

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.882 du 15 décembre 2011

A. 195.949/XIII-5522

En cause : **APERS** Frida,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la Commune de Stoumont**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

SIMON Bruno,
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Emilie MORATI, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mars 2010 par Frida APERS qui demande l'annulation du permis d'urbanisme octroyé par le collège communal de Stoumont du 8 janvier 2010 à Bruno SIMON, et ayant pour objet la transformation et l'extension d'un entrepôt en atelier de menuiserie;

Vu la requête introduite le 7 mai 2010 par laquelle Bruno SIMON demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 mai 2010 accueillant cette intervention;

Vu l'absence de mémoire en réponse de la première partie adverse, le mémoire en réponse tardif de la seconde partie adverse, ainsi que le mémoire en réplique et ampliatif de la partie requérante;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, 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 de la première partie adverse et de la partie requérante, ainsi que de la lettre valant dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 novembre 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Alain LEBRUN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, Me Gautier MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, et Me Patrick HENRY, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} LEYSEN, 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 demande se présentent comme suit :

1. Le 3 septembre 2009, Bruno SIMON introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Stoumont en vue d'étendre un entrepôt situé rue Moulin du Ruy à Stoumont et de le transformer en atelier de menuiserie.

Le bien, cadastré section B, n° 1369g, est inscrit en zone agricole dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Stavelot du 27 mai 1977.

Le bâtiment existant a fait l'objet :

- d'un permis d'urbanisme délivré le 11 mai 1998 par le collège des bourgmestre et échevins de Stoumont autorisant la construction de deux abris pour autruches;
- d'un permis d'urbanisme délivré le 21 février 2000 par le collège des bourgmestre et échevins de Stoumont autorisant la construction d'un silo à grains;
- d'un permis d'urbanisme délivré le 24 août 2004 par le collège des bourgmestre et échevins de Stoumont autorisant la transformation d'une étable en entrepôt de matériel roulant.

2. Le 1^{er} octobre 2009, la commune de Stoumont délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Une enquête publique est organisée du 7 au 21 octobre 2009 et donne lieu à deux lettres de réclamations, dont celle de la requérante.

4. Le 28 octobre 2009, la Direction générale de l'agriculture émet un avis d'implantation favorable pour autant qu'il existe une dérogation dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) car la demande n'est pas de nature à mettre en péril la destination de la zone à cet endroit.

5. Le 13 novembre 2009, le collège communal de Stoumont émet un avis favorable sur la demande.

6. Le 28 décembre 2009, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

7. Le 8 janvier 2010, le collège communal de Stoumont délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vigueur;

[...]

Considérant que Monsieur Bruno SIMON Moulin du Ruy 102 à 4987 Stoumont a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Stoumont, Moulin du Ruy, cadastré 2^{ème} division section B n° 1369/G et ayant pour objet la transformation et l'extension d'un entrepôt en atelier de menuiserie;

Considérant que le bien est situé en zone agricole dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Stavelot adopté par A.R. du 27/05/1977, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

[...]

Considérant que la demande de permis se rapporte à un bien situé dans le périmètre d'un territoire désigné en vertu de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, dernièrement modifié par le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le(s) motif(s) suivant(s) : art. 330.11° - bâtiment non conforme à la zone agricole;

Considérant que deux réclamations ont été introduites; qu'une réunion de concertation n'a pas été organisée;

Considérant que le(s) service(s) ou commission(s) visé(s) ci-après a été consulté pour le(s) motif(s) suivant(s) :

Direction de l'Agriculture (zone agricole), que son avis sollicité en date du 01/10/2009 et transmis en date du 28/10/2009, est favorable.

[...]

Considérant que l'avis conforme du Fonctionnaire délégué a été sollicité en date du 23/11/2009 en application de l'article 109 du Code précité, que son avis favorable conditionnel est libellé et motivé comme suit :

« AVIS DU FONCTIONNAIRE DELEGUE EN DATE DU 28/12/2009 :

[...]

Considérant que Monsieur Bruno SIMON a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis Moulin du Ruy à 4987 Stoumont, cadastré 2^{ème} division section B n° 1369/G et ayant pour objet : Transformation et extension d'un entrepôt en atelier de menuiserie;

[...]

Considérant que le bien est situé en zone agricole dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Stavelot approuvé par A.R. du 27 mai 1977;

[...]

Considérant que le projet déroge au plan de secteur pour les motifs suivants : Application de l'article 330.11° du CWATUP;

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 07/10/2009 au 21/10/2009;

Considérant que 2 réclamations ont été introduites lors de cette enquête publique :

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit : Les réclamations/remarques portent sur :

- la non conformité du bâtiment par rapport à la réglementation;

Considérant qu'en réponse à la demande de la commune, la Direction générale de l'Agriculture a transmis son avis en date du 01/10/2009;

Vu les plans immatriculés en mes services en date du 09/10/2009;

Considérant le reportage photographique en notre possession;

Considérant que la présente demande a déjà fait l'objet d'un permis octroyé en date du 24 août 2004 pour la transformation d'une étable en entrepôt de matériel roulant;

Attendu que l'article 111 du CWATUPE est applicable;

Considérant que l'extension de l'exploitation est projetée avec une volumétrie en continuité du bâti existant;

Vu les matériaux et les tonalités projetés;

Vu les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural.

La dérogation au plan de secteur peut être accordée.

J'émetts toutefois l'avis suivant : FAVORABLE CONDITIONNEL.

Sans préjudice pour le projet d'extension, il y aura lieu, impérativement de mettre en oeuvre des plantations d'accompagnement (essences régionales) au droit de toute la façade Sud du projet.

Ces plantations (massifs, haies, bosquet,... hauteur de 2 à 3 mètres) veilleront à inscrire plus discrètement le bâtiment dans le périmètre local répertorié d'intérêt paysager».

DECIDE :

Article 1^{er} : Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur Bruno SIMON est octroyé à la condition suivante :

- Sans préjudice pour le projet d'extension, il y aura lieu, impérativement, de mettre en œuvre des plantations d'accompagnement (essences régionales) au droit de toute la façade Sud du projet.
- Ces plantations (massifs, haies, bosquet,... hauteur de 2 à 3 mètres) veilleront à inscrire plus discrètement le bâtiment dans le périmètre local répertorié d'intérêt paysager.

[...]".

8. Le 15 janvier 2010, cette décision est notifiée à Frida APERS qui précise l'avoir réceptionnée le 18 janvier 2010;

Considérant que la requérante se prévaut du droit constitutionnel à un environnement sain et de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du CWATUP; qu'elle précise être domiciliée Moulin du Ruy 115, à environ 100 mètres de la bâtisse litigieuse située au n° 102; qu'elle estime que son intérêt doit donc être présumé, d'autant que le permis vise à accroître l'empreinte humaine dans une zone agricole, dotée d'un périmètre d'intérêt paysager;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une fin de non recevoir pour défaut d'intérêt; qu'elle expose que la consultation du site "www.mappy.be" laisse apparaître qu'en réalité, la distance qui sépare le n° 102 du n° 115 est de 154 mètres; qu'elle observe que la requérante ne déclare pas avoir une vue sur le projet et qu'à une telle distance, on ne peut présumer un intérêt à l'aménagement de son quartier dès lors que l'acte attaqué ne lui cause aucun grief;

Considérant que l'intervenant soutient lui aussi que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt; qu'il affirme que la requérante ne montre pas qu'elle a un intérêt concret à solliciter l'annulation de l'acte attaqué; qu'il constate qu'elle habite à plus de 150 mètres de l'entrepôt litigieux et, qu'elle n'a aucune vue sur sa propriété; qu'il prétend qu'elle ne subira aucune nuisance liée à l'exécution de l'acte attaqué;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et ampliatif, la requérante admet que la distance qui sépare sa maison d'habitation de la construction litigieuse est de 154 mètres; qu'elle concède qu'un rideau d'arbres masque la construction au départ de sa maison, mais soutient que cette fin de non recevoir n'est pas admise par le Conseil d'Etat, se référant en cela à deux arrêts; qu'elle prétend que le Conseil d'Etat juge de façon générale, qu'une personne justifie d'un intérêt suffisant au bon aménagement de son quartier ou de son village, notamment au point de vue esthétique, et qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque les griefs formulés dans la requête sont principalement d'ordre paysager, aspect qui dépasse les parcelles immédiatement voisines; qu'en l'espèce, la requérante fait valoir qu'elle est établie dans la même rue que le projet litigieux situé en périmètre d'intérêt paysager et que, au regard de la jurisprudence à laquelle elle se réfère, elle a bien intérêt au recours;

Considérant que, au terme de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le recours en annulation est ouvert à toute personne qui justifie d'une lésion ou d'un intérêt, c'est-à-dire à toute personne à laquelle un acte administratif est susceptible de causer grief; que le législateur s'est toujours refusé à définir l'intérêt requis pour pouvoir introduire un recours en annulation, laissant au juge de l'excès de pouvoir le soin d'apprécier si la partie requérante satisfait à cette condition de recevabilité; que, toutefois, le législateur a exclu le recours populaire; que l'intérêt justifiant le recours pour excès de pouvoir doit être direct personnel, actuel, certain et légitime;

Considérant que l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain, n'autorise pas l'action populaire;

Considérant que l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUP dispose que le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants; que si cette disposition influence l'appréciation de l'intérêt à agir, elle n'affranchit pas le requérant de la démonstration d'un intérêt concret à demander l'annulation d'un acte administratif autorisant la transformation d'un bâtiment en dérogation au plan de secteur, à peine de verser dans l'action populaire;

Considérant que la demande de permis d'urbanisme a pour objet l'extension d'un entrepôt situé à environ 150 mètres de la maison de la requérante et sa transformation en atelier de menuiserie; qu'il s'agit d'un bâtiment situé en zone agricole d'intérêt paysager, autorisé en dérogation au plan de secteur et donc susceptible de porter, plus qu'un autre, une atteinte à la qualité prévisible du cadre de vie de la requérante; que la requête est recevable;

Considérant que la seconde branche du moyen unique est prise de la violation des articles 35, 114 et 452/22 du CWATUP et de l'article D.64 du Code de l'environnement; que la requérante prétend que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la décision d'octroi d'un permis d'urbanisme doit contenir une motivation spécifique justifiant les raisons de recourir au mécanisme de dérogation et expliquer qu'il n'y a pas d'alternative à la transgression de la règle supérieure; qu'elle ajoute que la justification du caractère exceptionnel de la dérogation s'impose d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, le projet déroge à l'article 452/22 qui vise le maintien, la formation ou la recomposition du paysage; qu'elle estime que, en l'espèce, la motivation de la dérogation dans "l'avis" du fonctionnaire délégué ne justifie pas le caractère exceptionnel de la dérogation octroyée; qu'elle soutient qu'un motif qui expose qu'il est fait "application de l'article 330, 11^o, du CWATUP" ne peut fonder en droit la dérogation puisque cet article est une disposition de procédure qui ne contient aucune règle de fond qui justifierait la dérogation au plan de secteur; qu'à son sens, les motifs de l'acte attaqué ne contiennent par ailleurs aucune analyse de compatibilité avec l'objectif paysager visé à l'article 452/22 du CWATUP alors que l'emprise au sol de cette entreprise prétendument artisanale de fabrication de meubles est pour le moins énorme;

Considérant que l'intervenant fait valoir, quant à la seconde branche, que s'il est vrai que la motivation de la décision d'octroyer la dérogation sollicitée n'emploie pas explicitement le terme "exceptionnel", il faut néanmoins admettre que les motifs de l'acte attaqué exposent de manière suffisante les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé pouvoir octroyer la dérogation de manière exceptionnelle; qu'elle note ainsi que l'autorité a tenu compte de l'existence régulière du bâtiment, de la destination actuelle du bâtiment et celle projetée, de la volumétrie en continuité avec le bâti existant, des matériaux et des tonalités projetées, des circonstances

urbanistiques et architecturales locales, et du fait que les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural; que selon elle, dès lors, l'administration a bien justifié qu'il était nécessaire d'octroyer la dérogation sollicitée afin de permettre la réalisation optimale du projet spécifique considéré; qu'elle conclut que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et ampliatif et quant à la deuxième branche, la requérante invoque un précédent jurisprudentiel relatif à la nécessité de motiver davantage l'impact de l'activité projetée sur le paysage quand la question a été contestée lors de l'instruction de la demande; qu'elle relève aussi que, dans sa réclamation, elle avait déjà dénoncé l'incompatibilité frontale du projet avec le plan de secteur;

Considérant, sur la seconde branche, que l'article 35 du CWATUP dispose notamment comme suit :

" La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. [...]";

que l'article 111, in fine, du CWATUP dispose comme suit :

" La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage";

que l'article 114 du CWATUP dispose comme suit :

" Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué";

que l'article 452/22 du CWATUPE dispose comme suit :

" Le périmètre d'intérêt paysager vise au maintien, à la formation ou à la recomposition du paysage.

Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être autorisés pour autant qu'ils s'intègrent au paysage";

Considérant que, pour être admise, la dérogation à un règlement doit être spécialement permise par le législateur ou l'auteur de la règle; que l'auteur de la dérogation permise à l'article 111 du CWATUP doit vérifier que les conditions d'application du texte sont réunies; que celles-ci sont d'interprétation restrictive; 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; que, enfin, 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; que le caractère exceptionnel de la dérogation est une condition distincte de la condition d'intégration paysagère prévue à l'article 111, in fine, du CWATUP;

Considérant que, en l'espèce, la requérante ne critique que la vérification du caractère exceptionnel de la dérogation;

Considérant que l'acte attaqué reproduit et fait sienne la motivation de la décision du fonctionnaire délégué du 28 décembre 2009; que ce dernier, qui estime que la dérogation au plan de secteur peut être accordée, motive sa décision comme suit :

" [...]

Considérant que l'extension de l'exploitation est projetée avec une volumétrie en continuité du bâti existant;

Vu les matériaux et les tonalités projetés;

Vu les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

Les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural;

[...]"

que la décision du fonctionnaire délégué est assortie de la condition suivante :

- " Sans préjudice pour le projet d'extension, il y aura lieu impérativement, de mettre en oeuvre des plantations d'accompagnement (essences régionales) au droit de toute la façade Sud du projet.
Ces plantations (massifs, haies, bosquet,... hauteur de 2 à 3 mètres) veilleront à inscrire plus discrètement le bâtiment dans le périmètre local répertorié d'intérêt paysager";

Considérant que le fonctionnaire délégué, compétent pour accorder la dérogation, a bien procédé à un examen de l'intégration du projet au site bâti et non bâti existant ainsi qu'à l'examen de l'impact de la construction projetée et de l'activité envisagée sur la valeur paysagère des lieux; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer, en opportunité, son appréciation à celle de la partie adverse à cet égard, sauf à censurer une erreur manifeste d'appréciation qui aurait été commise par celle-ci; que pareille erreur n'est ni dénoncée, ni établie en l'espèce; que le fonctionnaire délégué, compétent pour accorder la dérogation, a ainsi vérifié l'application de la condition prévue à l'article 111, in fine, du CWATUP;

Considérant, en revanche, que le fonctionnaire délégué, compétent pour accorder la dérogation, n'a consacré aucun développement de la motivation de sa décision à l'intérêt spécifique d'établir la construction dérogatoire à l'endroit précis choisi par le maître de l'ouvrage; qu'il n'a pas montré que la dérogation n'était 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 était nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis; que, partant, il n'a pas établi que la dérogation pouvait être accordée à titre exceptionnel; que le moyen est fondé en sa seconde branche,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme octroyé par le collège communal de Stoumont, le 8 janvier 2010, à Bruno SIMON, ayant pour objet la transformation et l'extension d'un entrepôt en atelier de menuiserie.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.