

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.576 du 13 octobre 2020

A. 222.922/XIII-8101

En cause : **REUBSAETS** Maxime,
ayant élu domicile
chaussée de Familleureux 16
7181 Feluy,

contre :

1. **la commune de Seneffe**,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 août 2017, Maxime Reubsaets demande l'annulation de la décision du collège communal de Seneffe du 15 mai 2017 qui octroie un permis d'urbanisme à la famille Decoster pour réaliser sur le site du château de Feluy un parking et un « accès pompier ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse de la seconde partie adverse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Stéphane Tellier, 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 requérante et la seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2020.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Maxime Reubsaets, requérant et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Stéphane Tellier, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. À la demande de la commune de Seneffe, le propriétaire du site du château de Feluy, situé rue Victor Rousseau, n° 2 à Feluy, donne mandat à Luc Cordier, gérant de la société privée à responsabilité limitée (SPRL) ETC pour introduire une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation, sur ledit site, d'un parking et d'un « accès pompier ».

Cette demande de permis d'urbanisme est introduite auprès de la commune de Seneffe le 20 décembre 2011.

Le bien est situé en zone d'espaces verts – zone de parc – et dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de La Louvière-Soignies.

2. Le 24 janvier 2012, la commune de Seneffe accuse réception du dossier complet de la demande.

3. Le même jour, le dossier de demande de permis est transmis au fonctionnaire délégué, pour avis.

4. Le projet étant dérogoire au plan de secteur, une enquête publique est organisée du 23 janvier au 7 février 2012. Dans le cadre de cette enquête, le requérant introduit un courrier électronique de réclamation.

5. Le 21 février 2012, le service régional incendie émet son avis favorable conditionnel sur le projet.

6. Début mars 2012, la direction des espaces verts du Service public de Wallonie (S.P.W.) donne un avis défavorable sur le projet.

7. Dans un document non daté intitulé « rapport relatif à une demande de permis d'urbanisme », est reproduit l'avis du collège communal de Seneffe, lequel se réfère à un avis défavorable du même collège donné le 9 mars 2012 sur la demande « tant qu'un permis d'environnement n'aura pas été obtenu car un tel aménagement n'est pas nécessaire pour une activité qui n'existe pas officiellement ».

8. Le 7 mai 2012, le conseil communal de Seneffe émet un avis défavorable sur le projet.

9. Dans le document non daté intitulé « rapport relatif à une demande de permis d'urbanisme » précité, est reproduit l'avis du collège communal de Seneffe qui sollicite l'avis du fonctionnaire délégué.

10. Le 10 août 2012, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation sollicitée.

11. Parallèlement à la demande de permis d'urbanisme, une demande de permis d'environnement est introduite, ayant pour objet « la régularisation de l'exploitation (location occasionnelle) de deux salles de réception dans l'aile médiévale du Château » de Feluy. Une enquête publique est organisée du 3 au 18 octobre 2012, au cours de laquelle le requérant introduit une lettre de réclamation. Celui-ci est informé le 2 août 2017 que le permis d'environnement est refusé.

12. Par un courrier du 12 octobre 2012, le demandeur de permis est informé qu'en date du 5 octobre 2012, le collège communal a « décidé de ne pas délivrer le refus de permis [d'urbanisme] afin de (...) permettre de présenter un projet remanié suivant les remarques du fonctionnaire [délégué] (...) » et considère « qu'un permis unique ne doit pas être introduit ».

13. Le 10 janvier 2013, le demandeur de permis introduit des plans modificatifs.

14. Le 4 février 2013, le collège communal émet un avis de principe favorable conditionnel sur le projet ainsi modifié et « sollicite l'avis du fonctionnaire délégué sur les modifications proposées » avant de soumettre à nouveau le projet au conseil communal.

15. Le 20 mars 2013, le fonctionnaire délégué accorde la dérogation sollicitée aux conditions suivantes :

« - L'accord du conseil communal sur le raccordement de l'accès de sortie à la chaussée Familleureux;
- L'aménagement de 40 places de stationnement sera réalisé à l'intérieur du parking;
- L'aménagement de 30 places de stationnement sera réalisé à l'extérieur de celui-ci ».

16. Entre juin 2014 et avril 2016, différents courriers sont échangés entre la commune de Seneffe, le demandeur de permis et les services du SPW, en vue de faire aboutir le projet au regard de l'avis favorable conditionnel du fonctionnaire délégué.

