

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.638 du 24 mars 2015

A. 209.423/XIII-6671

En cause : **ROSE** Eliane,
ayant élu domicile chez
Mes Dominique REMY, Olivier BARTHELEMY,
Barbara ROUARD et Marie-Eve MATERNE, avocats,
rue Barré 32
5500 Dinant,

contre :

1. **la Commune de Gedinne,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

Parties intervenantes :

1. **ANDRE** Michel,
2. **GISLAIN** Anne,
ayant tous deux élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Guillaume BURTON, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 11 juillet 2013 par Eliane ROSE en ce qu'elle demande l'annulation, d'une part, de la délibération du collège communal de Gedinne du 14 mai 2013 par laquelle est octroyé à Michel ANDRE et Anne GISLAIN un permis d'urbanisme autorisant la construction d'une salle de réception et d'un appartement sur un bien situé à Gedinne, rue de la Morie, et, d'autre part, de "la décision prise par le fonctionnaire délégué de la seconde partie adverse du 30 avril 2013";

Vu la requête introduite le 1^{er} août 2013 par laquelle Michel ANDRE et Anne GISLAIN demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'arrêt n° 225.802 du 12 décembre 2013, accueillant la requête en intervention introduite par Michel ANDRE et Anne GISLAIN, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 30 décembre 2013 par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 janvier 2014 accueillant la requête en intervention introduite par Michel ANDRE et Anne GISLAIN dans la procédure au fond;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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 29 janvier 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 mars 2015 à 9.30 heures;

Vu la lettre du 17 février 2015, adressée au Conseil d'Etat par les parties intervenantes;

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

Entendu, en leurs observations, Me Géraldine OTTOUL, loco Me D. REMY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Monsieur le Bourgmestre de Gedinne, comparaissant pour la première partie adverse, Me Xavier DRION, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me Guillaume BURTON, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

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 éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 23 décembre 2011, Michel ANDRE et Anne GISLAIN introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une salle de réception et d'un logement rue de la Morie à Gedinne, sur une parcelle cadastrée section A, n° 263/02 n.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Beauraing-Gedinne. Il est situé dans le périmètre d'application du règlement général sur les bâtisses en site rural (R.G.B.S.R.) (zone Ardenne). La demande déroge au R.G.B.S.R. en ce qui concerne le rapport pignon/façade, l'implantation, la présence d'un volume secondaire à toiture plate, la hauteur sous corniche et les matériaux de toiture.

2. Une enquête publique est organisée du 28 décembre 2011 au 12 janvier 2012. Elle suscite le dépôt d'une lettre de réclamations, introduite le 3 janvier 2012 par Eliane ROSE et Bruno PIRNAY.

3. Après le dépôt de plans modificatifs par le demandeur de permis (modifications apportées aux terrasses du bâtiment), le collège communal de Gedinne émet le 7 février 2012 un avis favorable sur la demande modifiée à condition d'installer un brise-vue du côté sud de la terrasse.

4. Le 12 mars 2012, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur les dérogations sollicitées et un avis favorable sur le projet à condition qu'un brise-vue soit placé sur tout le côté sud de la terrasse afin de ne pas offrir de vue plongeante sur la propriété voisine.

5. Le 20 mars 2012, le collège communal de Gedinne délivre le permis d'urbanisme sollicité. Ce permis a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat (affaire 204.981/XIII-6240). Etant donné qu'il a été retiré par une décision du collège communal du 19 juin 2012 et que ce retrait est devenu définitif, le Conseil d'Etat a, par un arrêt n° 227.123 du 15 avril 2014, constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours.

6. Par une autre délibération du 19 juin 2012, le collège communal délivre à Michel ANDRE et à son épouse un nouveau permis d'urbanisme ayant le même objet.

7. Par un arrêt n° 221.516 du 26 novembre 2012, le Conseil d'Etat annule le permis d'urbanisme délivré le 19 juin 2012. Les parties intervenantes précisent, à la page 3 de leur requête, que "entretemps, les travaux sont réalisés à l'exception du car-port".

8. Par une délibération du 19 février 2013, le collège communal de Gedinne sollicite auprès des demandeurs de permis un complément d'information portant sur "la pertinence du projet précité à cet endroit; la capacité des parkings aux alentours et l'isolation acoustique du bâtiment".

9. Dans le courant du mois de mars 2013, les demandeurs de permis déposent le complément d'information sollicité.

10. Par une délibération du 26 mars 2013, le collège communal de Gedinne émet sur le projet un avis favorable conditionnel et sollicite l'opinion du fonctionnaire délégué.

11. Le 30 avril 2013, le fonctionnaire délégué rend un "avis" "sur une demande de dérogation et sur une demande de permis d'urbanisme". Il s'agit du second acte attaqué.

12. Le 14 mai 2013, le collège communal de Gedinne octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit du premier acte attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 4, 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 ou du détournement de pouvoir; qu'elle soutient, d'une part, que la décision du fonctionnaire délégué n'indique pas les raisons qui justifient le caractère exceptionnel des dérogations au R.G.B.S.R. et, d'autre part, que le permis entrepris a été délivré sur la base d'une décision illégale d'octroi de la dérogation; qu'elle précise à cet égard que "le premier acte attaqué ne précise pas non plus en quoi [la dérogation] serait exceptionnelle et, même s'il en faisait état, quod non, la première partie adverse ne peut pas pallier aux lacunes de la motivation de la décision du fonctionnaire délégué"; qu'en réplique, elle se réfère à l'arrêt n° 225.802 du 12 décembre 2013 précité, rendu en référé; en particulier quant à la dérogation portant sur le matériau de toiture; qu'elle soutient à cet égard que la surface du toit du bâtiment litigieux est comparable à celle d'une habitation ordinaire;

Considérant que la seconde partie adverse répond que la décision du fonctionnaire délégué est bien motivée quant à l'octroi des dérogations sollicitées; que, s'agissant en particulier de la justification de la dérogation portant sur le matériau de toiture, elle rappelle que le fonctionnaire délégué a expressément constaté que la surface du toit du projet litigieux était importante, ce qui, à son estime, est à l'abri de toute erreur manifeste d'appréciation puisque la superficie du bâtiment est supérieure à 180 m²;

Considérant que les parties intervenantes indiquent que la toiture du bâtiment litigieux couvre une surface de 225 m²; qu'elles rappellent que l'importance de cette superficie a été considérée, aussi bien par l'autorité communale que par le fonctionnaire délégué, comme une circonstance pertinente justifiant le recours au mécanisme dérogatoire, l'économie réalisée en privilégiant un toit de tuiles au détriment de l'ardoise se chiffrant à plus de 10.000 €;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la seconde partie adverse affirme à nouveau que les dimensions du bâtiment s'élevant à 181,8 m² de superficie au sol, elles ne peuvent être assimilées à celles d'une habitation moyenne; qu'elle en prend pour preuve les données d'une étude statistique réalisée par le Service public fédéral (S.P.F.) Economie dont il ressort que seulement la moitié des bâtiments du parc immobilier wallon ont une superficie au sol supérieure à 104 m²;

Considérant que, dans le dernier mémoire, les parties intervenantes rappellent que le fonctionnaire délégué considère que le caractère exceptionnel de la dérogation relative aux matériaux de toiture est justifié par des considérations économiques; qu'elles ajoutent que la référence à une contrainte économique tient au fait que la surface de toiture de leur bâtiment est de 225 m² et que l'importance de ce volume nécessite un choix de matériau dans leur chef qui leur permettra de réaliser une économie non négligeable; qu'elles exposent encore que l'impact paysager de l'emploi d'un matériau dérogatoire a été jugé "quasi nul" par le fonctionnaire délégué, de sorte que les tuiles plates noires utilisées assurent la bonne intégration du projet à son environnement et permettent que l'objectif recherché par la norme à laquelle il est dérogé soit atteint;

Considérant que, par un courrier du 17 février 2015, les parties intervenantes font valoir que l'arrêté ministériel du 27 novembre 2006 fixant le périmètre du territoire de la commune de Gedinne dans lequel s'applique le R.G.B.S.R. doit être écarté, sur la base de l'article 159 de la Constitution, dès lors qu'il n'a été publié que par extrait au Moniteur belge et est signé par le Ministre seul, sans délégation de compétence; qu'ils ajoutent que "l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel

du 27 décembre 1998 complétant, en application de l'article 417 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, une liste des parties de territoires communaux dans le périmètre desquelles s'applique le R.G.B.S.R.", devrait également être écarté pour avoir été adopté par le Ministre seul, sans délégation de compétence; qu'ils en déduisent que "le R.G.B.S.R. ne semble pas devoir être appliqué en la présente cause, de sorte que le projet des requérants en intervention ne saurait y déroger";

Considérant qu'ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt n° 225.802 du 12 décembre 2013, précité, le fonctionnaire délégué est intervenu, en l'espèce, dans le cadre de la compétence qui lui est dévolue sur pied de l'article 114, alinéa 3, précité, s'agissant d'accorder des dérogations au R.G.B.S.R.; que, dès lors, malgré l'intitulé général d'"avis", le fonctionnaire délégué a pris une décision quant aux dérogations;

Considérant que l'autorité administrative doit faire de la dérogation 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 précité, que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis;

Considérant que les dérogations au R.G.B.S.R. nécessitées par le projet sont :

- le rapport pignon/façade du projet qui est de près de 1,8 alors que le règlement prévoit qu'il soit compris entre 1 et 1,5;
- l'implantation à 5 mètres de la limite parcellaire côté voirie avec implantation du car-port accolé, le long de la limite parcellaire latérale;
- la hauteur sous corniche;
- la toiture plate du volume secondaire;
- les matériaux de toiture (tuiles au lieu d'ardoises);

Considérant que la décision du fonctionnaire délégué du 30 avril 2013 se présente comme suit :

" [...]

Vu que le bien est repris au plan de secteur de Beauraing-Gedinne approuvé par arrêté royal du 29 janvier 1981 en zone d'habitat;

Vu que le bien est situé dans un périmètre d'application du règlement général sur les bâtisses en site rural (zone Ardenne) approuvé par arrêté du 27/11/2006;

Considérant que le projet déroge au règlement général sur les bâtisses en site rural pour les motifs suivants :

- rapport façade-pignon non conforme;
- implantation non conforme;
- hauteur sous corniche non conforme;
- matériaux de toiture non conforme;

Considérant que le projet est soumis à une enquête publique pour les motifs suivants :

- dérogation au R.G.B.S.R.;

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 28/12/2011 au 12/01/2012;

Considérant qu'une réclamation a été introduite lors de cette enquête publique;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- existence d'une terrasse qui offre une vue plongeante sur la propriété voisine;

Considérant que la demande porte sur la construction d'une salle de réception et n'est donc pas destinée à un usage de «salle de fêtes», ce qui devrait limiter le risque de nuisances potentielles;

Considérant qu'afin de limiter les éventuelles nuisances visuelles, le demandeur prévoit de placer un brise-vue sur la terrasse ainsi que des rideaux aux fenêtres de la salle;

Considérant qu'une haie sera également plantée en bordure de propriété;

Considérant que le dossier comprend un rapport urbanistique complet mentionnant et justifiant les différentes demandes de dérogations relatives au R.G.B.S.R.;

Considérant que l'implantation du projet au cœur du village permet de limiter l'utilisation de la voiture pour se rendre à la salle de réception;

Considérant que le dossier comprend une analyse du stationnement disponible à proximité de cette salle : parking continu, stationnement dans la rue, stationnement dans un rayon de 200 m et dans la localité (voir copie annexée au présent document);

Considérant que le projet présente un rapport façade-pignon supérieur à ce que prévoit le règlement;

Considérant que cette conception en longueur permet de maintenir une distance raisonnable entre le projet et la parcelle voisine accueillant une habitation;

Considérant qu'un volume plus «trapu» aurait rapproché la construction de l'habitation voisine au détriment de l'intimité de ses occupants;

Considérant que cette implantation permet également de limiter la quantité de déblais nécessaires et est donc, de ce fait, plus respectueuse du relief existant (ceux-ci ne devant être réalisés qu'à l'avant de la construction);

Considérant que la typologie proposée reste respectueuse des lignes de force du paysage et de nature à s'intégrer au contexte bâti;

Considérant que le bâtiment projeté s'implante à 5 mètres de la limite de la parcelle côté voirie et que le car-port accolé, articulé à la construction, est situé le long de la limite parcellaire latérale;

Considérant que le recul vis-à-vis de cet alignement se justifie par le dénivelé naturel important, présent à front de voirie (une implantation plus proche de la voirie aurait engendré un déblai nettement plus conséquent afin de faire place au logement du niveau inférieur);

Considérant donc que le recul proposé a permis de respecter au maximum le relief naturel existant;

Considérant que la hauteur sous corniche du bâtiment (2,89 m) correspond à la hauteur sous corniche d'un étage alors que le R.G.B.S.R. impose une hauteur sous corniche correspondant à deux étages minimum;

Considérant que le bâtiment comprend en réalité deux niveaux en façade arrière, le niveau inférieur étant enterré du côté de la rue, du fait de la configuration naturelle du terrain en forte pente;

Considérant que le R.G.B.S.R. prévoit que l'implantation du projet devra respecter le relief du sol;

Considérant que la demande de dérogation est donc inhérente à la disposition des lieux;

Considérant que le projet présente un volume secondaire à toiture plate;

Considérant que cette option permet d'atténuer l'impact induit par le pignon aveugle et de structurer de manière adéquate le volume concerné (la dérogation en cause permet de respecter les lignes de force de l'habitat environnant);

Considérant que la couverture de la toiture est en tuiles plates de ton noir de dimension 42/32;

Considérant que le choix de ce matériau moins coûteux a un impact quasi nul du point de vue paysager, du fait de sa ressemblance avec les matériaux préconisés comme l'ardoise naturelle ou artificielle;

Considérant qu'étant donné les surfaces de toiture importantes, le choix d'un matériau moins coûteux que celui prescrit par le R.G.B.S.R. se justifie pour des raisons économiques;

Considérant que la référence à un critère socio-économique peut justifier le caractère exceptionnel d'une dérogation;

Considérant que les demandes de dérogations ne sont pas de nature à porter atteinte à la destination générale de la zone et aux options urbanistiques ou architecturales;

J'émet un avis favorable sur les dérogations sollicitées.

J'émet un avis favorable au projet à condition qu'un brise-vue soit effectivement placé sur tout le côté sud de la terrasse afin de ne pas offrir de vue plongeante sur la propriété voisine";

Considérant qu'il résulte de la lecture de cet acte que son auteur a, pour chacune des dérogations octroyées, indiqué avec soin la raison de les accorder; que ces justifications sont mues soit par la spécificité du projet soit par les contraintes du

lieu dans lequel il vient s'implanter, à l'exception de celles relatives au matériau de toiture, et permettent de comprendre en quoi elles respectent le prescrit de l'article 113 du CWATUPE et pourquoi il y avait lieu de les accorder pour la réalisation optimale du projet, conformément à l'article 114 du même Code;

Considérant, toutefois, que, s'agissant en particulier de la dérogation relative aux matériaux de toiture, le fonctionnaire délégué expose que le choix d'autoriser une toiture formée de tuiles (au détriment des ardoises naturelles ou artificielles prescrites par le R.G.B.S.R.) se justifie par des considérations économiques et par le faible impact paysager de ce changement; que l'auteur du R.G.B.S.R. a sciemment prescrit l'utilisation d'un matériau de toiture naturel notoirement plus onéreux que les matériaux de substitution proposés par les parties intervenantes; que la seule contrainte économique ne saurait justifier le caractère exceptionnel de la dérogation octroyée à ce matériau; que le moyen est fondé;

Considérant, enfin, que seules les juridictions peuvent appliquer l'article 159 de la Constitution, et non l'autorité administrative; que le fonctionnaire délégué ne pouvait donc écarter l'application du R.G.B.S.R., et était tenu d'y soumettre la demande de permis, d'examiner les dérogations nécessitées par le projet et de prendre une décision à cet égard; qu'il n'est pas contesté que le fonctionnaire délégué est bien l'autorité compétente pour adopter le second acte attaqué et que la première partie adverse était tenue de lui demander de se prononcer sur lesdites dérogations; que le premier moyen est pris d'un défaut de motivation du caractère exceptionnel des dérogations accordées; que, par rapport à l'acte attaqué, le R.G.B.S.R. ne constitue qu'un motif; que l'exception soulevée par les parties intervenantes, qui n'est pas d'ordre public et qui est formulée dans un courrier après l'échange des derniers mémoires, et donc dans un écrit qui n'est pas prévu par le règlement général de procédure, est irrecevable; qu'elle ne permet pas un exercice utile des droits de la défense des différentes parties au litige; que dès lors, il convient de constater que le fonctionnaire délégué n'a pas justifié le caractère exceptionnel de la dérogation relative aux matériaux de toiture, ainsi qu'il ressort de l'examen qui précède; que, dans cette mesure, le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées, d'une part, la délibération du collège communal de Gedinne du 14 mai 2013 par laquelle est octroyé à Michel ANDRE et Anne GISLAIN un permis d'urbanisme autorisant la construction d'une salle de réception et d'un appartement sur un bien situé à Gedinne, rue de la Morie, et, d'autre part, la décision prise par le fonctionnaire délégué.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 175 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 250 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-quatre mars deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.