

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 120.668 du 17 juin 2003

A.101.301/XIII-2082

En cause : **la Ville de La Louvière,**
ayant élu domicile chez
Me Paul-Louis PIERSON, avocat,
place Jean Jacobs 8/16
1000 Bruxelles,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial du Hainaut.**

Partie intervenante :

BOUCHELLE Claudy,
avenue des Chalets 1
7100 Haine-Saint-Paul.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 mars 2001 par la ville de La Louvière qui demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 14 décembre 2000, annulant la décision de son collègue des bourgmestre et échevins du 27 mars 2000, qui refusait à Claudy BOUCHELLE l'autorisation d'exploiter un dépôt de matériaux de construction de plus de cinq tonnes sur un terrain situé sentier des Bourdons à Haine-Saint-Paul et délivrant le permis d'exploiter sollicité;

Vu la requête introduite le 17 mai 2001 par laquelle Claudy BOUCHELLE demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 5 juin 2001 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 7 mai 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. WEINSTOCK, loco Me P.-L. PIERSON, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me A. DERAMAIX, loco Me A. BAUMEL, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Claudy BOUCHELLE introduit, le 21 octobre 1999, une demande d'autorisation d'exploiter un dépôt de matériaux de construction de plus de cinq tonnes sur un terrain situé sur un terroir désaffecté, à Haine-Saint-Paul, sentier des Bourdons. Les lieux sont situés en zone d'aménagement différé au plan de secteur de La Louvière-Soignies, approuvé par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1987.

La demande fait l'objet d'une enquête de commodo et incommodo du 10 au 25 novembre 1999 et suscite deux réclamations déposées le 17 novembre 1999.

2. Le 1^{er} mars 2000, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable en raison du non-respect de l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), d'où il résulte que "le projet est incompatible

avec les dispositions du plan de secteur, lesquelles ont force de loi et dont les prescriptions ont valeur réglementaire".

3. Le 27 mars 2000, le collège des bourgmestre et échevins de La Louvière refuse l'autorisation sollicitée. La décision est motivée comme suit :

" Considérant que le prescrit de l'article 33 (du CWATUP) n'est pas respecté, le projet est incompatible avec les dispositions du plan de secteur, lesquelles ont force de loi et dont les prescriptions ont valeur réglementaire.

Considérant que l'enquête de publicité menée du 10 au 25/11/1999 a suscité deux lettres de réclamations portant essentiellement sur l'amoncellement de palettes ou de matériaux qui risque d'obturer la vue, la nécessité de garder un site naturel, verdoyant, la sauvegarde de la faune et de la flore du terroir qui a déjà été amputé, le trafic routier intensifié et la nuisance au niveau du bruit".

Cette décision est affichée et notifiée au demandeur et aux réclamants le 5 avril 2000.

4. Le 18 avril 2000, Claudy BOUCHELLE introduit un recours auprès du gouverneur de la province de Hainaut en faisant valoir que "la décision (...) paraît illégale et ne tient absolument pas compte de l'obligation pour l'autorité administrative d'appliquer le principe de proportionnalité".

5. Le 14 décembre 2000, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut accueille le recours et infirme l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" (...)

Considérant qu'en octobre 1999, Monsieur BOUCHELLE Claudy a introduit, auprès des autorités communales de La Louvière, une demande de permis d'exploiter pour son dépôt de matériaux de construction situé au sentier des Bourdons à Haine-Saint-Paul;

Considérant que Monsieur BOUCHELLE Claudy est administrateur-délégué de la S.A. BOUCHELLE, une petite entreprise de maçonnerie et de vente de matériaux de construction occupant 12 personnes;

Considérant que le siège social de la société est situé au numéro 10 de l'avenue des Chalets à Haine-Saint-Paul; que les activités de stockage de cet établissement ont été autorisées par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut (arrêtés pris en dates des 13/11/1980 et 16/09/1993);

Considérant qu'en raison du développement de son entreprise nécessitant une surface plus grande pour stocker divers matériaux (non combustibles), Monsieur BOUCHELLE a fait l'acquisition, à quelques dizaines de mètres du siège social de sa société, d'une partie du terroir dit de Houssu désaffecté depuis les années soixante et occupé précédemment par un ferrailleur;

Considérant que cette partie du terriil achetée par Monsieur BOUCHELLE a déjà été nettoyée sur les trois quarts de sa surface (enlèvement de ferrailles, de vieilles tôles pourries, de vieux appareils électroménagers, de pneus,... abandonnés par le précédent propriétaire);

Considérant que la moitié de la surface nettoyée (parcelle cadastrée n° 59c) est constituée d'une pâture verdoyante sur laquelle paissent les moutons d'un berger;

Considérant que Monsieur BOUCHELLE a réservé une zone de 30 mètres sur 40 mètres (dans la parcelle cadastrée n° 60v) pour y entreposer des matériaux de construction et qu'il a choisi d'implanter cette zone à l'endroit où existait déjà une dalle en tarmac, vestige des précédentes activités;

Considérant qu'afin de faciliter l'entreposage des matériaux, le requérant a coulé une dalle en béton sur la surface demandée; que l'aménagement de cette dalle a pour conséquence de maintenir la voirie propre au débouché des camions de chargement ou de déchargement;

Considérant que les matériaux stockés sont les suivants :

- des linteaux en béton;
- des graviers et du sable (en sacs);
- des boisseaux pour cheminée;
- des blocs en béton;
- des briques;
- des dalles en béton.

Considérant qu'il n'y a donc pas de dépôts de matières pulvérulentes qui pourraient générer des envols de poussières;

Considérant que l'entrepôt est desservi au maximum 3 à 4 fois par semaine par un camion arrivant de la chaussée de Mons et empruntant l'avenue des Chalets;

Considérant que les clients passent leur commande à l'avenue des Chalets (au siège social) et, en cas de rupture de stocks sur ce site, l'exploitant le réapprovisionne à partir du dépôt du sentier des Bourdons; que le charroi client n'influence donc en rien les riverains du sentier des Bourdons;

Considérant que les horaires d'ouverture de l'établissement sont : 7h à 12h30 et 13h30 à 18h, du lundi au vendredi, qu'il n'y a aucun charroi lié à l'activité le week-end au dépôt du sentier des Bourdons;

Considérant qu'afin de cacher le dépôt, l'exploitant est occupé à planter, en accord avec les autorités communales de La Louvière, des haies de prunus laurocerasus sur le pourtour de la parcelle exploitée;

Considérant que lors de l'enquête publique deux lettres d'opposition ont été transmises à l'Administration communale;

Considérant que la première lettre d'opposition provient du voisin immédiat du site, qui invoque :

- la perte de valeur des immeubles;
- le fait qu'il s'est vu refusé le permis de bâtir pour le placement d'une caravane résidentielle à proximité de son habitation;

Considérant que ces deux arguments ne relèvent pas de la police des établissements classés et ne sont pas à prendre en compte dans le présent dossier;

Considérant que la seconde lettre d'opposition émane de la propriétaire d'une maison située au sentier des Bourdons, mais domiciliée chaussée de Mons, n° 106 à Haine-Saint-Paul, qui avance les arguments suivants :

- elle n'accepte pas un amoncellement de palettes de matériaux qui boucheront tôt ou tard la vue;
- elle estime qu'il est préférable de garder un site naturel, verdoyant, boisé d'essences différentes et protégées, qu'un écran de matériaux, empilable à volonté; qu'il est préférable de sauvegarder la faune et la flore d'un terroir;
- elle se demande qu'elles (sic) sont les heures d'ouverture du chantier;
- elle craint l'intensification du trafic par les poids lourds qui entraîneront des dégradations de la voirie et des trottoirs;
- elle craint les nuisances dues au bruit et au passage des camions.

Considérant que l'exploitant n'a pas intérêt à superposer les palettes de matériaux pour les raisons suivantes :

- risque d'instabilité;
- problème dans les manipulations;
- risque de détériorations;

Considérant que des écrans de verdure, judicieusement choisis en accord avec les autorités communales, vont être installés par Monsieur BOUCHELLE afin de cacher son dépôt et de l'intégrer au mieux à l'environnement immédiat;

Considérant que l'établissement ne risque en rien de "boucher la vue" des riverains;

Considérant d'autre part que la zone du dépôt de Monsieur BOUCHELLE était auparavant occupée par un ferrailleur et qu'elle était déjà recouverte de tarmac et que de plus, les abords aujourd'hui verdoyants, le sont grâce au demandeur qui a éliminé le dépotoir laissé par son prédécesseur;

Considérant que les projets de Monsieur BOUCHELLE sont donc de nature à réhabiliter un site qui ne pouvait, en aucun cas, être qualifié de site naturel verdoyant;

Considérant que les heures d'ouverture de l'établissement et le charroi lié au dépôt ne sont pas de nature à amener des nuisances aux habitants du sentier des Bourdons;

Considérant que la Division de la Prévention et des Autorisations estime que les camions de livraison (3 à 4 par semaine) n'amèneront pas des dégradations exceptionnelles aux voiries et ne généreront pas de nuisances sonores pour les riverains proches;

Considérant que dans son courrier de recours, l'exploitant joint des lettres signées par les habitants de l'avenue des Chalets et du sentier des Bourdons, qui stipulent que le "dépôt ne crée aucune nuisance" et qu'hormis les deux plaignants, tout le voisinage ne se plaint aucunement d'éventuelles nuisances engendrées par le dépôt de Monsieur BOUCHELLE;

Considérant d'autre part que dans son avis du 1^{er} mars 2000 (confirmé en date du 13 octobre 2000), le Fonctionnaire délégué de la DGATLP - Direction de Charleroi motive son refus par le non-respect du prescrit de l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant en effet, que la parcelle projetée pour le dépôt est reprise en zone d'aménagement différé au plan de secteur de La Louvière-Soignies, approuvé par AERW du 9/7/1987;

Considérant que conformément aux prescrits de l'article 33 du Code,

« La zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation souhaitée par la commune;

La mise en oeuvre de l'aménagement différé est subordonnée à l'existence d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone ou, s'il existe un schéma de structure communal, tout ou partie de celle-ci»;

Considérant que dans sa lettre datée du 3 juillet 2000, le Bourgmestre de La Louvière informe la Division de la Prévention et des Autorisations de l'existence d'un schéma de structure approuvé par la Conseil Communal de La Louvière (18/12/1989) qui situe les parcelles concernées en zone d'extension d'habitat (à rénover);

Considérant qu'étant donné qu'un schéma de structure communal couvre les parcelles concernées par le projet de Monsieur BOUCHELLE, la zone d'aménagement différé peut être mise en oeuvre;

Considérant que la Division de la Prévention et des Autorisations estime dès lors que l'exploitation d'un dépôt de matériaux de construction peut être autorisée à cet endroit et que l'exploitant, propriétaire des terrains, pourrait en cas de décision communale quant à l'aménagement de la zone, déplacer rapidement ses stockages;

Considérant qu'il résulte de l'instruction de cette affaire que l'observation des conditions et prescriptions proposées par la Division de la Prévention et des Autorisations est de nature à obvier aux inconvénients inhérents à l'exploitation de cet établissement, et qu'il y a lieu d'accorder l'autorisation d'exploiter sollicitée pour un terme de trente ans";

Considérant, quant à la recevabilité, que l'intervenant conteste l'intérêt à agir de la ville de La Louvière au motif qu'elle ne justifie pas l'intérêt de son recours au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire (l'intérêt doit être propre, né et actuel); que la ville semble, selon elle, agir dans l'intérêt de deux riverains seulement;

Considérant que la notion d'intérêt à demander l'annulation d'un acte administratif est régie par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et non par les dispositions du Code judiciaire; que, de plus, une commune justifie d'un intérêt suffisant à défendre la légalité de ses propres décisions qui ont été réformées ou annulées par une autorité supérieure; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, dans une première branche, elle soutient que le rapport du directeur de la division de la prévention et des autorisations du Ministère de la Région wallonne du 7 novembre 2000, visé par l'arrêté du 14 décembre 2000, n'a pas été

communiqué ni repris dans le corps dudit arrêté et que la référence à un avis ne permet pas de connaître la position de l'autorité statuant vis-à-vis de celui-ci;

Considérant que, dans une deuxième branche, elle estime que le dernier considérant de la décision du 14 décembre 2000 est une clause de style vide de sens qui ne permet pas "de déterminer les fondements de fait et de droit qui constituent le fondement de l'acte"; qu'elle soutient dans son mémoire en réplique que, même si le dernier considérant doit être lu avec ce qui le précède, il n'en demeure pas moins qu'il "ne résulte pas d'un examen du dossier effectué en toute indépendance par la partie adverse", "celle-ci se (contentant) de renvoyer à l'instruction de l'affaire par la division précitée et n'(explicitant) nullement la thèse selon laquelle l'observation des conditions proposées écarterait les nuisances dénoncées";

Considérant que, dans une troisième branche, elle soutient que la notice d'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement est lacunaire, au motif que l'exploitation générera inmanquablement un trafic routier dense; qu'elle souligne que la notice est muette quant aux mesures prévues pour réduire ou rendre inoffensifs les effets de la circulation; qu'en réplique, la requérante relève que la partie adverse ne répond pas à l'argument relatif à l'absence de mentions, dans la notice d'évaluation, de mesures susceptibles de réduire ou d'atténuer les effets du trafic routier; qu'elle tire de ce silence le défaut de motivation et considère également que sont "parfaitement gratuites et ne sont étayées par aucune pièce du dossier", les allégations de la partie adverse selon lesquelles le trafic n'augmentera pas ou n'augmentera qu'à la suite du dépôt d'une nouvelle demande d'extension de l'exploitation;

Considérant, quant à la première branche, que la motivation par référence à des documents ou avis émis au cours de la procédure d'élaboration de l'acte administratif est admise à condition que ces documents ou avis aient été reproduits dans l'acte ou annexés à la décision pour faire corps avec elle ou qu'ils aient été portés à la connaissance antérieurement ou concomitamment à la décision; que ces documents doivent eux-mêmes être motivés et ne doivent pas être en contradiction avec la décision; que, dans le cas contraire, l'auteur de l'acte doit expliquer pourquoi il ne suit pas l'avis; qu'en l'espèce, la partie adverse a reproduit in extenso, dans l'acte attaqué, l'argumentation développée dans le rapport technique du 7 novembre 2000 du directeur de la division de la prévention et des autorisations du Ministère de la Région wallonne; qu'ainsi, en reprenant intégralement les conclusions dudit rapport technique, sans les contester, elle se les est appropriées; que la requérante a donc eu connaissance du rapport du 7 novembre 2000 par la lecture des motifs de l'acte attaqué; que, par ailleurs, l'examen du rapport technique de la division de la prévention et des autorisations montre

qu'il est suffisamment motivé; qu'on y retrouve en effet un descriptif des faits et des raisons de la demande de permis, une analyse des plaintes et une réponse quant aux craintes émises, une analyse des divers avis émis au cours de la procédure et les conditions d'exploitation qu'il conviendrait d'imposer; que la première branche du premier moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche, que le dernier considérant dont il est soutenu qu'il constitue une clause de style, est formulé comme suit :

" Considérant qu'il résulte de l'instruction de cette affaire que l'observation des conditions et prescriptions proposées par la Division de la Prévention et des Autorisations est de nature à obvier aux inconvénients inhérents à l'exploitation de cet établissement, et qu'il y a lieu d'accorder l'autorisation d'exploiter sollicitée pour un terme de trente ans";

que ce considérant ne peut être lu isolément mais se présente en quelque sorte comme la conclusion de toute la motivation qui précède et est en concordance avec les conditions qu'impose la décision; que la deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche, que l'objet d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité qui doit statuer quels sont les effets prévisibles d'une exploitation sur l'environnement, afin de lui permettre d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner soit une étude d'incidences, soit des conditions particulières d'exploitation; que la notice ne constitue qu'une des pièces du dossier introduit en vue d'obtenir l'autorisation; qu'une inexactitude ou une insuffisance de la notice ne peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué que si elle est de nature à avoir induit l'autorité en erreur; qu'en l'espèce, la notice est muette sous la rubrique relative à la circulation routière; que, toutefois, il ressort du rapport du 7 novembre 2000 de la division de la prévention et des autorisations du Ministère de la Région wallonne, repris dans la motivation de l'acte attaqué, que l'éventuel impact sur la circulation a été soigneusement analysé, puisqu'il indique que "l'entrepôt est desservi au maximum 3 à 4 fois par semaine par un camion arrivant de la chaussée de Mons et empruntant l'avenue des Chalets", que "les clients passent leur commande à l'avenue des Chalets (au siège social) et (qu')en cas de rupture de stocks sur ce site, l'exploitant le réapprovisionne à partir du dépôt du sentier des Bourdons, que le charroi client n'influence donc en rien les riverains du sentier des Bourdons"; que, par conséquent, il n'apparaît pas que la partie adverse ait été induite en erreur en ce qui concerne l'impact du projet sur la circulation; que la troisième branche du premier moyen n'est dès lors pas fondée;

Considérant que la requérante prend un second moyen de l'excès de pouvoir, de la contradiction dans les motifs et de la violation du principe de bonne administration; que, dans ce qu'on peut appeler une première branche, elle soutient que la décision entreprise, qui prévoit qu'en cas d'aménagement de la zone, l'exploitant pourra "déplacer rapidement ses stockages", alors que l'autorisation est accordée pour trente ans, est incongrue et incompréhensible; que, dans une seconde branche, elle estime que la députation permanente compromet l'application de la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire en accordant l'autorisation au mépris des dispositions de ladite législation, alors que le fonctionnaire délégué avait émis, le 1^{er} mars 2000, un avis défavorable en raison notamment du non-respect du prescrit de l'article 33 du CWATUP; qu'elle s'appuie sur l'arrêt n° 9.742 du 30 novembre 1962, HOCKERS, qui énonce qu'"il est loisible à la députation permanente de tenir compte des projets urbanistiques dont la réalisation pourrait être entravée par la création d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes"; que, dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que, statuant dans le cadre de la police des établissements dangereux, la députation permanente était liée par les prescriptions du plan de secteur, et que celle-ci, en rejetant l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, qui considérait que "le projet est incompatible avec les dispositions du plan de secteur, lesquelles ont force de loi et dont les prescriptions ont valeur réglementaire", a violé l'article 9bis du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.); qu'elle estime également que l'acte attaqué devait motiver avec soin les raisons pour lesquelles l'avis du fonctionnaire délégué n'avait pas été suivi; qu'elle considère qu'en l'espèce, "les raisons qui ont amené la partie adverse à tenir pour déterminant l'avis de la direction de la Prévention et des Autorisations ont été insuffisamment explicitées";

Considérant, sur la première branche du moyen, qu'il n'est pas contradictoire d'autoriser l'exploitation pour une durée de trente ans et d'affirmer que les stocks placés sur le terrain litigieux pourraient être rapidement déplacés en cas de décision de la ville quant à l'aménagement de la zone; qu'en conséquence, en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la seconde branche, que l'article 33 du CWATUP dispose comme suit :

" La zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation souhaitée par la commune.

La mise en oeuvre de la zone d'aménagement différé est subordonnée à l'existence d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone ou, s'il existe un schéma de structure communal, tout ou partie de celle-ci.

Lorsque le plan communal d'aménagement en vigueur affecte tout ou partie de la zone à l'habitat, à l'activité économique ou aux services publics et équipements communautaires, sa mise en oeuvre est subordonnée à la production par la commune d'un document établissant que les zones d'habitat, d'activité économique ou de services publics et d'équipements communautaires sises sur le territoire communal atteignent un coefficient d'occupation proche de la saturation et déterminé par le Gouvernement.

A défaut, la zone d'aménagement différé ne peut être mise en oeuvre";

Considérant, par ailleurs, que l'article 12bis du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP dispose comme suit, après son annulation partielle par l'arrêt n° 63/2000 du 30 mai 2000 de la Cour d'arbitrage :

" Les dispositions des articles 33, alinéas 2, 3 et 4, 34, alinéas 2 et 3, et 140 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine modifié par le décret du 27 novembre 1997 ne sont pas applicables aux zones d'extension mises en oeuvre avant l'entrée en vigueur du présent décret.

Par zone d'extension mise en oeuvre avant l'entrée en vigueur du présent décret, il y a lieu d'entendre la zone qui a fait l'objet avant la date d'entrée en vigueur du présent décret d'un plan communal d'aménagement ou d'un plan directeur, d'un schéma directeur adopté par le conseil communal";

Considérant que la requérante ne précise pas en quoi l'acte attaqué violerait l'article 33 du CWATUP; que le moyen, en sa seconde branche, est par conséquent irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
dix-sept juin deux mille trois par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.