17. Le 18 mai 2016, les propriétaires du site du château de Feluy introduisent un complément de dossier de demande de permis d'urbanisme, contenant de nouveaux plans d'aménagement du parking et une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Un récépissé de ce complément de dossier est délivré le 25 mai 2016. Le projet prévoit que l'accès au site du château se fera par la rue Victor Rousseau, sauf pour les pompiers qui y accéderont via la chaussée de Familleureux et que la sortie s'effectuera par la chaussée de Familleureux.

18. Une nouvelle enquête publique est organisée du 30 juin au 15 juillet 2016, au cours de laquelle le requérant introduit une lettre de réclamation.

19. Le 8 août 2016, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le projet modifié, l'une des conditions étant « de ne permettre que l'entrée (à l'exception des véhicules ne pouvant passer sous le porche d'entrée comme camions de livraison,...) via le nouveau chemin, la sortie devant se faire par le porche du pont ».

20. Le 11 octobre 2016, le fonctionnaire délégué estime la procédure irrégulière (incomplète), refuse la dérogation sollicitée et émet un avis défavorable révisable sur la base des plans modifiés au regard des remarques qu'il émet.

21. Par un courrier du 16 novembre 2016, la commune de Seneffe informe les propriétaires du château de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué. Il y est

précisé que, lors de sa séance du 7 novembre 2016, le collège communal a décidé de ne pas délivrer de refus de permis afin de permettre aux demandeurs de présenter un projet remanié suivant les remarques du fonctionnaire délégué.

22. De nouveaux plans du projet, datés du 9 février 2017, sont déposés.

23. Le 6 mars 2017, le collège communal de Seneffe émet un avis favorable sur le projet ainsi modifié.

24. À nouveau sollicité, le fonctionnaire délégué émet, le 19 avril 2017, un avis favorable sur le projet et accorde la dérogation au plan de secteur – construction en zone de parc – sur la base des considérations suivantes :

« Considérant que (...) des plans modifiés et une note explicative ont été déposés à l'administration communale;

Considérant que sur les plans et coupes fournis, les différents revêtements, emplacements et végétaux sont définis; que le projet est adapté concernant l'accès à la chaussée Familleureux;

Considérant que la demande étant complétée et modifiée suivant les remarques précédentes, elle peut être appréciée et que le projet est de nature à recomposer les lignes de forces du paysage ».

25. Le 15 mai 2017, le collège communal adopte une décision d'octroi de permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué.

26. Par un courrier de la commune de Seneffe du 15 juin 2017, remis le 3 juillet 2017, le requérant est informé de la décision d'octroi de permis.

IV. Recevabilité

IV.1. Recevabilité ratione temporis

Dans son mémoire en réponse, la seconde partie adverse soulève, à titre conservatoire, une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* de la requête en annulation, n'étant pas en mesure de déterminer la date d'envoi du recours.

Les pièces déposées par les différentes parties permettent d'établir que la notification du courrier informant le requérant de l'adoption de la décision d'octroi de permis attaquée a été effectuée le 16 juin 2017 et que cet envoi a été dûment remis le 3 juillet 2017. Il est de même établi que la requête en annulation a été introduite en date du 12 août 2017, soit dans le délai imparti.

L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* est rejetée.

IV.2. Recevabilité ratione personae

La seconde partie adverse considère que le requérant, dans son recours, ne fait qu'expliquer que l'acte attaqué porte atteinte à l'environnement général de la société civile dont il fait partie, ce qui ne suffit pas à justifier d'un intérêt au recours. Elle souligne que le requérant n'indique par ailleurs pas à quelle distance du projet il habite. Elle en déduit qu'il ne démontre pas son intérêt au recours.

Il n'est pas contestable que l'habitation du requérant est située à 40 mètres de l'accès autorisé par le permis d'urbanisme attaqué. Cette situation de voisin proche suffit à démontrer son intérêt au recours.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. Moyens

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen dans lequel il expose que la nécessité d'aménager l'accès des pompiers et de construire le parking autorisé par le permis d'urbanisme attaqué est justifiée par l'organisation d'activités festives diverses dans le château de Feluy. Il constate cependant que le permis d'exploiter le château a été refusé et est donc inexistant. Il en déduit que les activités organisées au sein du château ne sont couvertes par aucun permis et que, légalement, aucune exploitation du château ne peut avoir lieu. Il fait valoir que, sans ces activités, il n'y a pas de nécessité d'autoriser un accès pompier, de créer un parking et de déroger à la zone protégée pour implanter ces aménagements.

Dans un deuxième moyen, il affirme que l'organisation d'activités au sein du château de Feluy crée une situation d'infraction puisqu'un permis couvrant ces activités fait défaut et qu'en accordant le permis d'urbanisme attaqué pour ce qui concerne les parkings en lien direct avec les activités infractionnelles précitées, la commune de Seneffe se rend non seulement complice de l'infraction mais l'encourage en outre en la cautionnant. Il y voit un abus de pouvoir de l'autorité communale.

Dans un troisième moyen, le requérant conteste l'initiative de la commune de Seneffe selon laquelle elle a finalement prévu dans l'acte attaqué que l'accès et la sortie du site du château de Feluy se feront par la chaussée de Familleureux. Il estime qu'aucune instance d'avis n'a pu statuer valablement sur le projet dans la mesure où aucune n'avait connaissance du fait que finalement l'accès et la sortie du site du château de Feluy se feront par la chaussée de Familleureux. Il est d'avis que tous les avis sont entachés d'un vice qui les rend caducs et que la commune de Seneffe ne pouvait pas s'y référer dans sa décision d'octroi de permis. Il en déduit que l'acte attaqué est irrégulier et doit être annulé.

Dans un quatrième moyen, il estime qu'en ajoutant la clause prévue à l'article 5 de l'acte attaqué, selon laquelle l'accès et la sortie se feront par la chaussée de Familleureux, le collège de la commune de Seneffe a privé le citoyen d'exercer son droit légitime de recours, l'enquête publique étant privée d'effet utile.

Dans un cinquième moyen, il reproduit les motifs de l'acte attaqué qui justifient la décision de prévoir finalement l'entrée et la sortie du site du château de Feluy par la chaussée de Familleureux. Il estime que ce faisant, le collège communal sort de son rôle et prend une initiative qui va à l'encontre de l'intérêt des riverains, alors que dans ses avis préalables, cette autorité a reconnu les nuisances pour les riverains de la chaussée de Familleureux en cas de sortie par cette voie. Il est d'avis que le collège outrepassa son pouvoir en privilégiant les intérêts privés du château de Feluy concernant une activité du reste illicite. Si la justification apportée au revirement d'attitude de l'autorité communale est le bruit du platelage en bois du porche de la rue Victor Rousseau, il soutient qu'il appartient au propriétaire de cet accès de remédier à cette nuisance.

B. Le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *obscuri libelli* en observant que dans les moyens exposés par le requérant dans sa requête en annulation, il n'est mentionné aucune norme juridique. Elle soutient que le requérant n'explique en outre pas en quoi une norme juridique aurait été violée.

Elle ajoute qu'à la lecture des moyens tels qu'exposés par le requérant, la requête s'assimile à une demande de réexamen en opportunité du projet contesté, alors qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte, sauf erreur manifeste d'appréciation, qui n'est pas soulevée par le requérant.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire du requérant

À l'appui de ses moyens d'annulation, qu'il maintient, le requérant fait référence à l'article 112 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), dont le libellé exclut la possibilité, selon lui, pour le collège communal de Seneffe, de délivrer le permis d'urbanisme contesté. Il en déduit un excès et un détournement de pouvoir tant dans le chef de la commune de Seneffe que du fonctionnaire délégué.

Il poursuit en relevant que la motivation de l'octroi de la dérogation au plan de secteur par le fonctionnaire délégué, selon laquelle « le projet est de nature à recomposer les lignes de forces du paysage », se réfère au libellé de l'article 113 du CWATUP, qu'il reproduit. Il expose en quoi, en accordant la dérogation, le fonctionnaire délégué a commis un excès et un détournement de pouvoir.

Par ailleurs, reproduisant partiellement l'article 108, § 1^{er}, du CWATUP, il soutient que le fonctionnaire délégué n'a pas vérifié la régularité de la procédure d'octroi de permis.

Il affirme également que les plans modificatifs déposés en 2017, sur la base desquels le fonctionnaire délégué a octroyé la dérogation, n'ont pas été soumis à enquête publique, alors que, sur la base de l'article 127, § 7, du CWATUP, les plans modificatifs auraient dû être soumis à de nouvelles mesures de publicité.

Il complète ensuite son premier moyen en indiquant que, non seulement le permis d'exploitation du château de Feluy a été refusé mais qu'en outre, le permis d'urbanisme qui aurait dû couvrir la réaffectation des salles du château fait défaut.

