

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.990 du 2 juillet 2020

A. 222.696/XIII-8076

En cause : **1. STOCLET** Matthieu,
 2. TROUDE Guillaume,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
 rue Colleau 15
 1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105,
4000 Liège,

Partie intervenante:

la société anonyme (S.A.) NONNA
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67,
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juillet 2017, Matthieu Stoclet et Guillaume Troude sollicitent l'annulation du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Province de Namur le 28 avril 2017, à la société anonyme (S.A.) Nonna, pour aménager un atelier alimentaire dans un bâtiment existant rue de Moha, n° 17 à Gembloux (Grand-Manil), sur des parcelles cadastrées section B, n° 30 f et n° 41a 3.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël Born, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Avec l'accord de toutes les parties, l'affaire a été traitée conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que modifié par un arrêté royal du 4 mai 2020 et par un arrêté royal du 18 mai 2020.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, a émis un avis conforme.

À la suite de la communication de cet avis aux parties, les débats ont été clos et l'affaire mise en délibéré le 18 juin 2020.

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 16 décembre 2016, la société Nonna introduit une demande de permis d'urbanisme concernant un bien sis à Gembloux, rue de Stordoir, 61, cadastré 5^e division, section B, n° 30f (partie) et 41a3 et ayant pour objet l'aménagement d'un atelier alimentaire dans un bâtiment existant.

Le bien est repris en zone d'activité économique industrielle et en zone d'habitat au plan de secteur de Namur.

2. Le rapport de l'architecte précise que l'objet de la demande consiste en l'aménagement d'un atelier d'assemblage alimentaire avec locaux sociaux et bureaux dans un bâtiment existant et détaille le projet comme suit :

- aménagement de locaux de production alimentaire avec stockage, frigos et congélateurs, aménagement de bureaux et locaux sociaux,
- aménagement de locaux techniques

- construction d'un complexe d'entrée comprenant un escalier, une rampe d'accès, un local technique, un auvent et une terrasse,
- création de nouvelles ouvertures pour :
 - o quais : portes de secours, portes sectionnelles,
 - o bureaux : fenêtres, portes d'entrée,
- aménagement extérieur d'un quai pour y accueillir les camions, aménagement d'un parking pour les voitures du personnel.

3. Selon la note explicative de l'architecte de la partie intervenante, celle-ci n'était pas encore la propriétaire du bâtiment dénommé « LOT2 » concerné par la demande de permis d'urbanisme litigieuse.

Ce bâtiment appartenait à la société anonyme « Lock'O », étant entendu que « l'obtention du permis est une clause suspensive pour l'achat du bâtiment ».

4. Le 10 janvier 2017, le fonctionnaire délégué de la province de Namur accuse réception de la demande de permis d'urbanisme.

L'accusé de réception précise que l'avis du service régional d'incendie de Gembloux est requis et que le projet s'écarte du règlement communal d'urbanisme pour les motifs suivants :

- teinte gris foncé de certaines menuiseries et structures,
- nouvelle aire bétonnée (en espace vert).

5. Le 10 janvier 2017, le fonctionnaire délégué invite la commune de Gembloux à mettre en place les mesures particulières de publicité.

6. Le 11 janvier 2017, la commune de Gembloux interroge le service de prévention incendie.

7. Le 20 janvier 2017, la commune de Gembloux établit l'avis d'enquête publique organisée du 30 janvier au 13 février 2017.

L'avis précise que l'enquête est organisée en application de l'article 330, 11°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'elle concerne les dérogations suivantes au règlement communal d'urbanisme :

- la teinte gris foncé de certaines menuiseries et structures,
- la nouvelle aire bétonnée en espace vert.

8. L'enquête publique suscite six réclamations dont deux émanant des parties requérantes.

9. Le 7 février 2017, la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) « n'émet pas d'avis et sur le projet, demande qu'une étude d'incidences sur l'environnement soit réalisée afin d'évaluer les impacts du développement du site ».

10. Le 14 février 2017, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) PLAIN-PIED — bureau d'études en mobilité piétonne et en accessibilité — réalise une « analyse de conformité de l'article 415 du CWATUPE » et remet un avis défavorable sur le projet.

11. Le 6 mars 2017, le service mobilité remet un avis défavorable sur le projet.

12. Le 9 mars 2017, le collège communal de Gembloux décide de :

- clôturer l'enquête publique,
- émettre un avis défavorable à la demande de permis d'urbanisme sollicité,
- solliciter l'élaboration d'une étude d'incidences sur l'environnement conformément à l'article D.68 du Code de l'Environnement.

13. Le 29 mars 2017, la zone de secours NAGE émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

14. Le 27 avril 2017, le conseil de la demanderesse de permis adresse au fonctionnaire délégué un complément d'informations suite aux observations faites dans le cadre de l'enquête publique et à l'avis défavorable du collège communal du 9 mars 2017.

15. Le 20 avril 2017, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui comporte la motivation suivante :

« Le Fonctionnaire délégué,

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

Vu le décret du 27 mai 2004 et l'arrêté du Gouvernement Wallon du 17 mars 2005 portant respectivement codification de la partie décrétable et de la partie réglementaire des dispositions du Livre 1^{er} du Code du droit de l'environnement;

Considérant que NONNA sprl a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis Rue de Moha 17 à 5030 GRAND-MANIL, cadastré GRAND-MANIL: section B n°30f, n°41a3 ayant pour objet : Aménagement d'un atelier alimentaire dans un bâtiment existant;

Considérant que la demande complète de permis a été adressée au Fonctionnaire délégué de la DIRECTION DE NAMUR de la Direction Générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie, en date du 21/12/2016;

Considérant que les biens sont repris au plan de secteur de NAMUR approuvé par arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 14 mai 1986 en zone d'activité économique industrielle et en zone d'habitat;

Considérant que les biens sont repris en espace bâti de gabarit moyen, en espace vert et espace bâti rural ouvert au Règlement communal d'urbanisme;

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

Considérant que conformément à l'article D.68 §1^{er} du livre 1^{er} du Code de l'Environnement, l'autorité qui a apprécié la recevabilité et la complétude du dossier de demande de permis, a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large, sur base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'Environnement;

Considérant qu'il résultait des caractéristiques du projet, de son impact sur l'environnement pris au sens large, de sa localisation, qu'il n'y avait pas lieu de requérir la réalisation d'une étude d'incidences du projet sur l'environnement, qu'en outre le dossier permet d'appréhender de manière adéquate et suffisante les divers impacts du projet;

Considérant que le projet s'écarte du règlement communal d'urbanisme approuvé en date du 23/07/1996 pour les motifs suivants:

- teinte gris foncé de certaines menuiseries et structures;
- nouvelle aire bétonnée (en Espace vert);

Considérant que la demande de permis a été soumise aux mesures particulières de publicité conformément à l'article 127, § 3, du C.W.A.T.U.P.;

Considérant que l'enquête publique a été réalisée du 30/01/2017 au 13/02/2017;

Considérant que 6 réclamations ont été introduites lors de cette enquête publique;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- charroi engendré trop important;
- nuisances sonores (parking, passage, ...);
- imperméabilisation de la zone alors qu'il existe déjà des problèmes d'inondation;
- pas d'informations sur la cabine haute tension;
- est-ce que cela a un sens d'installer là une activité industrielle ?;
- l'accès est une sortie de secours;
- autres questions soulevées reprises dans le rapport du Collège ci-joint;

Considérant que l'avis du Collège communal de et à GEMBLOUX, sollicité en date du 10/01/2017 et transmis en date du 14/03/2017 est défavorable;

Considérant que l'avis du Service régional d'Incendie GEMBLoux, sollicité en date du 10/01/2017 et transmis en date du 03/04/2017 est favorable conditionnel;

Vu l'avis défavorable du Collège communal;

Vu l'avis favorable conditionnel du Service incendie;

Considérant qu'il y a lieu de respecter les conditions qui y sont émises;

Considérant que le projet vise la transformation d'un bâtiment industriel existant par des aménagements intérieurs, la construction d'un complexe d'entrée, l'aménagement d'un quai pour camions, le percement de nouvelles ouvertures et l'aménagement d'un parking pour les voitures du personnel;

Considérant que l'activité industrielle visée est conforme à la zone et que son installation dans ces locaux, le charroi engendré et l'aménagement d'un parking en graviers ne sont pas soumis à permis d'urbanisme;

Considérant que ce sont les aménagements des abords en béton (quais, accès ...) et la petite extension du volume construit qui sont soumis à permis d'urbanisme;

Considérant que le complexe d'entrée est de dimensions réduites (emprise au sol très faible) par rapport à l'ensemble existant; qu'il restera discret par rapport au volume principal et ne créera aucune nuisance envers le voisinage;

Considérant que les aménagements de quais sont nécessaires pour l'accès des camions et ont peu d'emprise visuelle depuis les espaces publics et les habitations voisines;

Considérant que les zones de parking pour les véhicules du personnel servent elles-mêmes de zone tampon entre les activités résidentielle et industrielle; qu'en effet ces parkings sont suffisamment éloignés des habitations et ne génèrent en eux-mêmes aucune nuisance de type industriel;

Considérant que les zones enherbées dessinées aux plans autour de ces parkings devront être plantées de végétation haute et dense; que celle-ci sera choisie parmi les essences indigènes et plantée dans les six mois suivant la mise en activité du site;

Considérant que l'accès au site industriel existe; qu'il servait jusqu'ici de sortie secondaire pour l'ensemble du site, susceptible d'accueillir une entreprise plus importante;

Considérant notamment qu'en août 2016, lors de l'octroi du permis pour la construction de 4 habitations sur la parcelle située le long de la rue des Résistants, à gauche de l'accès au site, le Collège souligne qu'une partie (car port) du projet entre en conflit avec l'accès au site industriel, vu la courbure nécessaire pour l'accès des camions; que cet accès est donc bien reconnu et que le demandeur en a été averti;

Considérant qu'il semble, vu le document descriptif joint au dossier, que seuls douze passages de camionnettes et d'un petit camion soient à considérer pour la période d'activité pendant les heures matinales, plus certaines entrées de voitures privées;

Considérant que la teinte gris foncé de certaines menuiseries et structures s'accorde bien avec le reste des élévations et ne sera presque pas visible depuis les voiries publiques;

Considérant que l'aire bétonnée est nécessaire pour la circulation des camions vers les espaces de chargement;

Considérant donc que le projet ne compromet pas la destination de la zone;

J'accorde la dérogation sollicitée.

DÉCIDE

Article 1^{er} : Le permis d'urbanisme sollicité par NONNA sprl est octroyé.

Le titulaire du permis devra

- Respecter les conditions émises par le Service Incendie en son avis du 29/03/2017 ci-joint;
- les zones enherbées dessinées aux plans autour de ces parkings devront être plantées de végétation haute et dense qui sera choisie parmi les essences indigènes et plantée dans les six mois suivant la mise en activité du site ».

Cette décision est notifiée à la partie intervenante par pli recommandé du 28 avril 2017 et à la première partie requérante par pli recommandé du 18 mai 2017.

IV. Recevabilité

1. Les parties requérantes ont joint à leur requête en annulation un premier document intitulé « ACTE ATTAQUÉ ». Il s'agit, en réalité, d'une décision d'octroi du permis d'urbanisme datée du 26 octobre 2016 qui fait suite à une demande introduite par la « SPV MOHA 17 » et « relative à un bien sis GRAND-MANIL, rue des Résistants, 22B, cadastré section B, n° 30F, ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un parking ».

La pièce n° 3 de leur dossier consiste, par ailleurs, en une décision de refus de permis d'urbanisme datée du 27 avril 2017 qui procède d'une demande de permis introduite à présent par la « SPV MOHA 14 », « relative à un bien sis GRAND-MANIL, rue des Résistants, 22B, cadastré section B, n° 30F, ayant pour objet la régularisation de l'aménagement d'un parking ».

2. Aucune de ces pièces ne correspond à l'acte attaqué dans le cadre du présent recours, avec pour conséquence celui-ci n'a donc pas été joint conformément au prescrit de l'article 3, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

L'article 3bis, alinéa 1^{er}, 5°, du même arrêté dispose que, dans une telle hypothèse, la requête n'est pas enrôlée. Les alinéas 2 et 3 de cette disposition prévoient cependant que le greffe laisse la possibilité aux parties requérantes de régulariser leur envoi dans un délai de quinze jours.

3. Les services du greffe n'ont pas sollicité les parties requérantes pour opérer une telle régularisation.

L'auditeur-rapporteur a interpellé le conseil des parties requérantes sur ce point par un courrier électronique du 29 novembre 2019.

4. Le 4 décembre 2019, elles ont admis avoir commis une erreur de copies d'acte et ont transmis la bonne version de l'acte attaqué en annexe à leur courrier électronique. Il s'ensuit que la formalité requise par l'article 3, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, a été assurée. Le fait que le greffe a omis d'inviter les parties requérantes à régulariser leur requête en application de l'article 3bis, alinéa 2, du même règlement n'a pas d'incidence en l'espèce, sinon celle de ne pas avoir permis au délai de 15 jours visé à cette disposition de commencer à courir. Par ailleurs, la réglementation prévoit le principe de la régularisation, laquelle opère rétroactivement à la date d'introduction de la requête.

5. Dès lors que l'essentiel de la motivation de la décision attaquée a été reproduite dans l'exposé des faits de la requête, que celle-ci visait correctement l'acte attaqué, et que le développement des moyens de la requête fait référence aux différents points de l'acte attaqué qui sont contestés, les parties adverse et intervenante n'ont pu se méprendre sur son objet et l'erreur commise n'a pas porté atteinte à leurs droits de la défense.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation « des articles 84, § 1^{er}, et 127 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une erreur de droit, de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, ainsi que d'une absence, d'une insuffisance et d'une ambiguïté dans les motifs et d'une erreur manifeste d'appréciation ».

Elles relèvent que l'acte attaqué a été adopté par le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 127, § 3, du CWATUP. Elles soutiennent que les éléments du projet ne permettent cependant pas de le classer dans les catégories prévues à la disposition précitée et que l'acte attaqué est par ailleurs muet sur les raisons pour lesquelles la procédure prévue par cette disposition a été suivie.

En réplique, elles ajoutent que le seul élément avancé par la partie adverse pour justifier la saisine du fonctionnaire délégué concerne la cabine à haute tension. Elles constatent que cet élément a été passé totalement sous silence dans le dossier administratif et que, de surcroît, tant au stade de la délivrance du permis qu’au moment de la rédaction du mémoire en réplique, rien ne permet de penser que cette cabine pourrait être utilisée ou utilisable par un autre destinataire que la demanderesse de permis.

B. La partie adverse

La partie adverse répond qu’il n’est pas contesté que le projet vise notamment la construction d’une cabine à haute tension dont l’usage pourrait ne pas être réservé qu’à la seule demanderesse de permis. Elle concède que cet élément ne ressort pas du dossier et n’a pas été développé dans l’acte attaqué. Elle s’en réfère à la sagesse du Conseil d’État.

V.2. Examen

1. L’article 127, § 1^{er}, du CWATUP, alors applicable, prévoit les cas dans lesquels le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué, comme suit:

- « 1° lorsqu’il est sollicité par une personne de droit public;
- 2° lorsqu’il concerne des actes et travaux d’utilité publique;
- 3° lorsqu’il concerne des actes et travaux s’étendant sur le territoire de plusieurs communes;
- 4° lorsqu’il concerne les actes et travaux situés dans une zone à laquelle s’applique la prescription visée à l’article 28 ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l’article 21;
- 5° lorsqu’il concerne des actes et travaux situés dans les périmètres visés aux articles 169, § 4, et 182;
- 6° lorsqu’il concerne des actes et travaux situés dans le périmètre visé à l’article 1^{er}, 5°, du décret relatif aux infrastructures d’accueil des activités économiques;
- 7° lorsqu’il concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires;
- 8° lorsqu’il concerne des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain; (...);
- 9° lorsqu’il concerne des actes et travaux projetés dans la zone visée à l’article 32 ou relatifs à l’établissement visé à l’article 110 ».

La procédure de délivrance des autorisations réglée par l’article 127, précité, est dérogatoire à la règle de compétence du collège communal établie aux articles 84 et 89 du CWATUP, de sorte que les conditions de son application doivent être interprétées restrictivement.

Il appartient au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué de justifier sa compétence en indiquant la raison pour laquelle le projet relève de cet article.

2. En l'espèce, la décision attaquée ne justifie pas la raison pour laquelle elle est délivrée par le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 127, § 3, du CWATUP.

Son intitulé précise tout au plus qu'il est question de « personnes de droit public » ou des « actes et travaux d'utilité publique », sans autre indication.

3. À supposer que, comme le relève la partie adverse, le projet litigieux vise la construction d'une cabine à haute tension dont l'usage pourrait ne pas être réservé à la seule demanderesse de permis, cette justification ne ressort ni de la motivation de l'acte attaqué, ni du dossier administratif.

La notice d'évaluation des incidences relève la présence d'une « cabine haute tension 240KVA » mais ne précise pas s'il est prévu qu'elle soit accessible à des tiers.

Il ressort, en outre, du courrier du conseil de la demanderesse de permis du 20 avril 2017 que l'implantation de cet élément du permis à l'extérieur du bâtiment existant résulte de considérations financières, pratiques et esthétiques et non du souci d'en permettre l'accès à d'autres utilisateurs.

Ce courrier expose, en effet, ce qui suit :

- « Le 10 février 2017, le Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confirmait, sur recours, la décision du Fonctionnaire de refuser le permis d'urbanisme sollicité par la société LOCK'O délégué au motif qu'il serait plus opportun d'un point de vue esthétique de placer cette cabine à l'intérieur »;
- « Ceci est problématique pour l'entreprise en raison de l'augmentation des coûts et de la lourdeur technique, d'une part, mais également en raison du fait que les qualifications d'un technicien ayant la formation « BA4-BA5 » ne correspondent pas à celle d'ouvriers qualifiés pour les activités d'assemblage alimentaire. De la sorte, NONNA devrait employer 8 salariés surqualifiés pour les postes à occuper, ce qui est extrêmement difficile à trouver. Ceci est assurément disproportionné »;

- « Le gain résultant de l'impact visuel du placement de la cabine HT dans le bâtiment serait donc nul et ne justifie pas l'implantation de la cabine à l'intérieur ».

L'acte attaqué se limite, pour sa part, à mentionner, parmi les réclamations, l'absence d'informations sur la cabine haute tension.

4. Au vu de ces éléments, la compétence du fonctionnaire délégué pour adopter l'acte attaqué n'est pas établie, ni dument justifiée.

Le premier moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Province de Namur le 28 avril 2017, à la société anonyme Nonna, pour aménager un atelier alimentaire dans un bâtiment existant rue de Moha, n° 17 à Gembloux (Grand-Manil), sur des parcelles cadastrées section B, n° 30 f et n° 41a 3.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
2 juillet 2020 par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX