

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.763 du 15 octobre 2014

A. 204.731/XIII-6216

En cause : **la Société anonyme IMMO DSD,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
place L'Ilon 15
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 mai 2012 par la société anonyme (S.A.) IMMO DSD qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 9 mars 2012 lui refusant un permis d'urbanisme de régularisation de l'agrandissement de salles de banquets réalisé sur un bien sis rue de la Molignée, 1, à Anhée et cadastré section C, n^{os} 207e et 207f;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 11 août 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 octobre 2014 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. BOUILLARD, loco Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La S.A. IMMO DSD exploite un complexe sis route de la Molignée, 1, à Anhée, à l'enseigne "les Jardins de la Molignée", comprenant hôtel, restaurants, piscine, salles pour banquets et séminaires.

L'ensemble est situé en zone de parc au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, à proximité de la Molignée, cours d'eau non navigable de première catégorie.

Le bien est repris en zone inondable d'aléa moyen à élevé au plan PLUIES.

2. Au cours des années, la S.A. IMMO DSD a obtenu plusieurs permis pour des aménagements et agrandissements sur le site. Le complexe occupe près de 40 personnes et des saisonniers.

3. Le 7 juillet 2008, la S.A. IMMO DSD introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour l'agrandissement d'une salle de banquets. La salle d'une superficie de 150 m² se verrait agrandie d'une surface de 200 m² environ, portant sa capacité d'accueil à 350 personnes.

4. La commune d'Anhée organise une enquête publique du 25 août 2008 au 9 septembre 2008, en raison de la dérogation nécessitée par le projet au plan de secteur où les parcelles sont situées en zone de parc. Cette enquête ne suscite aucune réclamation.

5. Le 11 septembre 2008, la commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) émet, à l'unanimité, un avis défavorable. Elle relève que la construction s'implante en zone de parc et en zone inondable, vu la proximité de la Molignée et les risques de débordement; elle considère que par sa conception, le projet risque de dénaturer le cadre bâti ancien, relève son manque

d'intégration au cadre bâti, considère que le volume secondaire projeté est imposant par rapport au volume principal ancien, que les plans ne contiennent aucun élément quant à l'accès des personnes à mobilité réduite (escalier extérieur et sanitaires), que le choix des matériaux est peu judicieux par rapport au bâtiment existant et que la toiture plate ne s'intègre pas à l'ensemble des bâtiments existants.

6. Le 22 août 2008, le service régional d'incendie (S.R.I.) émet un avis favorable conditionnel dans lequel il est observé que l'extension des salles ne permettra plus l'accès aisé aux véhicules du service d'incendie autour des infrastructures.

7. Le 25 septembre 2008, la direction des cours d'eau non navigables émet un avis défavorable qui signale que, suivant la cartographie des risques d'inondation, le bâtiment à construire est situé en zone inondable avec un aléa de type "élevé à moyen" et poursuit en indiquant ce qui suit :

" D'après les informations dont nous disposons, et qui restent lacunaires (le cours d'eau n'est jamais représenté sur les plans), l'extrémité de l'escalier du nouveau bâtiment se trouverait à environ 4 mètres de la crête de berge, en rive gauche. D'après la topographie et le relevé des zones inondables, la rive gauche participe à cet endroit à l'écoulement actif en période de crue de la Mognée. Par conséquent, l'implantation d'un bâtiment dans cette zone pourrait freiner l'écoulement en crue et aggraver l'inondabilité des terrains en amont. Par ailleurs, les plans ne permettent pas de déterminer si l'accès au cours d'eau qui serait suscité par des travaux d'entretien reste disponible".

8. Le 5 novembre 2008, l'architecte de la demanderesse de permis écrit au bourgmestre d'Anhée et répond point par point aux remarques négatives formulées par la C.C.A.T.M.

9. Le 12 novembre 2008, le collège communal d'Anhée donne un avis favorable conditionnel sur le projet. Cet avis tient compte du fait que "l'ensemble du site (hôtel, restaurant) exploité est déjà situé en zone inondable et que le demandeur est bien conscient du risque éventuel d'inondation de sa propriété". L'avis indique qu'il est exigé du demandeur qu'il respecte l'avis émis par le service régional d'incendie et qu'il prenne à sa charge tous les éventuels frais de raccordement à la distribution d'eau, aux réseaux d'égouttage, d'électricité et de télédistribution.

10. Le 19 décembre 2008, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable au projet présenté, considérant notamment l'avis défavorable émis le 25 septembre 2008 par la direction des cours d'eau non navigables. Le fonctionnaire délégué estime qu'il n'est pas envisageable d'attribuer la dérogation et que le projet doit être refusé.

11. Le 7 janvier 2009, le collège communal d'Anhée refuse le permis d'urbanisme. Le 8 janvier, la commune prie le demandeur d'arrêter sans délai les travaux entrepris.

12. Le 28 janvier 2009, la S.A. IMMO DSD introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

13. Le 13 mars 2009, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable dont les motifs principaux se lisent comme suit :

" Compte tenu de ce que le projet consiste en l'extension d'un bâtiment existant faisant partie d'un complexe hôtelier; que l'extension est destinée à améliorer le confort d'accueil d'une activité développée depuis de nombreuses années, en adéquation avec l'espace de parc; que la commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le principe de l'extension des bâtiments à l'endroit concerné; que cette extension n'est pas de nature à compromettre la qualité et l'unité de la zone de parc.

Compte tenu de ce que l'extension englobe un angle de l'édifice existant; que celle-ci par son implantation et sa situation ne peut constituer un obstacle à l'entretien du cours d'eau et l'écoulement des eaux en cas de crue;

Compte tenu de ce que l'extension projetée s'accolle à un bâtiment ancien présentant des caractéristiques typologiques de son époque; que le bâtiment nouveau doit s'articuler au bâtiment ancien afin de former un ensemble harmonieux; que l'articulation consiste en l'unification et la distinction simultanées des parties formant un tout; qu'en égard au contexte bâti à prendre en considération, la commission estime que le recours à un langage architectural contemporain marquant clairement les époques et assurant une lecture cohérente de chacune des unités composant l'ensemble doit être encouragé;

Compte tenu de ce qu'en l'espèce, la commission estime que le projet doit être revu afin de marquer davantage la différence entre les deux entités; qu'il y a lieu de traiter le nouveau bâtiment avec plus de légèreté par opposition avec l'aspect massif du bâtiment ancien; que contrairement à l'avis de la C.C.A.T.M., la commission estime que la toiture plate-forme constitue le type de toiture le mieux adapté compte tenu de la configuration des lieux".

14. Le 30 avril 2009, le demandeur de permis adresse une lettre de rappel au Ministre.

15. Le 3 juin 2009, le Ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision se réfère notamment à l'avis, cité plus haut, de la direction des cours d'eau non navigables du 25 septembre 2008, et est essentiellement motivée par les considérations suivantes :

" [...]

Considérant que les plans sont incomplets notamment en ce qui concerne l'absence sur le plan d'implantation de représentation du cours d'eau bordant la propriété; que cependant l'impact négatif d'un nouveau bâtiment sur l'écoulement des crues est mis en évidence;

Considérant également que cette incomplétude des plans a amené le SRI à souligner que : «la présente extension des salles ne permet plus l'accès aisé aux véhicules du service d'incendie autour des infrastructures [...] le chemin permettant aux véhicules du service d'incendie de contourner les infrastructures ne peut en aucun cas être encombré par la présente construction. En aucun cas il ne peut y avoir de cul de sac [...]»;

Considérant par ailleurs que le projet n'est pas conforme au 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 (art. 414 et suivants du Code); que des dérogations à ce règlement ne peuvent être accordées dans le cadre d'extensions nouvelles de pareille ampleur;

Vu l'avis défavorable émis par la C.C.A.T.M. en date du 11 septembre 2008;

Vu l'avis du service régional d'incendie en date du 16 septembre 2008;

Considérant enfin que la demande ne permet pas de déterminer si le local sera équipé d'installations d'émission de musique amplifiée électroniquement et dont est reprise [sic] à la rubrique 92.34.01 de l'arrêté du Gouvernement wallon arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classés, c'est à dire soumise à permis unique;

Considérant par conséquent, et au regard des éléments développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité;

[...]";

16. Le 31 juillet 2009, cette décision est attaquée en annulation devant le Conseil d'Etat par la S.A. IMMO DSD.

17. Par un courrier du 11 mai 2011 adressé à la S.A. IMMO DSD, le fonctionnaire délégué expose qu'à la suite d'une réunion tenue sur place, la direction des cours d'eau non navigables "a pu revoir l'avis défavorable émis le 25 septembre 2008" de sorte que les actes et travaux concernés, entre-temps totalement achevés, "paraissent dès lors susceptibles de recevoir le permis requis". Il propose la mise en œuvre de la procédure transactionnelle prévue par l'article 155, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) dès lors que le Procureur du Roi ne s'est pas opposé à ce mode de règlement du dossier. La S.A. IMMO DSD ne donne pas suite à cette proposition.

18. Par un arrêt n° 217.634 prononcé le 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat annule l'arrêté ministériel de refus du 3 juin 2009.

19. Ressaisi de la demande à la suite de cet arrêt d'annulation, le Ministre refuse à nouveau le permis sollicité, par arrêté du 9 mars 2012. Il s'agit de l'acte attaqué. Celui-ci repose sur trois motifs :

- Le premier est relatif à l'intégration au cadre bâti existant et formulé comme suit :
" [...]

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que l'agrandissement projeté n'est pas compatible avec le cadre bâti existant attenant; que tant son gabarit démesuré en superficie au sol et en volumétrie que son implantation par rapport aux constructions actuelles ne participent pas à l'intégration du projet dans le contexte bâti environnant; que l'ensemble ainsi formé manque totalement d'unité, d'équilibre et de cohérence; que le projet en enveloppant de manière démesurée les bâtiments existants, ne permet plus leur lisibilité; qu'en cela il ne respecte pas les caractéristiques architecturales ainsi que les lignes de force du paysage local; que dès lors, le projet ne répond pas aux conditions exigées pour l'application de l'article 111 précité du Code;

[...]";

- Le deuxième est relatif aux risques d'inondation présentés par le projet et formulé comme suit :

" [...]

Considérant par ailleurs, que le bien jouxte le cours d'eau «La Molinee» non loin de son confluent avec la Meuse; que la parcelle est reprise en zone inondable d'aléa moyen à élevé au plan PLUIES;

Vu l'avis défavorable du 25 septembre 2008 de la direction des cours d'eau non navigable de la DGO3;

Considérant qu'un plan d'implantation complété a été déposé lors de l'audition;

Considérant que l'article 136, 3°, du Code précise que : «des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers ou le risque sismique»;

Vu la taille du bassin versant de la Molinee (près de 16600 ha);

Considérant que depuis 1976, la commune d'Anhée a été reconnue 7 fois comme ayant subi une calamité suite à des pluies importantes et aux débordements des cours d'eau sur son territoire;

Considérant qu'entre 1993 et 2010, sur un total communal de 207 dossiers, 81 [dossiers] de demande d'intervention du Fonds des calamités ont été reconnus à la confluence de la Molinee et de la Meuse, notamment le long de la rue de la Libération, de la rue Grande, de la rue des Vieilles Ruelles, de la rue des Brasseurs et de la rue de la Molinee, ce qui représente 40 % des sinistres ayant eu lieu sur le territoire d'Anhée;

Considérant que toutes les rues susvisées, notamment la rue de la Molinee, sont soit localisées dans le lit majeur de la Molinee, soit dans le lit majeur de la Meuse;

Considérant qu'il convient d'interdire tout nouveau remblai ou toute nouvelle construction qui ne viserait pas à réduire l'aléa d'inondation dans les plaines alluviales; qu'il convient également de conserver des espaces d'expansion de crues et d'éviter des impacts sur les propriétés voisines;

Considérant la cote LIDAR du terrain naturel qui varie entre 89,04 m et 89,63 m, par rapport à celle du 1^{er} niveau fonctionnel 90,90 m PICC (89,10+1,80);

Vu la vulnérabilité élevée de cette construction résultant des hauteurs de submersion (respectivement de 1,73 m et 1,14 m), susceptibles d'être atteintes pour une période de retour de 100 ans;

Considérant que la construction projetée ne présente aucune mesure de remédiation permettant de réduire sa vulnérabilité face aux inondations pouvant avoir lieu sur ce terrain;

Considérant que le système d'épuration tel que prévu (STEP enterrée et drains dispersants) est situé dans le lit majeur du cours d'eau, à moins de 30 mètres du lit mineur; que cette STEP sera inefficace une grande partie de l'année vu son implantation au niveau de la nappe alluviale;

Considérant par ailleurs qu'en cas d'inondations telles que celles qui se sont produites en janvier 1995 et en 2003, le projet - y compris les constructions existantes - serait difficilement accessible en cas d'évacuation; qu'il en résulte qu'hormis l'impact sur la dynamique du cours d'eau, ce projet même limité en terme de superficie, présente un réel risque pour les biens (mobilier stocké en cave) et les personnes, notamment en cas de nécessité d'évacuation;

Considérant que le volume d'eau susceptible d'être stocké dans le lit majeur des cours d'eau en cas de crue, tel que mentionné systématiquement dans l'avis des gestionnaires des cours d'eau, doit être compris au sens large (effet cumulatif);

Considérant que tout projet qui s'implante dans le lit majeur d'un cours d'eau et a fortiori au sein des périmètres d'aléa élevé et/ou moyen, soit proche du lit mineur, s'ajoute à d'autres réductions de volumes autorisées par le passé;

Considérant qu'en dehors des effets directs sur le bâtiment tel que projeté, l'effet cumulatif inhérent aux nouvelles constructions dans les lits majeurs des cours d'eau (plaine d'inondation) n'a pas été pris en compte lors de l'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant qu'autoriser de tels actes et travaux, sans en avoir évalué les conséquences est contraire à l'exercice d'une bonne administration; que dans ce cas de figure, il faut veiller à l'intérêt collectif et éviter que la mise en oeuvre d'un tel projet n'entraîne un impact direct sur les constructions situées à l'aval et à l'amont, d'autant plus si celles-ci n'ont jamais été inondées dans le passé;

Considérant dès lors qu'il n'est pas indiqué de délivrer un permis d'urbanisme dans un tel contexte;

[...]"

- Le troisième est relatif à la conformité du projet aux articles 414 et suivants du CWATUPE (dispositions favorables aux PMR pour l'accès et l'usage des bâtiments) et est formulé comme suit :

" [...]

Considérant, enfin, que le projet n'est pas conforme au 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, repris aux articles 414 et suivants du Code, sur les points suivants :

- La présence de marches sur le cheminement depuis la rue ou le parking (article 415/1);

- L'absence d'une cabine de wc de dimensions requises là où des nouvelles toilettes sont prévues (article 415/10);
- La mise en place de portes intérieures présentant un libre passage inférieur au minimum requis, soit 85 cm (article 415/2);
- La longueur du mur situé dans le prolongement de la porte fermée, du côté de la poignée, qui est inférieur à 50 cm à certaines baies de portes (article 415/2);

Considérant que des dérogations à ce règlement ne peuvent être accordées dans le cadre d'extensions nouvelles de pareille ampleur;

[...]"

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation du principe de bonne administration et de l'exigence de motivation adéquate des actes administratifs ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle relève que le refus de permis repose sur trois motifs;

Considérant qu'en ce qui concerne le premier motif tenant à la non-intégration du projet au contexte bâti - ce qui, en raison de l'article 111 du CWATUPE, exclut l'octroi de la dérogation au plan de secteur -, la requérante fait valoir que "la prétendue absence de compatibilité du projet avec le cadre bâti existant constitue un élément nouveau qui n'avait pas été invoqué dans le précédent arrêté de refus du 3 juin 2009 qui a été annulé par l'arrêt du 31 janvier 2012 du Conseil d'Etat"; qu'elle souligne que ce précédent arrêté de refus ne faisait aucune allusion à une telle incompatibilité, que ce "nouveau" motif est d'autant plus incompréhensible et contradictoire avec la décision du 3 juin 2009 que, par courrier du 11 mai 2011, le fonctionnaire délégué avait proposé une procédure transactionnelle, estimant que les actes et travaux "paraissent dès lors susceptibles de recevoir le permis requis", ce qui signifie que le projet doit être considéré comme compatible avec le cadre bâti existant; que la requérante voit dans ce nouveau motif une manifestation de l'irritation de l'autorité administrative en l'absence de suite donnée par la requérante à la procédure transactionnelle;

Considérant qu'en ce qui concerne le premier motif, d'une part, l'arrêté ministériel de refus du permis du 3 juin 2009 a été annulé par le Conseil d'Etat par un arrêt n° 217.634 du 31 janvier 2012 de sorte qu'il est censé n'avoir jamais existé, d'autre part la commission d'avis sur les recours estimait que le projet devait être revu, le bâtiment projeté ne cadrant pas avec le contexte bâti; qu'il s'ensuit que, saisi à nouveau du recours, le Ministre pouvait estimer, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, que le projet ne respecte pas les caractéristiques architecturales ainsi que les lignes de force du paysage local au sens de l'article 111 du CWATUPE; qu'à cet égard, le Ministre n'est pas lié par la suggestion faite par le fonctionnaire délégué

quant à la possibilité d'une procédure transactionnelle puisque, sur recours, en cas de procédure transactionnelle, le Ministre pourrait se départir de la décision du fonctionnaire délégué;

Considérant que, dès lors que le motif précité est régulièrement avancé à l'appui de l'arrêté attaqué, et comme le projet litigieux nécessitait une dérogation au plan de secteur du fait de son implantation en zone de parc, il s'ensuit que la dérogation au plan de secteur ne pouvait être accordée; que ce motif est déterminant;

Considérant que le deuxième motif critiqué par la requérante concerne la question de la zone inondable, la requérante estimant que la partie adverse s'est basée sur un avis défavorable obsolète du 25 septembre 2008 de la direction des cours d'eau non navigables;

Considérant que le troisième motif que conteste la requérante a trait au non-respect du règlement régional sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à l'usage collectif par les personnes à mobilité réduite;

Considérant que les deux motifs précités sont, en l'espèce, secondaires par rapport au premier motif qui écarte toute possibilité de dérogation au plan de secteur;

Considérant que le moyen unique 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 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.