En complément à son troisième moyen, il souligne que le dossier de demande de permis devait être soumis au service régional d'incendie (SRI). Or, il constate que le seul dossier soumis à ce service est celui de 2012, qui prévoyait l'accès créé chaussée de Familleureux dans le sens « entrée » et qu'ensuite, lorsqu'il a été décidé que tant l'entrée que la sortie du site du château de Feluy se ferait par l'accès de la chaussée de Familleureux, le SRI n'a pas donné son avis.

En outre, toujours en complément à son troisième moyen, il reprend l'avis du collège communal de Seneffe du 6 mars 2017 et l'avis du fonctionnaire délégué du 19 avril 2017 pour démontrer que tous s'accordaient pour prévoir la sortie du site du château de Feluy « par le porche du pont ». Il en déduit que la dérogation est accordée en méconnaissance de cause des éléments factuels dès lors qu'elle ne tient pas compte de la décision unilatérale du collège communal de

Seneffe de prévoir finalement et l'entrée et la sortie du site par la chaussée de Familleureux.

Il affirme enfin que l'enquête publique devait être recommencée étant donné que, après son organisation, des modifications fondamentales ont été apportées au projet, la question de l'entrée et de la sortie du site du château de Feluy étant une caractéristique essentielle du projet dès lors qu'elle concerne l'accès efficace de véhicules d'intervention.

Dans son dernier mémoire, il estime avoir été suffisamment clair et précis dans sa requête introductive pour être compris.

VI.2. Examen

Selon l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure, la requête doit notamment contenir « l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens ». Cette exigence doit s'apprécier sans formalisme excessif.

En l'espèce, c'est au stade du mémoire en réplique que le requérant vise expressément les règles de droit et les principes qui sont violés. Cependant, dès sa requête introductive, en adoptant une lecture bienveillante de celle-ci, chacun, et en particulier un avocat spécialisé en droit administratif, peut comprendre que le requérant, qui n'est pas assisté d'un conseil, critique la motivation matérielle et formelle de l'acte attaqué, ainsi que l'effet utile de l'enquête publique et des avis donnés sur le projet, celui-ci ayant été postérieurement modifié.

Ainsi que le souligne le requérant, le projet prend place en zone de parc et dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur, de sorte qu'une dérogation devait être accordée par le fonctionnaire délégué.

Or, l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer que celle-ci n'est pas accordée par facilité. 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 prescription concernée. Il ne suffit pas de justifier la dérogation par le fait que le projet respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage, la décision de déroger requiert d'abord de l'autorité un exposé et une appréciation des raisons de ne pas appliquer la disposition de portée réglementaire concernée. Le caractère exceptionnel de la dérogation s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis.

La nécessité des aménagements prévus est justifiée par les activités évènementielles organisées au château de Feluy. Le requérant affirme sans être contredit qu'aucune autorisation n'a été délivrée à cet égard dans le cadre de la police de l'environnement. Il ressort d'ailleurs de l'acte attaqué lui-même que, dans sa première décision de refus d'octroi de la dérogation en 2012, reproduite dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué a souligné que les différentes activités organisées au château n'avaient pas « d'existence officielle ». Cependant, aucun motif de l'acte attaqué ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles le projet est néanmoins autorisé.

La motivation de l'acte attaqué qui autorise un projet justifiant son existence par des activités qui n'ont pas été autorisées, ne permet pas de comprendre la nécessité qu'il y avait de l'accorder « pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis ».

Par ailleurs, le projet sur lequel l'enquête publique a porté n'est pas celui finalement autorisé, le nouveau chemin d'accès créé accueillant à la fois l'accès et la sortie par la chaussée de Familleureux. Il s'agit d'une modification importante impliquant des nuisances plus importantes pour les riverains de la chaussée de Familleureux, et risquant d'impacter l'accès des véhicules de secours. Partant, l'enquête publique a été privée d'effet utile dès lors qu'elle n'a pu porter sur cet aspect du projet. Il en va de même de l'avis donné par le service régional d'incendie. Ces deux formalités devaient être recommencées.

Les premier, troisième et quatrième moyens sont fondés.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui ne peuvent conduire à une annulation plus étendue.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège communal de Seneffe du 15 mai 2017 qui octroie un permis d'urbanisme à la famille Decoster pour réaliser sur le site du château de Feluy un parking et un « accès pompier ».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 100 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 13 octobre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux