

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.695 du 8 février 2018

A. 220.685/XIII-7830

En cause : **DEGOSSÉLY** Nadine,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2016, Nadine DEGOSSÉLY demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 26 août 2016 par le Gouvernement de la Région wallonne à Fabienne NOCERA pour la régularisation d'une terrasse en bois sur un bien sis route d'Ath 326 à Ghlin, cadastré section A, n^o 269e5.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé une demande de poursuite de la procédure et la partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2017 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Erim ACIKGOZ, loco M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Natacha DIERCKX, loco M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 23 septembre 2015, Fabienne NOCERA introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Mons pour la régularisation de la terrasse du bien sis route d'Ath 326 à Ghlin, cadastré section A, n° 269e5.

Les documents suivants sont annexés à cette demande :

- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement,
- les renseignements relatifs à la prévention incendie,
- un rapport urbanistique,
- un avis du 8 août 2012 de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3),
- des schémas d'implantation et de niveau du sol,
- une documentation sur "des terrasses respectueuses de la nature",
- un extrait du plan parcellaire cadastral,
- un engagement de la demanderesse de permis,
- des reportages photographiques.

Au plan de secteur de Mons-Borinage du 9 novembre 1983, la parcelle est située en zone d'habitat sur 70 mètres de profondeur à front de la voirie et au-delà en zone forestière dans le périmètre d'intérêt paysager.

2. Le 27 octobre 2015, un accusé de réception de dossier complet est établi.

3. Du 30 octobre au 15 novembre 2015, une première enquête publique se tient. Trois réclamations sont introduites.

Du 25 novembre au 9 décembre 2015, une seconde enquête publique est organisée, en raison du non-respect des règles d'affichage lors de la première enquête. Trois réclamations sont introduites.

4. Le 8 janvier 2016, la zone de police Mons-Quevy 5324 émet un avis favorable.

Le 21 janvier 2016, le collège communal émet un avis favorable.

5. Le 8 mars 2016, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation au plan de secteur et, partant, émet un avis défavorable pour la régularisation de la terrasse.

6. Le 14 avril 2016, le collège communal de la ville de Mons refuse le permis d'urbanisme sollicité.

7. Par un pli recommandé du 18 mai 2016, Fabienne NOCERA introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision devant le Gouvernement wallon.

Le 30 juin 2016, la commission d'avis sur les recours émet, après avoir entendu Fabienne NOCERA, un avis favorable sur le recours.

8. Le 26 août 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel est rédigé de la manière suivante :

" [...]

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Madame Fabienne NOCERA a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 7011 GHILIN, Route d'Ath, 326, cadastré section A numéro 269 E 5, ayant pour objet la régularisation d'une terrasse en bois;

Considérant qu'en date du 14 avril 2016, le Collège communal de Mons a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été réceptionnée par le demandeur en date du 29 avril 2016;

Considérant que le demandeur a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 18 mai 2016, réceptionné le 19 mai 2016; qu'il a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 30 juin 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 30 juin 2016, un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 12 août 2016, une proposition d'octroi du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat pour la majeure partie et en zone forestière pour le solde, dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Mons-Borinage, approuvé par l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 novembre 1983 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat suburbain et en zone forestière au schéma de structure communal entré en vigueur en date du 16 octobre 2000;

Considérant que le bien est situé en aire D3 d'habitat suburbain et en aire G territoire d'espaces boisés au règlement communal d'urbanisme en vigueur depuis le 19 janvier 2001;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;

Considérant qu'au vu de cette notice et au regard des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du livre I^{er} du Code de l'environnement tel que modifié par le décret du 10 novembre 2006 précité, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; qu'une étude d'incidences n'était donc pas requise;

Considérant que la demande consiste en la régularisation d'une terrasse en bois;

Considérant que la demande n'est pas conforme à la destination de la zone forestière telle que définie à l'article 36 du Code;

Considérant que l'article 111, alinéa 1^{er}, du Code prévoit que :

[...]

Considérant que l'article 114 du Code stipule que :

[...]

Considérant que la demande a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 330, 11° du Code; qu'une enquête publique a été réalisée du 30 octobre 2015 au 13 novembre 2015; que plusieurs réclamations ont été introduites; que l'une d'entre elles portait sur le non-respect des conditions d'affichage; qu'en effet l'enquête publique réalisée était viciée;

Considérant que la demande a à nouveau été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 330, 11° du Code; qu'une enquête publique a été réalisée du 25 novembre 2015 au 9 décembre 2015;

Considérant que plusieurs réclamations ont encore été introduites; que les griefs des réclamants peuvent être résumés comme suit :

- l'ouverture d'un bar occasionne des nuisances au voisinage, notamment des nuisances sonores,
- la terrasse est réalisée au mépris des règles en vigueur;

Considérant l'avis émis par la zone de police Mons-Quévy en date du 8 janvier 2016 et qui établit que la parcelle de terrain concernée se trouve en domaine privé;

Considérant que l'avis de la Direction Nature et Forêt (Service public de Wallonie) a été sollicité en date du 27 octobre 2015; que cet avis n'a pas été transmis dans le délai imparti et qu'il est dès lors réputé favorable par défaut; que toutefois, à titre informatif, l'avis transmis en date du 8 août 2012 dans le cadre d'une demande de permis d'environnement portant sur la régularisation de la terrasse était favorable;

Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis;

Considérant que le Fonctionnaire délégué a refusé la dérogation sollicitée et que sa décision du 8 mars 2016 est notamment motivée comme suit :

" [...] Vu le rapport favorable du 21/01/2016 du Collège communal proposant la dérogation au plan de secteur précité étant donné notamment :

- que la demande porte sur la régularisation d'une terrasse;
- que cette terrasse est en dérogation au plan de secteur, que cette dernière s'inscrit sur 3 mètres en zone forestière;
- que le projet a été soumis à enquête publique et que celle-ci a suscité deux réclamations mettant en avant les points suivants : tapage nocturne et diurne, heures d'ouverture non respectées, parking intempestif, démarrage de véhicules dans les allées, éclairage perturbant le voisinage et la zone forestière, etc;
- que ces réclamations visent l'exploitation du lieu et non l'objet de la demande;
- qu'en ce qui concerne la destination «HORECA», une demande de permis d'urbanisme AB/24251/AB a été délivrée en date du 24/06/2010;
- les contrôles de Police sollicités qui n'ont jamais signalé la moindre infraction dans le chef de l'exploitation du bar;
- dès lors, que ces réclamations ne remettent pas en cause le projet;

Considérant cependant que les contrôles de police ne sont pas constants, que le voisinage est le mieux placé pour entendre les nuisances liées aux activités;

Considérant que la construction de la terrasse est directement liée à l'exploitation, que les photos montrent bien qu'il s'agit d'une terrasse commerciale et non d'une terrasse familiale;

Considérant que les activités sur cette terrasse amplifient les nuisances pouvant survenir de l'intérieur;

Considérant que ladite terrasse, régulièrement «bruyante» est de nature à perturber la faune de la zone forestière;

Considérant que son emprise sur celle-ci a une répercussion négative sur la zone; [...]

Vu les dispositions des articles 111 et 114 du CWATUP, ce dernier conférant un caractère exceptionnel aux dérogations;

Considérant que dans le cas présent, la dérogation au plan de secteur est non appropriée;

Considérant que le projet compromet la zone forestière et génère des nuisances au voisinage [...]"

Considérant la position du demandeur dans son courrier du 17 mai 2016 dont les arguments reposent principalement sur le fait que les réclamations lors de l'enquête publique visent l'exploitation de l'immeuble et non l'objet de la présente demande (la terrasse), que la destination HORECA de l'immeuble a été autorisée par le Collège communal de Mons en date du 24 juin 2010 et que les contrôles de police n'ont jamais signalé d'infraction dans le chef de l'exploitation du bar; que toutefois l'exploitation à titre de bar a cessé et qu'un tiers locataire exploite désormais un restaurant dans l'immeuble visé;

Considérant que la Commission d'avis a remis un avis favorable, notamment motivé comme suit :

" (...) Compte tenu de ce que le collège communal de la ville de Mons est favorable à la régularisation de la terrasse;

Compte tenu de ce que la terrasse dépasserait de quelques mètres en zone forestière; que la délimitation des zones du plan de secteur est pour le moins particulière;

Vu le prescrit de l'article 111 du Code;

Compte tenu de ce que la terrasse constitue un accessoire extérieur économiquement indispensable pour l'exploitation commerciale de l'établissement existant; que celle-ci empiète de manière totalement marginale sur la zone forestière; que la terrasse présente des dimensions modestes et une composition générale qui ne peut nuire aux lignes de force du paysage, que dès lors, la Commission estime que celle-ci peut bénéficier de l'application de l'article 111 du Code (...)" ;

Considérant que l'article 111 du Code reste une disposition dérogatoire; qu'il convient d'interpréter son prescrit de manière restrictive et de conférer à son application un caractère exceptionnel, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État;

Considérant que l'autorité de recours estime en l'espèce pouvoir conclure à la nécessité d'accorder la dérogation pour la réalisation optimale d'un projet spécifique, en l'occurrence l'aménagement d'une terrasse économiquement indispensable pour l'exploitation commerciale de l'établissement; qu'au vu de ses dimensions modestes et de son empiètement réduit sur la zone forestière, le projet n'est pas de nature à nuire aux lignes de force du paysage;

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu d'accorder le permis d'urbanisme sollicité»;

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le permis d'urbanisme peut être délivré;

D É C I D E :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Madame Fabienne NOCERA relatif à un bien sis à 7011 GHLIN, route d'Ath, 326, cadastré section A numéro 269 E 5, ayant pour objet la régularisation d'une terrasse en bois est OCTROYÉ.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à Nadine DEGOSSELY par un courrier du 9 septembre 2016.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des "articles D.66 § 1, D.67 § 3, D.68 § 1, § 2, 1^o, D.69 et de l'annexe VI du Code wallon de l'environnement, et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Elle fait valoir ce qui suit :

- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le dossier de demande sont lacunaires, faute de comporter les précisions utiles pour cerner les caractéristiques du projet;
- l'autorité aurait dû demander des informations complémentaires;

- la superficie exacte de la terrasse n'est pas indiquée et il n'est pas possible de différencier la partie de la terrasse déjà existante et celle à régulariser, de celle à construire et à autoriser;
- les trois photographies du dossier de demande ne permettent pas d'appréhender les proportions, les perspectives et la taille du projet;
- l'unique croquis du dossier de demande est réalisé à la main;
- la notice d'évaluation des incidences contient une conclusion vague où il est question d'absence d'un quelconque effet sur l'environnement du projet (nuisances sonores, intégration du projet dans son cadre bâti et non bâti et sa compatibilité avec le voisinage) alors qu'il ressort pourtant du dossier de demande de régularisation et des précédents de ce dossier que des nuisances sonores et visuelles, ainsi que la difficile intégration du projet à son environnement ont déjà été évoquées à diverses reprises (décision du collège communal de 2013, avis défavorable du fonctionnaire délégué de 2016, visites policières à la suite de plaintes pour nuisances sonores...);
- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ne comporte pas le contenu minimal requis par les dispositions visées au moyen;
- les carences de la notice n'ont pas permis à l'autorité d'apprécier valablement la demande de permis;
- l'autorité n'examine pas si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;
- elle ne relève pas, *a fortiori* le caractère incomplet et lacunaire de la notice d'incidences conformément à la réalité du terrain.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir les éléments suivants :

- le projet est correctement présenté;
- l'auteur de l'acte attaqué a statué en connaissance de cause, comme le révèlent les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'absence d'incidences notables sur l'environnement du projet ressortant de la proposition de décision de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), laquelle s'appuie elle-même sur les avis de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) et de la commission d'avis sur les recours;
- l'acte attaqué est fondé à suffisance sur les éléments du dossier administratif;
- divers éléments contenus dans le dossier administratif (notice, rapport joint à la demande de permis, avis préalable de la DGO3, plans réalisés par la S.P.R.L.

PLUVINAGE, reportages photographiques) ont permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause;

- la ville de Mons a accusé réception d'un dossier "complet et recevable";
- les réclamations déposées à l'occasion des deux enquêtes publiques visent les nuisances qui résulteraient de la terrasse litigieuse et le rapport entre son emplacement et la zone forestière, ce qui démontre que tant le public que les autorités étaient parfaitement au fait du projet;
- le fonctionnaire délégué relève, dans sa décision et avis conjoints, que la terrasse s'inscrit sur 3 mètres en zone forestière et n'émet aucune critique quant à la définition floue du projet litigieux;
- la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sans relever de grief concernant une présentation insuffisante du projet;
- l'acte attaqué constate que le projet litigieux ne présente pas de nuisances;
- il ressort des reportages photographiques, de la vue aérienne annexée à l'acte attaqué et des éléments du dossier planologique que la parcelle litigieuse est entourée d'arbres de haute futaie et de végétation formant un écran vert pour les parcelles contiguës;
- seule l'erreur manifeste d'appréciation d'ordre esthétique pourrait être censurée;
- les services de police ont estimé ne pas avoir de remarque à formuler à propos de la régularisation litigieuse, le bien étant situé sur le domaine privé;
- le collège communal a émis un avis favorable;
- la commission d'avis sur les recours, dans son avis favorable, ne retient pas de grief concernant les nuisances qu'engendrerait le projet.

C. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir les éléments suivants :

- l'absence de précision quant à la superficie de la terrasse à régulariser dans le dossier de demande;
- les imprécisions du schéma d'implantation établi par la S.P.R.L. PLUVINAGE qui ne présente pas la terrasse à régulariser dans son contexte bâti existant, ne permettent pas d'établir si elle se développe sur tout ou partie de la largeur de cet immeuble ou l'articulation de la terrasse à régulariser avec la terrasse existante;
- aucun rapport de visite des autorités communales ou régionales n'est versé au dossier;
- les trois photos du dossier ne permettent pas d'appréhender les proportions, les perspectives et la taille du projet;
- la notice d'évaluation des incidences déposée est déficiente;
- les motifs de l'acte attaqué sont insuffisants.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir son intérêt au moyen pris des lacunes du dossier qui ne permet pas à l'autorité compétente de prendre position sur les incidences du projet sur l'environnement.

Elle soutient qu'il ne peut être admis sans préjuger que le respect de l'article D.68 du Code de l'environnement n'aurait eu aucune conséquence sur le sens de la décision prise, puisqu'on ne peut établir ce que l'autorité aurait décidé si elle avait été correctement informée.

Elle maintient que l'autorité ne disposait pas d'informations suffisantes sur les incidences du projet sur l'environnement. Elle se réfère à l'avis du fonctionnaire délégué qui soulignait le risque de perturbation de la zone. Elle prétend qu'aucun renseignement du dossier ne vient appréhender ces risques ou identifier ce qui pourrait les contenir.

IV.2. Examen

L'article D.67, § 3, du Livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme suit :

" La notice d'évaluation des incidences ou l'étude d'incidences comportent au minimum les informations suivantes :

- 1^o une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions;
- 2^o les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement [...]"

L'article D.69 du même Code dispose comme suit en ses 1^{er} et 2^{ème} alinéas :

" L'autorité compétente apprécie les incidences du projet en prenant en considération l'étude d'incidences sur l'environnement ou la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, les avis recueillis dans le cadre de la procédure en autorisation et toute autre information qu'elle juge utile.

Lorsqu'elle ne dispose pas des informations requises, l'autorité compétente ou les instances intervenant dans l'instruction de la demande que le Gouvernement désigne peuvent exiger du demandeur et de l'auteur d'études des informations complémentaires".

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité de refuser ou délivrer un permis en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Dès lors, la notice doit contenir des renseignements complets, précis et

exacts. Les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par la notice d'évaluation des incidences ni d'une autre manière.

Quant à l'information de l'autorité sur l'objet de la demande

En l'espèce, ni la demande de permis (annexe 20) ni la notice d'évaluation d'incidences sur l'environnement ne sont précises quant au nombre de mètres carrés de la terrasse à régulariser. Il y est en effet question d'une terrasse de " $\pm 100 \text{ M}^2$ ". Cependant, le schéma d'implantation mentionne les dimensions de chacun des côtés de celle-ci, en manière telle que l'autorité compétente a pu correctement et précisément appréhender la dimension du projet. En outre, ce schéma d'implantation représente la terrasse "existante" et les deux niveaux de la terrasse à régulariser.

Le reportage photographique représente clairement la terrasse litigieuse et permet d'examiner le projet au regard de son contexte environnant, notamment quant à l'établissement de la demanderesse de permis.

Enfin, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise que les travaux ne nécessitent "pas de déboisement, pas de remblayage ni évacuation" et concernent une "adaptation par pilotis suivant le relief du sol", celui-ci étant également représenté par le schéma du niveau du sol déposé avec la demande de permis.

Il en résulte que, sous réserve de ce qui sera exposé lors de l'examen des deuxième et troisième moyens, la demande de permis était suffisamment complète et précise afin de permettre à l'autorité compétente de déterminer l'objet et la portée du projet litigieux.

Quant à l'information de l'autorité sur les incidences du projet sur l'environnement

Certes, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement conclut à l'absence de tout effet du projet sur l'environnement. Toutefois, cette affirmation est contestée dans diverses réclamations déposées lors des enquêtes publiques où sont mis en évidence le tapage nocturne et diurne, la violation des prescriptions relatives aux heures d'ouverture, le parking intempestif, le démarrage de véhicules dans les allées, un éclairage perturbant le voisinage et la zone forestière... Elle a

également été remise en cause par le fonctionnaire délégué dans son avis défavorable du 8 mars 2016.

Dans l'acte attaqué, l'autorité compétente révèle sa connaissance des nuisances alléguées en donnant des extraits de la proposition de la DGO4, qui se réfère notamment à un résumé des réclamations, aux motifs du refus de dérogation par le fonctionnaire délégué, à ceux de l'avis du collège communal sur la dérogation, aux observations de la police, aux activités sur la terrasse qui amplifient les nuisances de l'établissement et sont "de nature à perturber la faune de la zone forestière", à l'avis de la commission d'avis sur les recours.

Il ressort de ces motifs que l'auteur de l'acte attaqué a pu avoir une connaissance claire et précise des nuisances environnementales potentielles du projet grâce aux réclamations déposées et à l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, nonobstant les carences de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement sur ce point.

Compte tenu de ces informations, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas violé les dispositions visées au moyen en ne demandant pas d'informations complémentaires au demandeur de permis, malgré le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement quant aux effets du projet sur l'environnement.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Le deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des "articles D.64, D.66 § 1, D.67 § 3, D.68 § 1^{er}, D.68, § 2, 1^o, D.69 et de l'annexe VI du Code wallon de l'environnement, des articles 1^{er} et 330 du CWATUPE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la compétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir".

Elle critique les motifs de l'acte attaqué. Elle fait valoir les éléments suivants :

- l'auteur de l'acte attaqué se rallie à la position et aux motifs arrêtés par la direction juridique de la DGO4 et par la commission d'avis sur les recours, mais il ne justifie pas les raisons de son choix;
- l'acte attaqué ne répond pas aux motifs de refus exposés en 2013 et en 2015 par le fonctionnaire délégué;
- la proposition de la DGO4 et l'avis de la commission d'avis sur les recours, auxquels se rallie l'auteur de l'acte attaqué, font eux-mêmes abstraction des précédents du dossier;
- ni le refus de permis unique, ni le refus de dérogation ne sont pris en compte;
- en autorisant le maintien de la terrasse et son extension, l'autorité délivre un permis autorisant le développement de l'activité du bar/restaurant en extérieur, tel que demandé et refusé en 2013, mais en ne tenant pas compte des motifs de ce refus (nuisances sonores...) pourtant réitérées par le fonctionnaire délégué en 2016;
- les réclamations et la décision de refus de dérogation révèlent que restent d'actualité les nuisances soulevées à l'époque et qui avaient justifié les refus;
- des critiques ont été émises dans les réclamations;
- l'auteur de l'acte attaqué reste sans réponse sur ce point.

Elle conclut que la motivation de l'acte est insuffisante au regard de ce qui précède.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

- la motivation de l'acte attaqué révèle que son auteur avait une bonne connaissance du dossier;
- cette motivation a permis aux tiers, dont la partie requérante, de comprendre le sens de la décision prise;
- c'est à tort que la partie requérante tente de prendre argument du permis unique refusé en 2013 puisqu'il s'agit d'un autre projet que celui qui est contesté : ce projet de 2013 portait en effet sur l'exploitation d'un lounge bar avec organisation de douze soirées à thème par an.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire

Dans ces mémoires, la partie requérante réitère son argumentation ou se réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

V.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs", tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, la motivation en la forme doit notamment permettre de comprendre les raisons de ne pas suivre les réclamations, d'écarter des avis intervenus sur la demande ou encore de se distancier de décisions antérieures relatives au même projet.

En l'espèce, l'avis émis le 8 mars 2016 par le fonctionnaire délégué, est rédigé comme suit :

" [...]

Vu le rapport favorable du 21/01/2016 du Collège communal proposant la dérogation au plan de secteur précité étant donné notamment :

- que la demande porte sur la régularisation d'une terrasse;
- que cette terrasse est en dérogation au plan de secteur, que cette dernière s'inscrit sur 3 mètres en zone forestière;
- que le projet a été soumis à enquête publique et que celle-ci a suscité deux réclamations mettant en avant les points suivants : tapage nocturne et diurne, heures d'ouverture non respectées, parking intempestif, démarrage de véhicules dans les allées, éclairage perturbant le voisinage et la zone forestière, etc.;
- que ces réclamations visent l'exploitation du lieu et non l'objet de la demande;
- qu'en ce qui concerne la destination «HORECA», une demande de permis d'urbanisme AB/24251/AB a été délivrée en date du 24/06/2010;
- les contrôles de Police sollicités qui n'ont jamais signalé la moindre infraction dans le chef de l'exploitation du bar;
- dès lors, que ces réclamations ne remettent pas en cause le projet;

Considérant cependant que les contrôles de police ne sont pas constants, que le voisinage est le mieux placé pour entendre les nuisances liées aux activités;

Considérant que la construction de la terrasse est directement liée à l'exploitation, que les photos montrent bien qu'il s'agit d'une terrasse commerciale et non d'une terrasse familiale;

Considérant que les activités sur cette terrasse amplifient les nuisances pouvant survenir de l'intérieur;

Considérant que ladite terrasse, régulièrement «bruyante» est de nature à perturber la faune de la zone forestière;

Considérant que son emprise sur celle-ci a une répercussion négative sur la zone;
Considérant qu'en date du 21/02/2013, j'ai émis un avis défavorable dûment motivé sur l'exploitation d'un «lounge bar» avec 12 soirées à thème et capacité d'accueil de 185 personnes; que ce dossier de permis unique comportait notamment la réalisation de cette terrasse en bois;

Considérant qu'un rapport de synthèse défavorable, signé conjointement par le Fonctionnaire technique et le Fonctionnaire délégué, constituant un acte de refus du permis unique, a été signifié en date du 03/04/2013;

Considérant que suite au recours introduit, Monsieur le Ministre Philippe HENRY a refusé le permis unique en date du 19/07/2013;

Considérant que les demandeurs ont donc fait fi de ce refus de permis unique en construisant quand même la terrasse refusée, qu'il s'agit là d'un mépris total pour la loi urbanistique;

Considérant par ailleurs et à titre accessoire que le dossier me communiqué est non conforme à l'article 291 du CWATUP, qu'en effet le plan d'implantation au 1/2500 (!) est fort imprécis, qu'il ne mentionne pas toutes les cotes nécessaires et donc l'emprise réelle dans la zone forestière;

Vu les dispositions des articles 111 et 114 du CWATUP, ce dernier conférant un caractère exceptionnel aux dérogations;

Considérant que dans le cas présent, la dérogation au plan de secteur est non appropriée;

Considérant que le projet compromet la zone forestière et génère des nuisances au voisinage;

[...]".

Il ressort de cet avis, partiellement reproduit dans l'acte attaqué, que, pour l'essentiel, le fonctionnaire délégué critique, d'une part, l'implantation partielle du projet en zone forestière et, d'autre part, les nuisances causées au voisinage par l'exploitation de la terrasse qui fait l'objet de l'acte attaqué (nuisances sonores, mobilité...).

Les motifs de l'acte attaqué, cités plus haut, n'éclairent ni les tiers ni le Conseil d'État sur les raisons d'écarter l'avis défavorable du fonctionnaire délégué spécialement sur les nuisances causées au voisinage et à la zone forestière par l'exploitation de la terrasse litigieuse.

Partant, compte tenu de l'importance prise par la question de ces nuisances lors de l'instruction de la demande et de ce que le projet, malgré son ampleur limitée, permet le développement de celles-ci, une telle motivation est inadéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991, visée au moyen.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Le troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 36, 111 et 114 du CWATUP, des prescriptions graphiques et littérales du plan de secteur de Mons-Borinage du 9 novembre 1983, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle fait valoir les éléments suivants :

- le projet litigieux emporte une dérogation à l'affectation en zone forestière au sens de l'article 36 du CWATUP et en périmètre d'intérêt paysager au sens de l'article 452/22 du CWATUP;
- les zones forestières excluent l'exploitation d'activités telles que celle de la bénéficiaire du permis;
- la motivation de l'acte attaqué au regard des articles 111 et 114 du CWATUP est déficiente;
- ni l'auteur de l'acte, ni les instances consultées, ne manifestent avoir cherché à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger; les motifs de l'acte attaqué ne révèlent pas que la dérogation n'a pas été accordée par facilité mais au contraire, ces autorités partent du fait accompli de la présence de la terrasse;
- cette terrasse a pourtant été construite malgré le permis unique refusé en 2013;
- la régularisation de la terrasse implique donc d'autoriser une activité horeca en extérieur alors même que cette activité était jugée inopportune par le passé;
- il n'a pas été envisagé l'implantation d'une terrasse en zone d'habitat au plan de secteur, pourtant profonde de 70 mètres à partir du front de voirie;
- le fait que le collège communal est favorable à la régularisation de la terrasse n'est pas une motivation adéquate de la dérogation au plan de secteur;
- le motif avancé de l'empiètement limité en zone forestière est contestable;

- le débordement sur la zone forestière n'est pas autrement quantifié, sachant que la terrasse a une profondeur de 11,14 mètres et à supposer même que l'empiètement soit limité, une telle motivation n'est pas admissible;
- l'affirmation "que la délimitation des zones du plan de secteur est pour le moins particulière" est irrelevante et ce d'autant que la consultation du plan de secteur ne confirme pas cette affirmation;
- le plan de secteur s'impose à l'autorité;
- le motif de l'acte attaqué selon lequel la terrasse constitue un accessoire extérieur, économiquement indispensable pour l'exploitation commerciale de l'établissement existant n'est pas admissible, il ne s'agit pas d'un motif d'ordre urbanistique;
- l'établissement horeca existe depuis 2010, soit préalablement à l'existence de la terrasse, en manière telle que celle-ci n'est pas un accessoire de celui-ci, mais au mieux un "plus", elle ne peut donc constituer la justification du caractère exceptionnel de la dérogation;
- il n'est pas établi que la terrasse ne nuit pas aux lignes de force du paysage;
- il ne ressort pas de l'acte attaqué que l'autorité a réalisé l'examen du respect, de la structuration ou de la recomposition des lignes de force du paysage imposé par l'article 111 du CWATUP;
- l'autorité compétente n'identifie pas les lignes de force du paysage relatives au site concerné, elle n'a pu dès lors appréhender concrètement l'impact du projet sur celles-ci, ni justifier que le projet respecte les lignes de force du paysage, les structure, ou les recompose.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir les éléments suivants :

- l'acte attaqué mentionne que "le projet n'est pas de nature à nuire aux lignes de force du paysage" et qu'"au vu de ses dimensions modestes et de son empiètement réduit sur la zone forestière, le projet n'est pas de nature à nuire aux lignes de force du paysage";
- le dossier administratif (reportages photographiques) permet de conclure au respect des lignes de force du paysage;
- l'acte attaqué mentionne que la terrasse litigieuse est "économiquement indispensable pour l'exploitation commerciale de l'établissement".

C. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante réitère, en substance, les arguments développés dans sa requête. Elle ajoute que le demandeur de permis n'a jamais soutenu, dans le cadre de l'instruction administrative, que la terrasse à régulariser était indispensable pour son établissement, sachant qu'il existe déjà une terrasse. Elle en infère que l'affirmation que la terrasse serait indispensable pour l'établissement concerné n'est étayée par aucun élément du dossier administratif.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

VI.2. Examen

L'article 36 du CWATUP dispose comme suit :

" De la zone forestière.

La zone forestière est destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois. Les refuges de chasse et de pêche y sont admis, pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce.

[...]".

L'article 452/22 du même Code dispose comme suit :

" Du périmètre d'intérêt paysager.

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".

L'article 111 du même Code dispose comme suit :

" Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisé, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. [...]

Pour des besoins économiques ou touristiques, les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle

peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable.

[...]

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".

L'article 114 du même Code 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. [...]"

L'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la ou les prescriptions du plan de secteur. L'article 114 du CWATUP fixe en ce sens une condition, portant sur le caractère exceptionnel de la dérogation, qui s'entend de la nécessité de l'accorder pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Il s'agit de montrer que le projet dérogatoire n'est pas admis par facilité, mais que la dérogation conduit en l'espèce à un résultat meilleur que l'application de la règle. L'appréciation que l'autorité fait de cette nécessité relève du pouvoir discrétionnaire. Il y a lieu de rappeler que le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation.

Les aspects financiers ne sont pas à exclure des critères à envisager lorsqu'un choix doit être fait en opportunité. En effet, un tel critère relève de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, laquelle doit, en vertu de l'article 1^{er} du CWATUP, rencontrer de manière durable, entre autres, "les besoins économiques [...] [et] patrimoniaux [...] de la collectivité [...]". Il constitue l'un des éléments que l'autorité chargée de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit prendre en considération.

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. La motivation au regard de l'article 114 du CWATUP peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout et permette de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du

projet. Une telle justification ne peut être implicite, en particulier quand des avis défavorables antérieurs ont été émis.

En l'espèce, le projet litigieux s'implante partiellement en zone forestière et appelle une dérogation aux prescriptions du plan de secteur.

À l'exception de la mention, contenue dans l'avis du 21 janvier 2016 du collège communal, que le projet s'implante "en zone forestière (3 derniers mètres de celle-ci)", le dossier administratif ne permet pas de déterminer avec précision la superficie exacte du projet concernée par cette dérogation.

Les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de justifier le caractère exceptionnel de la dérogation. L'évocation des conséquences économiques d'une terrasse pour l'exploitation commerciale de l'établissement ne permet pas de comprendre pourquoi il se justifiait, en l'espèce, d'autoriser l'implantation de cette terrasse en dérogation aux prescriptions du plan de secteur et pas uniquement dans la zone d'habitat de septante mètres de profondeur. Il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que l'autorité a cherché à appliquer la règle dans son principe. Au contraire, cette motivation fait transparaître que l'autorité a appréhendé la terrasse déjà construite sans autorisation préalable comme un fait accompli.

Le dossier administratif ne permettant pas de déterminer avec précision la mesure exacte dans laquelle la terrasse litigieuse s'étend en zone forestière, la partie adverse n'a pas pu, en connaissance de cause, conclure que l'empiètement était "réduit" en zone forestière.

Enfin, à supposer qu'une terrasse d'une superficie d'environ 100 mètres carrés puisse être considérée comme "modeste", cette circonstance ne peut, à elle seule, nécessairement révéler que le projet n'est pas de nature à nuire aux lignes de force du paysage, critère de dérogation prévu à l'article 111 du CWATUP.

Le troisième moyen est fondé.

VII. L'indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le permis d'urbanisme, délivré le 26 août 2016 par le Gouvernement de la Région wallonne à Fabienne NOCERA pour la régularisation d'une terrasse en bois sur un bien sis route d'Ath 326 à Ghlin, cadastré section A, n° 269e5, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier,

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.