devrait en l'espèce pas être retenu;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'intérêt du requérant au moyen.

qu'elle estime qu'il ne résulte pas expressément de l'article 120, alinéas 4 à 6, du CWATUPE que la présence de l'administration lors de l'audition est requise "pour débattre du projet dans tous ses aspects";

qu'elle reproche au requérant de se limiter à affirmer que l'absence de l'administration lors de l'audition "a eu un impact concret sur la nature du débat tenu devant la Commission"; qu'elle constate qu'il ne soutient pas que la Commission d'avis sur les recours ne lui a pas présenté le contenu du document visé à l'article 452/12 du CWATUPE transmis par l'administration et qu'il n'a donc pas pu débattre directement avec les membres de la commission des dérogations au règlement

général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme qui y étaient mentionnées; qu'à l'estime de la partie adverse, le requérant n'établit pas que l'absence de l'administration a eu un impact concret sur le contenu de l'avis de la commission;

qu'elle observe, à titre surabondant, que, durant l'enquête publique organisée postérieurement, le requérant s'est abstenu de faire valoir ses observations éventuelles quant aux dérogations évoquées par l'administration dans le document visé à l'article 452/12 du CWATUPE alors qu'il en avait la possibilité;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant rappelle qu'il a été jugé que l'article 120 du CWATUPE impose la présence de l'administration lors de l'audition notamment "pour débattre du projet dans tous ses aspects"; qu'il souligne que si l'administration est absente lors de l'audition, elle ne peut notamment pas préciser en quoi elle considère qu'un point du projet déroge à la règlementation applicable; qu'il renvoie également aux travaux préparatoires de l'article 120, précité, selon lesquels "il est souhaitable que le demandeur entende l'administration sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet";

que, selon lui, la DGO4 n'a pu préciser ce qui lui permettait de qualifier le projet de "terrasse fermée", ni pourquoi il constituait un "aménagement de façade"; qu'il ajoute qu'elle n'a pu entendre ses observations à cet égard; qu'il prétend que l'absence de l'administration à l'audition a toujours un impact concret puisqu'elle prive le demandeur de permis d'un débat interactif;

qu'il affirme enfin ne pas apercevoir les observations complémentaires qu'il aurait pu faire valoir durant l'enquête publique ou postérieurement à l'audition, à défaut de connaître les éléments concrets sur lesquels l'administration fondait son avis; qu'il souligne que l'objectif de l'enquête publique est de réagir à un projet, au regard du dossier de demande, et non de formuler des observations additionnelles en tentant de deviner le raisonnement de l'administration;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

" [...]

Si la partie adverse peut admettre que l'administration aurait pu être plus éclairante dans la fiche d'audition et donc exposer en quoi le projet était dérogatoire à l'article 395, alinéa 1er, du CWATUPE, elle continue de soutenir qu'il ne résulte pas expressément de l'article 120 du CWATUPE, que la présence de l'administration est requise «pour débattre du projet dans tous ses aspects» pour reprendre les termes de l'arrêt RENARD. Les travaux préparatoires de l'article 120 rappelés dans cet arrêt, (Doc. Parl. wal., 625 (2006-2007), no 1 et

Doc. Parl. wal., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4) vont au-delà du texte tel qu'il a été adopté.

[...]";

qu'elle se réfère aussi au Code du développement territorial adopté le 24 avril 2014 et constate que, dans la nouvelle procédure de recours réglée à l'article D.IV.68, il est prévu que la délégation générale aux recours envoie aux personnes invitées "une première analyse du recours sur la base des éléments versés au dossier à ce stade de la procédure"; qu'elle se réfère à la doctrine où elle voit que cet élément est considéré comme une amélioration de la procédure actuelle quant au respect du contradictoire ou comme des "ajouts" justifiés par la possibilité que doit avoir le demandeur de se défendre utilement devant la commission de recours et de déposer des pièces complémentaires;

Considérant que, dans le dernier mémoire, le requérant estime que les travaux préparatoires ne vont pas au-delà du texte adopté, mais en précisent bien la portée; qu'il conteste aussi l'utilité d'une référence au Code du développement territorial adopté le 24 avril 2014, qui n'est pas entré en vigueur et a, depuis, été abandonné par la Région wallonne; qu'il ajoute que le débat contradictoire écrit, réglé par ce nouveau texte, n'est pas de nature à priver le débat oral de son caractère indispensable dans la procédure actuelle, car "[e]n l'état actuel de la procédure, la présence de l'administration est indispensable pour que celle-ci puisse expliquer sa position et en débattre avec le requérant dès lors qu'il la découvre à l'audition" et "[e]n l'absence de l'administration, il ne peut qu'entendre le contenu de la fiche transmise mais ne peut en discuter, poser des questions, obtenir des précisions et faire valoir directement à l'administration son point de vue";

Considérant, sur le moyen, que l'article 120 du CWATUPE dispose comme suit :

" Dans les dix jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement transmet :
1° à la personne qui a introduit le recours, un accusé de réception qui précise la date à laquelle a lieu l'audition visée à l'alinéa 4;
2° aux autres parties une copie du dossier de recours et l'invitation à l'audition.

Il est créé auprès du Gouvernement une commission d'avis qui a son siège à Namur et dont le président et les membres sont nommés par le Gouvernement. Le président représente le Gouvernement.

Outre le président, la commission comprend quatre membres : deux membres sont choisis parmi les personnes proposées par la commission régionale et deux membres sont choisis parmi les personnes proposées par l'ordre des architectes. La commission délibère valablement si le président et deux autres membres au moins sont présents. Le Gouvernement arrête les modalités de composition et de fonctionnement de la commission.

Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission.

Lors de l'audition, l'administration présente le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :
1° la situation et, le cas échéant, les dérogations à un plan d'aménagement, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;
2° l'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 8°, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en région de langue allemande.

Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours.

Lorsque le dossier est relatif à un immeuble visé à l'article 109, 2°, un représentant de la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne siège au sein de la commission d'avis";

Considérant que, dans l'arrêt RENARD, n° 229.910 du 21 janvier 2015, le Conseil d'Etat a jugé comme suit :

" [...] qu'il ressort de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE qu'il appartient à l'administration de présenter, lors de l'audition, le cadre dans lequel s'inscrit le projet; qu'il en résulte que sa présence est requise devant la commission d'avis lors de l'audition; qu'à cet égard, il ressort des travaux préparatoires du décret du 31 janvier 2008 dont l'objet unique était de modifier l'article 120 et, notamment, d'insérer un alinéa 5, que la volonté de l'auteur de la proposition de décret a été de rendre la présence de l'administration obligatoire lors de l'audition devant ladite commission (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 1); que le Ministre compétent a adhéré à cette proposition estimant que «la présence de l'administration est judicieuse, car il y a beaucoup de frustrations pour les demandeurs qui, entendus par la commission, ont le sentiment, par le silence de l'administration, que tout s'est bien passé» et que «dans le respect de la transparence et de la motivation des actes administratifs, il est souhaitable que le demandeur entende l'administration sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet» (Doc. Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4);

Considérant qu'il résulte, par conséquent, de la combinaison de l'article 120, alinéa 4, en vertu duquel l'administration est invitée à l'audition devant la commission d'avis, et de l'alinéa 5 de la même disposition, qui la charge d'une mission au cours de cette audition, que la présence de l'administration est requise tant pour présenter le cadre du projet que pour débattre du projet dans tous ses aspects;

Considérant qu'en tant qu'il invoque la violation de l'article 120, alinéa 5, du CWATUPE et du principe du contradictoire, le moyen unique est fondé";

Considérant que, dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, l'administration avait transmis à la Commission d'avis sur les recours un document

contenant les précisions requises par l'article 452/12 du CWATUPE, que ce document avait été pris en considération par cette dernière conformément à l'article 452/13 du CWATUPE, que l'avis de la commission était favorable et l'administration était absente lors de l'audition;

Considérant que, dans la présente affaire, l'administration a, aux fins de satisfaire à l'article 452/12 du CWATUPE, transmis à la Commission d'avis sur les recours un document, intitulé "fiche d'audition" précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet; qu'au bas de ce document figure la mention suivante : "L'analyse exposée par le présent document ne lie en rien la D.G.A.T.L.P. [direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine] qui instruira complètement le dossier après réception de l'avis émis par la Commission d'avis sur les recours à la suite de l'audition, sur base de l'ensemble de la législation en vigueur, des documents déposés au dossier, ou demandés à toute instance susceptible d'éclairer l'autorité de recours, ainsi que sur base des éléments évoqués lors de l'audition"; que l'avis partiellement favorable émis par la Commission d'avis sur les recours fait référence à ce document;

Considérant que la DGO4 n'était pas présente lors de l'audition du 7 novembre 2014;

Considérant qu'il ressort de l'arrêt RENARD, précité, que la présence de l'administration lors de l'audition devant la Commission d'avis sur les recours est une formalité substantielle;

Considérant que, réexaminée à la lumière du dernier mémoire de la partie adverse, l'interprétation donnée à l'article 120 du CWATUPE qui consiste à faire de la présence de l'administration à l'audition une formalité substantielle, est conforme à l'esprit de la loi et ne va pas au-delà de son texte; que les modalités du recours réglées par le Code du développement territorial, non encore en vigueur, et abrogé par le décret du 20 juillet 2016 "abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial", non encore en vigueur, ne conduisent pas non plus à modifier cette interprétation du CWATUPE, actuellement en vigueur;

Considérant que l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat établit que "les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le

sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte";

Considérant qu'il s'ensuit que, lorsque, comme en l'espèce, une formalité substantielle, prévue dans l'intérêt de l'administré, n'est pas d'ordre public, il appartient au requérant d'établir que son défaut lui a fait grief; qu'il convient dès lors de vérifier que le requérant justifie bien d'un intérêt au moyen;

Considérant que le requérant ne soutient pas que la teneur du document communiqué par la DGO4 n'aurait pas été portée à sa connaissance lors de l'audition; qu'il considère que ce document était insuffisant pour permettre de comprendre pourquoi le projet dérogerait à l'article 395 du CWATUPE et que, en l'absence d'un représentant de la DGO4, il n'a pas pu être débattu en toute connaissance de cause de la matérialité de cette dérogation;

Considérant, s'agissant des éventuelles dérogations, que la "fiche d'audition" transmise par l'administration à la Commission d'avis sur les recours est formulée de la manière qui suit :

" 1.2. Dérogations

Le projet déroge à la réglementation et au(x) plan(s) en vigueur.

Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme (RGB/ZPU) :
- CWATUPE, art. 395, al.1) : «...les façades ... doivent être maintenues en harmonie avec la zone à sauvegarder...»
- CWATUPE, art. 401 : «...ne peut dépasser le niveau du plancher du 1er étage...»

Règlement communal sur les enseignes
- Projet non conforme (Section 1, a) : en ordre discontinu et éléments découpés";

Considérant que la seule référence à l'article 395, alinéa 1er du CWATUPE, selon lequel "Les façades des immeubles sis à front de rues, ruelles ou impasses doivent être maintenues en harmonie avec la zone à sauvegarder", ne permet pas de déterminer les aspects du projet qui appelleraient une dérogation;

Considérant qu'il ressort clairement de la proposition de décision transmise au ministre par l'administration que ce ne sont pas les aménagements touchant directement à la façade des immeubles concernés (enseigne et bannes solaires) que la DGO4 jugeait non conformes à l'article 395 du CWATUPE, mais bien la terrasse et ses pare-vent;

Considérant que, dans la mesure où la lecture du dossier de demande de permis ne permet pas de comprendre de manière immédiate et précise pourquoi les "façades des immeubles" ne seraient pas "maintenues en harmonie avec la zone à sauvegarder", la seule mention de l'article 395, alinéa 1er, du CWATUPE dans la "fiche d'audition" n'est pas suffisamment éclairante quant au caractère dérogatoire du projet tel qu'il est affirmé par l'administration;

Considérant, en outre, qu'il n'est pas possible, à la lecture de l'avis donné par la Commission d'avis sur les recours, de déterminer comment la commission s'est elle-même positionnée par rapport à la référence faite par l'administration à l'article 395, alinéa 1er, du CWATUPE;

Considérant qu'il s'ensuit que l'absence d'un représentant de la DGO4 lors de l'audition a privé le demandeur de permis d'un débat éclairé avec l'administration et avec la Commission d'avis sur les recours;

Considérant que le défaut de la formalité a pu exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise;

Considérant que la circonstance que le requérant n'a formulé aucune observation lors de l'enquête publique organisée après l'audition est à cet égard sans incidence; que, en effet, l'avis d'enquête n'est pas plus précis que la "fiche d'audition"; que rien n'indique que le requérant aurait eu connaissance de la position précise de l'administration quant à la dérogation à l'article 395, alinéa 1er, du CWATUPE avant l'adoption de l'acte attaqué, et qu'il aurait dès lors été en mesure de la contester utilement;

Considérant que le requérant a bien intérêt au moyen et que celui-ci est fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de la violation du CWATUPE et, en particulier, des articles 262, 12o, n), et 395, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs, des principes de bonne administration et d'indépendance des polices, du devoir de minutie, du revirement d'attitude, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'illégalité de l'arrêté ministériel du 30 août 2005 rendant le règlement sur les bâtisses relatif aux zones protégées en matière d'urbanisme applicable au centre-ville de Namur";

que, dans une première branche, il soulève, à titre principal, l'illégalité de l'arrêté du 30 août 2006 rendant le règlement général sur les bâtisses relatif aux zones protégées en matière d'urbanisme applicable au centre de Namur; qu'il fait valoir que cet arrêté ne pouvait être appliqué dans le cadre de la procédure de délivrance du permis litigieux pour deux motifs;

qu'il soutient tout d'abord que, en violation de l'article 84 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté du 30 août 2006 précité n'a pas été publié au Moniteur belge in extenso, mais par extrait, et sans la carte qui y était annexée alors que, selon lui, seule cette carte permettrait d'en percevoir le champ d'application territorial; qu'il précise que, dans la mesure où cet arrêté intéresse la généralité des citoyens qui introduisent une demande de permis, une publication par extrait ne suffisait pas à le rendre opposable;

qu'il soutient ensuite que cet arrêté devait, en l'absence de délégation au ministre, être adopté par le Gouvernement wallon dans son ensemble; que cet arrêté a été adopté par le ministre seul et qu'il est contraire à l'article 393 du CWATUPE, à l'arrêté du 27 juillet 2004 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement et à l'arrêté du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

que, dans la même branche, il soutient enfin, à titre subsidiaire, que l'autorité estime à tort que la demande de permis relative à la réalisation de la terrasse et des pare-vent contrevient à l'article 395 du CWATUPE, alors que cet article ne concerne que la largeur, la hauteur, les matériaux des façades principales ainsi que les pignons, façades latérales et arrières; qu'il souligne à cet égard qu'il ne suffit pas de considérer que de tels aménagements placés devant la façade ne sont pas harmonieux pour que cette disposition soit violée;

qu'il critique, en outre, le bien-fondé du motif selon lequel l'installation de la terrasse litigieux "engendre[rait] une complexification de l'ensemble bâti";

Considérant que, dans le mémoire en réponse, s'agissant de l'argumentation développée à titre principal par le requérant dans la première branche du moyen, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

que, quant à l'argumentation subsidiaire du requérant, la partie adverse affirme que le requérant se méprend sur la portée du concept de "façade" ainsi que sur la ratio legis de l'article 395 du CWATUPE; qu'elle souligne que le règlement régional d'urbanisme n'a pas défini la notion de "façade" et que, si l'on s'en réfère à la définition usuelle du terme, il y a bien, en l'espèce, modification des matériaux de

façade ou de la façade en elle-même; qu'elle relève incidemment que, dans son recours administratif, le requérant lui-même écrit qu'"il s'agit donc exclusivement d'aménagements de façade"; qu'elle conclut n'avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation en estimant que le projet contrevenait à l'article 395 précité;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant maintient son argumentation principale;

que, s'agissant de son argumentation subsidiaire, il rappelle que la demande de permis avait plusieurs objets et qu'à l'exception de la terrasse au sol et des pare-vent, elle portait effectivement sur des aménagements de façade;

Considérant que, dans les derniers mémoires, les parties ne font pas de nouveaux développements;

Considérant que l'article 393 du CWATUPE dispose comme suit :

" En l'absence de plan communal d'aménagement, le présent chapitre [Lire «Le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme»] s'applique aux zones protégées en matière d'urbanisme dont le périmètre, approuvé par l'Exécutif, après avis des conseils communaux intéressés, est délimité conformément aux annexes 1 à 22)";

Considérant qu'en l'espèce, un arrêté ministériel du 28 mars 1995 délimite le périmètre de la zone protégée en matière d'urbanisme pour la ville de Namur; que cet arrêté a été publié par mention au Moniteur belge du 6 mars 1996 de la manière qui suit :

" NAMUR. - Un arrêté ministériel du 28 mars 1995 complète l'annexe 22 du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme par un paragraphe 7 rédigé comme suit :

« § 7. Le périmètre de la zone protégée en matière d'urbanisme pour Namur est délimité comme suit :
1) au nord, par l'extérieur du parc Marie-Louise, le boulevard Ernest Mélot, la place de la Gare, le square Léopold, le boulevard Cauchy, et au sud par la Meuse et la Sambre;
2) le quartier Notre-Dame constitué des rues Bords de l'Eau, Notre-Dame (jusqu'au Casino) et du Boulevard Baron Louis Huart»";

Considérant qu'un arrêté du 30 août 2006 modifie l'arrêté ministériel du 28 mars 1995; qu'il a été publié par mention au Moniteur belge du 3 novembre 2006 de la manière suivante :

" NAMUR. - Un arrêté ministériel du 30 août 2006 qui entre en vigueur le jour de sa publication par extrait au Moniteur belge, remplace la carte annexée à l'arrêté ministériel du 28 mars 1995 délimitant le périmètre du territoire communal de la commune de Namur par la carte qui lui est annexée.

Cette carte peut être consultée auprès de l'administration communale de et à Namur";

Considérant que l'article 84, 1°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que les arrêtés qui n'intéressent pas "la généralité des citoyens" peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; que la généralité des citoyens peut être définie comme l'indétermination quantitative des personnes auxquelles l'acte est susceptible de s'appliquer;

Considérant que les arrêtés précités ont pour objet de déterminer une partie du champ d'application territorial du règlement général sur les bâtisses relatif aux zones protégées en matière d'urbanisme; qu'il ne sont pas destinés à un nombre déterminé ou déterminable de citoyens mais peuvent, au contraire, concerner toute personne susceptible d'introduire une demande de permis ayant pour objet un bien situé sur le territoire de la ville de Namur; qu'en conséquence, ils doivent être considérés comme ayant vocation à intéresser "la généralité des citoyens", au sens de l'article 84, 1°, alinéa 2, précité, et auraient dû être publiés dans leur intégralité au Moniteur belge;

Considérant, par ailleurs, et en tout état de cause, qu'une publication par extrait n'est admissible que si elle permet de faire connaître de manière suffisamment précise la teneur de l'arrêté (en ce sens, C.E., 27 novembre 2015, MICHEL et autres, n° 233.069);

Considérant qu'en l'espèce, les publications par extrait reprennent la teneur du dispositif de chaque arrêté et mentionnent donc les territoires concernés; que, cependant, elles ne permettent pas d'en connaître les délimitations exactes, celles-ci figurant sur les plans annexés qui, eux, n'ont pas fait l'objet d'une publication au Moniteur belge; que les publications des arrêtés du 28 mars 1995 et du 30 août 2006 en cause en l'espèce sont incomplètes, et, partant, irrégulières, de sorte que ces arrêtés ne sont pas opposables aux tiers;

Considérant, s'agissant de la compétence du ministre pour adopter seul un arrêté délimitant le périmètre du territoire communal pour lequel s'applique le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, que le Conseil d'Etat a, dans l'arrêt MICHEL et autres, n° 233.069, du 27 novembre 2015, jugé comme suit :

" Considérant [...] que l'article 393 du CWATUPE précise que le Gouvernement wallon approuve le périmètre des zones protégées en matière d'urbanisme; que l'arrêté ministériel du 30 août 2006 qui modifie l'arrêté ministériel du

21 mars 2004 n'a été publié que par mention au Moniteur belge et n'est pas produit aux dossiers des parties de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer, à ce stade de la procédure, les dispositions exactes sur lesquelles il se fonde;

que, quoi qu'il en soit, l'on peut raisonnablement penser que l'arrêté ministériel du 30 août 2006 se fonde sur des dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), et de manière générale, sur l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 octobre 2005 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 septembre 2004 et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 avril 2005, et considérer qu'aucune disposition de ces textes n'habilite le ministre à arrêter seul le périmètre des zones protégées en matière d'urbanisme; que, partant, il semble que l'arrêté précité aurait dû faire l'objet d'une délibération du gouvernement et ne pouvait pas être pris par le ministre agissant seul; qu'ayant été pris, de prime abord, par un auteur incompétent, il convient, à ce stade de la procédure, et prima facie, d'en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution;

[...]";

Considérant que la partie adverse n'apporte aucun élément qui permettrait de conclure que les enseignements de cet arrêt ne seraient pas transposables en l'espèce;

Considérant qu'il se déduit de ce qui précède que le Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme (articles 393 à 405 du CWATUPE) ne pouvait pas justifier le refus attaqué;

Considérant que la première branche du second moyen est fondée;

Considérant qu'il y lieu d'allouer à la partie requérante l'indemnité de procédure qu'elle demande, fixée au montant de base,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 8 juin 2015 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal qui statue en degré de recours sur la demande de permis d'urbanisme introduite par Vincent HEMPTINE pour l'installation d'une enseigne, d'une terrasse, de pare-vent, de bannes solaires et de chauffages à quartz sur un bien sis rue des Carmes n°s 83 - 85 à Namur.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-et-un décembre deux mille seize par :

M. PAQUES, conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme WIAME, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

V. WIAME. M. PAQUES.