

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.222 du 19 avril 2013

A. 198.778/XIII-5769

En cause : **GOULIOS** Christina,
ayant élu domicile chez
Me Nicolas DUBOIS, avocat,
rue de Bruxelles 37
1300 Wavre,

contre :

1. **la Ville de Nivelles**,
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve,

2. **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.

Partie intervenante :

ROUVROY Etienne,
ayant élu domicile
rue Octave Sanspoux 21
1400 Nivelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 30 décembre 2010 par Christina GOULIOS en ce qu'elle demande l'annulation du permis d'urbanisme octroyé le 22 novembre 2010 par le collège communal de la ville de Nivelles à Etienne ROUVROY et Brigitte DENAYER en vue de l'extension de leur maison familiale située rue Octave Sanspoux 21 à Nivelles;

Vu la requête introduite le 31 janvier 2011 par laquelle Etienne ROUVROY demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 212.820 du 28 avril 2011 accueillant la requête en intervention introduite par Etienne ROUVROY, rejetant la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 31 mai 2011 par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 août 2011 accueillant la requête en intervention introduite par Etienne ROUVROY dans la procédure au fond;

Vu l'arrêt n° 220.575 du 12 septembre 2012 rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, premier 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 des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 22 février 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 mars 2013 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Fl. TYS, loco Me N. DUBOIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me E. HEMBERG, loco Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M. E. ROUVROY, partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} FRANCK, 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 de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Etienne et Brigitte ROUVROY-DENAYER sont propriétaires du lot n° 9 d'un lotissement autorisé par un permis de lotir délivré le 27 juillet 2000 par le collège des bourgmestre et échevins de Nivelles, modifié à deux reprises. Christina GOULIOS est propriétaire de l'immeuble voisin situé dans le même lotissement.

2. Etienne et Brigitte ROUVROY-DENAYER déposent une première demande de permis d'urbanisme pour un projet qui requiert une dérogation au permis de lotir. Une enquête est organisée. La requérante introduit une réclamation. Les époux ROUVROY-DENAYER modifient leur projet, mais celui-ci appelle toujours des dérogations au permis de lotir. Une nouvelle enquête est organisée. Après la réclamation de la requérante, Etienne et Brigitte ROUVROY-DENAYER abandonnent ce projet.

3. Une nouvelle demande est introduite en mars 2009 par Etienne et Brigitte ROUVROY-DENAYER. Il en est accusé réception le 1^{er} avril 2009. Le projet est d'étendre leur habitation à l'arrière, en zone de bâtisse, sur une partie de sa largeur, sur deux niveaux, sur une profondeur de 3,61 mètres, une superficie au sol de 26 m² et une hauteur de 7,74 mètres. Une terrasse de 4 mètres sur 5,88 mètres est prévue en "zone de jardins" dans le prolongement de l'extension, implantée à 2,06 mètres de la limite du fonds. Pour être de plain-pied avec l'extension et maintenir une certaine intimité, sa réalisation implique une modification du relief du sol par abaissement de celui-ci de 70 cm et l'évacuation de 22 m³ de terres.

Cette demande est jugée dérogatoire au permis de lotir parce que la terrasse est une construction qui requiert une modification du relief naturel du sol (art. 4.2), que la terrasse en "zone de jardins" implique une modification du relief du sol (art. 9.4) et que le projet prévoit un décrochement en façade arrière supérieur à 2 mètres par rapport aux façades arrière contiguës (art. 5.4).

Une enquête publique a lieu du 7 au 22 avril 2009. Deux réclamations sont introduites dont celle de la requérante.

Le collège communal donne un avis favorable et transmet la demande au fonctionnaire délégué. Celui-ci ne se prononce pas dans le délai imparti de sorte que sa décision est réputée favorable.

Le permis est délivré le 13 juillet 2009 par le collège communal de Nivelles.

4. Ce permis est retiré par son auteur le 14 décembre 2009. Ce retrait est jugé définitif par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 206.868 du 3 août 2010.

5. Le 22 novembre 2010, le collège communal de Nivelles délivre un nouveau permis qui a exactement le même objet que le permis retiré. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

Considérant que, dans une première branche, elle fait valoir que, eu égard à l'importance et au nombre de dérogations délivrées, celles-ci vident la règle de sa substance; qu'elle observe que ces dérogations, au nombre de quatre, portent sur l'article 4.1. qui impose la construction dans la zone de bâtisse et prohibe la modification du relief alors que la terrasse est à la fois établie en dehors de la zone réservée à la bâtisse et requiert une modification du relief du sol, sur l'article 4.2. qui impose le respect du relief naturel du terrain, sur l'article 9.4. qui réserve la zone de jardins principalement aux plantations et à l'engazonnement, qui n'admet les terrasses que sans modification sensible du relief du sol et qui prescrit que les aménagements sont "implantés à 1,90 m minimum des limites" alors que la terrasse sera "non plus à 70 cm de la propriété de la requérante", comme dans le premier projet, "mais bien à 2,06 m" et sur l'article 5.4. qui établit que "le décrochement maximum autorisé entre façades avant ou façades arrière contiguës sera de 2 m", alors que le décrochement sera de 4,51 m, soit les 3,61 m indiqués dans la notice auxquels il faut ajouter les 90 cm de débordement actuel, que le demandeur omet de signaler, par rapport au mur arrière de la requérante, de sorte que le décrochement autorisé est presque doublé ou plus que doublé; qu'elle prétend que le nombre et l'importance des dérogations portent atteinte à l'essence de la règle et que pour des modifications similaires c'est la procédure du permis de lotir qui avait été utilisée précédemment et non la procédure du permis dérogatoire; qu'elle conclut que la procédure dérogatoire étant de toute façon inapplicable, il est vain de chercher une quelconque motivation au regard des articles 113 et 114 du CWATUPE;

Considérant que, dans une seconde branche, la requérante soutient que l'octroi de ces dérogations n'est pas suffisamment motivé au regard, notamment, des

articles 113 et 114 du CWATUPE; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué minimise l'importance des dérogations accordées par rapport au bâti existant qui est constitué d'un ensemble tout à fait homogène, dont l'harmonie et l'unité architecturales sont cassées par le projet; qu'elle estime que l'autorité n'a pas fait un usage modéré de la dérogation; qu'elle observe que l'acte attaqué n'indique pas que le projet respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage alors qu'il s'agit de la première condition imposée par l'article 113 du CWATUPE pour qu'un permis d'urbanisme puisse déroger à un permis de lotir et que la rupture d'harmonie que ce projet réalise viole cette exigence légale; qu'elle juge aussi que le caractère exceptionnel des dérogations accordées n'est pas correctement motivé; qu'à ce sujet, elle n'aperçoit pas que la composition d'une famille de six personnes, dont un couple et quatre enfants de cinq à onze ans, puisse justifier l'octroi de dérogations à un permis de lotir; qu'elle se réfère au rapport déposé dans l'affaire qui a donné lieu au retrait constaté par l'arrêt n° 206.868, précité, où l'auditeur concluait qu'il n'y a rien de "moins exceptionnel que de vouloir agrandir sa maison lorsque sa famille s'agrandit également" et que cette circonstance ne peut donc suffire à l'octroi d'une dérogation; qu'elle prétend, en outre, que contrairement à ce qu'on lit dans l'acte attaqué, l'existence d'une famille de six personnes n'a rien d'exceptionnel et que peu importe l'offre en logement convenant pour une famille de cette taille en Wallonie ou à Nivelles; qu'elle ajoute que si le fait d'avoir une famille nombreuse pouvait justifier l'octroi d'une dérogation à un outil d'aménagement du territoire, le caractère exceptionnel de la dérogation serait privé de sa substance; qu'elle développe les conséquences d'un tel raisonnement qui conduirait tant à admettre à l'infini la multiplication des dérogations au fil de l'agrandissement des familles que des réductions de volume et de superficie au profit des célibataires; qu'elle constate aussi qu'il n'est pas démontré que l'immeuble ne pourrait pas, dans son état actuel, abriter décemment une famille de deux parents et quatre enfants âgés de 5 à 11 ans, les notions de confort et de luxe étant fluctuantes pour tout un chacun, mais ne justifiant certainement pas l'octroi de dérogations à un permis de lotir; qu'à ses yeux, enfin, la motivation de l'octroi de la dérogation au regard de l'article 1^{er} du CWATUPE serait également dénuée de fondement; qu'elle remarque, à ce sujet, que l'administration met en avant l'aspect socio-économique qui rendrait impératif que le demandeur puisse résider dans l'immeuble et ne doive pas en déménager dans la mesure où il y a établi le centre de ses activités sociales, alors que l'article 1^{er} du CWATUPE préconise également la gestion parcimonieuse du sol, notion qui serait "bafouée" par l'acte entrepris;

Considérant que la première partie adverse soutient que la requérante a perdu son intérêt au moyen pour le motif suivant :

" En application de l'article 109, alinéa 3, du Décret Résa ter du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du

patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, «lorsque tous les lots constructibles couverts par un permis de lotir sont construits, le collège communal constate que la valeur réglementaire des dispositions du permis de lotir est abrogée et que ces dispositions ont valeur de rapport urbanistique et environnemental».

Par délibération du 30 avril 2012, le Collège communal de la Ville de Nivelles a constaté la perte de la valeur réglementaire des dispositions du permis de lotir auxquelles l'acte attaqué déroge pour partie en l'espèce. Cette délibération a été communiquée lors de l'audience de Votre Conseil du 12 septembre 2012.

Il s'ensuit que les dispositions du permis de lotir dont question ont valeur de rapport urbanistique et environnemental, ou, autrement dit, valeur indicative.

En l'espèce, la partie requérante fait grief à l'acte attaqué d'octroyer des dérogations importantes et nombreuses et d'autre part, de ne pas justifier le caractère exceptionnel de ces dérogations au permis de lotir.

Or, dans la mesure où les prescriptions de ce permis de lotir n'ont plus valeur réglementaire mais uniquement indicative, il n'y a plus lieu d'analyser les dérogations octroyées par l'acte attaqué à la lumière des articles 113 et 114 du CWATUPE dont la violation est invoquée.

En effet, nul besoin de recourir au mécanisme dérogatoire des articles 113 et 114 du CWATUPE pour déroger à un instrument indicatif.

L'article 113 du CWATUPE stipule en effet :

« Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :
1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale; (...)».

Il en résulte que la partie requérante a perdu son intérêt au moyen, celui-ci n'étant plus actuel";

Considérant que la légalité de l'acte attaqué doit s'apprécier au moment où il a été pris; qu'à ce moment-là, les dispositions du permis de lotir avaient valeur réglementaire; qu'à supposer que le permis d'urbanisme attaqué soit annulé, un nouveau permis d'urbanisme devrait être dûment motivé s'il n'est pas conforme aux dispositions du permis de lotir qui ont valeur de rapport urbanistique et environnemental (article 108, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4^o, et article 18ter du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que la requérante a dès lors intérêt au moyen;

Considérant que la réalisation du projet ne requiert en réalité que deux dérogations au permis de lotir; qu'il s'agit de déroger, d'une part, à ses points 4.2. et 9.4., dont le contenu est partiellement commun, afin de modifier le relief du sol pour

établir la nouvelle terrasse; que, d'autre part, le décrochement de la nouvelle façade arrière ne peut se faire que sous le bénéfice d'une dérogation au point 5.4.;

Considérant que, pour être admise, la dérogation à un règlement doit être spécialement permise par le législateur ou l'auteur de la règle; que les dispositions dérogatoires s'interprètent toujours de manière restrictive; que décider autrement heurterait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui recourt à la dérogation de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa révision; que, en outre, une dérogation, décidée par un acte individuel, ne peut pas porter atteinte aux éléments essentiels du document d'urbanisme à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire ou urbanistiques de celui-ci; que, en d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturation du plan, du règlement ou du permis de lotir; que, contrairement aux articles 110, 111 et 112 du CWATUP, l'article 113 ne cantonne pas les dérogations qu'il permet à une hypothèse circonscrite avec précision; que le législateur établit cependant à l'article 113 diverses conditions d'admission de la dérogation qui expriment l'interdiction de dénaturer les règles auxquelles il est dérogé; que, en effet, s'agissant de dérogations à un permis de lotir à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme, l'article 113, dans le texte applicable à une demande de permis introduite le 1^{er} avril 2009, établit que celles-ci peuvent porter sur les prescriptions de ce permis de lotir, mais qu'elles doivent être compatibles avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique;

Considérant que, la dérogation étant admissible, l'autorité administrative doit faire de celle-ci un usage modéré et montrer l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action; qu'en ce sens, le législateur prescrit, à l'article 114 du même Code, que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel visé à l'article 114 s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis;

Considérant enfin que, dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice et la justification de son caractère exceptionnel doivent être dûment motivées en la forme;

Considérant que la décision du fonctionnaire délégué étant réputée favorable par application de l'article 116, § 5, alinéa 2, du CWATUP et le mécanisme législatif réglé à l'article 116 n'étant pas critiqué en l'espèce, il y a lieu de se référer à la décision de la Cour constitutionnelle 120/2010 du 28 octobre 2010 qui établit que cette disposition "ne dispense pas le collège communal de motiver

formellement ce permis en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs";

Considérant que la première partie adverse a expliqué que le projet était compatible avec le caractère résidentiel de la zone; qu'elle a ensuite dégagé du permis de lotir ses options urbanistique et architecturale et estimé que le projet était compatible avec celles-ci; qu'en ce qui concerne l'extension de l'immeuble, elle a constaté que le projet de bâtisse était d'une ampleur limitée (26 m²) et demeurait dans la zone de bâtisse, qu'elle a estimé que l'implantation se faisait à 2,98 m de la limite mitoyenne et ne pouvait avoir un impact significatif sur la propriété du requérant; qu'elle a eu égard à l'incidence du projet sur la propriété de ce dernier tant en ce qui concerne l'ombre portée que la valeur; qu'elle a examiné le projet au regard du caractère architectural du bâti existant et jugé qu'il s'y intégrait; qu'elle a justifié longuement que "de manière générale le projet est conforme au parti architectural et aux options urbanistiques fixées par les articles 5.1 et 5.2 des prescriptions du permis de lotir" et conclu à la compatibilité du projet avec le parti architectural et l'option urbanistique "puisque la cohérence de l'ensemble bâti concerné n'est pas remise en question"; qu'en ce qui concerne la terrasse, l'administration a considéré que celle-ci était un prolongement de l'objet principal de la demande, conforme à la destination de la zone de cours et jardins, mais nécessitait une modification du relief du sol dérogoire; qu'elle a aussi constaté que le recul de 206 cm par rapport au lot de la requérante respectait le permis de lotir; qu'elle a jugé que la modification du relief du sol permettait de préserver l'intimité "tant du demandeur que de celle des voisins" et noté que cette modification était limitée et n'entraînait pas de rupture dans le paysage environnant;

Considérant que la requérante n'a pas montré que les faits sur lesquels l'administration s'est basée étaient inexacts; que les appréciations auxquelles elle a procédé constituent une analyse de la demande de dérogation au regard des critères prévus à l'article 113; que toute dérogation à un permis de lotir pose nécessairement un problème d'équilibre entre les fonds; que l'administration a pesé les incidences des dérogations demandées au regard de l'ensemble des paramètres légaux et de l'intérêt des riverains avant d'admettre leur compatibilité avec les options du permis de lotir; que les dérogations ont une certaine ampleur, mais qu'il n'est pas établi que celles-ci sont excessives au regard du permis de lotir, au point de dénaturer les options de celui-ci, ou que l'administration ait commis une erreur manifeste d'appréciation que le Conseil d'Etat devrait censurer; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant que l'administration a ensuite apprécié le caractère exceptionnel des dérogations demandées; qu'elle a eu égard à la situation particulière

du demandeur au regard de statistiques, mise en relation avec l'offre, à Nivelles, de logements adaptés à une famille de six personnes; qu'elle a constaté la rareté de l'offre de ces biens et jugé que le projet permettait au demandeur et à sa famille de demeurer dans les lieux et dans l'environnement dans lequel ils ont établi le centre de leurs activités sociales, qu'il était en rapport avec le critère socio-économique de l'aménagement du territoire visé à l'article 1^{er} du CWATUP; qu'elle a conclu que "la demande de permis d'urbanisme vise donc la réalisation d'un projet bien spécifique sur un lieu bien précis" et "qu'en considération de ces éléments, les dérogations demandées peuvent être octroyées à titre exceptionnel";

Considérant que si l'agrandissement d'une famille et la nécessité de se loger sont des situations de vie qui n'ont rien d'exceptionnel en général, le caractère exceptionnel de la dérogation visé à l'article 114 s'entend dans un sens particulier; que, comme déjà signalé, il s'agit ainsi de justifier que la dérogation qui est admissible au regard des critères de l'article 113 et qui ne dénature pas le lotissement, n'est pas accordée par facilité, mais avec modération, après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu que la dérogation est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis; que sans doute cette nécessité est plus facilement montrée quand l'administration peut se référer à une contrainte technique, fortement objective, comme la nécessité de placer une station d'épuration à un certain endroit; que le législateur n'a cependant pas exclu la contrainte économique ou sociale, plus subjective, pour autant que l'administration expose en quoi elle consiste et la nécessité de l'admettre; que cette décision relève du pouvoir discrétionnaire et ne peut être censurée par le Conseil d'Etat que si l'administration commet une erreur manifeste d'appréciation; que, en l'espèce, les considérations économiques et sociales visées par la première partie adverse ne sont pas inadmissibles en droit et que leur appréciation en fait, favorable aux "dérogations demandées", ne procède pas d'une erreur manifeste; qu'en sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la requérante.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.