

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.695 du 22 octobre 2020

A. 223.573/XIII-8158

En cause : **la Ville de Châtelet**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 octobre 2017, la ville de Châtelet demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement du 21 août 2017 qui octroie à Sergun Serce l'autorisation d'exploiter un car-wash à la main dans un garage d'entretien et de réparation de véhicules autorisé sur un bien sis rue de la Station, 98 à Châtelet.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier 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 une demande de poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 17 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 octobre 2020.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lise De Coninck, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 14 août 2015, le collège communal de Châtelet accorde un permis unique pour la régularisation d'un hangar et l'exploitation d'un commerce de plus de 25 véhicules ainsi que d'un car-wash pour compte propre, pour les véhicules destinés à être vendus, dans un immeuble sis rue de la Station 98 à Châtelet, au rez-de-chaussée de la copropriété «Résidence Benjamin».

La parcelle se situe en zone d'habitat au plan de secteur.

La rue de la Station fait partie du ring de Châtelet. Selon la partie requérante, il s'agit d'une voirie à sens unique et à forte circulation.

4. Le 20 janvier 2017, Sergun Serce introduit une demande de permis d'environnement pour l'exploitation d'un car-wash à la main dans l'établissement autorisé par le permis unique du 14 août 2015 précité.

Le 10 février 2017, le fonctionnaire technique considère que la demande est complète et recevable.

5. Une enquête publique est organisée du 24 février au 10 mars 2017. Elle donne lieu à une réclamation commune de onze copropriétaires ou locataires de la Résidence Benjamin.

6. Les avis suivants sont donnés au sujet de la demande de permis :

- avis défavorable du fonctionnaire délégué, le 10 mars 2017;
- avis favorable de la DGO3 – direction des eaux de surface, le 15 mars 2017;
- avis défavorable du collège communal de Châtelet, le 17 mars 2017.

Le 12 avril 2017, le fonctionnaire technique transmet son rapport de synthèse au terme duquel il propose de refuser le permis.

Le 21 avril 2017, le collège communal refuse la demande.

7. Le 16 mai 2017, le demandeur de permis introduit un recours contre cette décision, auprès de la partie adverse.

Le 9 juin 2017, la DGO4 – cellule aménagement-environnement – émet un avis favorable sur la demande.

Le 29 juin 2017, le fonctionnaire technique notifie la prolongation de 30 jours du délai de transmission de son rapport de synthèse. Le 28 juillet 2017, il transmet son rapport de synthèse au terme duquel il propose d’infirmier la décision contestée.

Le 21 août 2017, le ministre accorde le permis sollicité. Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. La requérante prend un moyen unique de la violation de l’article 26 du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l’article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement, des articles D.50 et D.64 du Code de l’environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration « en ce qu’il impose l’examen complet des circonstances de la cause et du devoir de minutie ».

Elle rappelle que l’activité de car-wash à la main est une activité de service qui, selon l’article 26 du CWATUP, alors applicable, n’est autorisée en zone d’habitat que si elle est compatible avec le voisinage et que cette compatibilité doit être examinée *in concreto* par la partie adverse, en tenant compte de l’importance, de

la nature et des caractéristiques des constructions et activités existant dans le voisinage.

9. Elle expose qu'en l'espèce, onze copropriétaires et locataires du bâtiment où l'exploitation est située ont introduit une réclamation, motivée par le fait que le projet est de nature à troubler la quiétude déjà toute relative de la résidence, qu'ils n'ont pas marqué leur accord sur l'exploitation d'un car-wash dans l'immeuble et que le projet est susceptible de causer une importante moins-value à leur bien. Elle rappelle qu'en première instance, le collège communal a considéré qu'il convenait de prendre en considération les inquiétudes des réclamants quant à la mise en péril de leur quiétude.

Elle considère que si l'acte attaqué constate que le refus de la ville repose sur le fait que le collège estime qu'il doit veiller à redynamiser de manière diversifiée les commerces de proximité et qu'en l'occurrence, différents car-wash du même style sont déjà en activité à proximité et au centre de Châtelet, et si l'acte contient également une motivation relative à la mobilité et au charroi, il n'expose en revanche aucun motif « relatif à la situation spécifique des habitants de la Résidence Benjamin qui sont pourtant les voisins les plus exposés aux nuisances générées par l'exploitation (bruits et odeurs) », ni, dès lors, aucun motif relatif au caractère admissible ou non des nuisances générées par l'exploitation pour les copropriétaires et locataires susvisés.

10. Elle en conclut que la partie adverse n'a pas examiné *in concreto* et avec minutie la compatibilité du projet avec le voisinage le plus proche, soit la résidence Benjamin, notamment « dans le but d'assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation », au sens de l'article 2 du décret du 11 mars 1999 précité. Elle ajoute que la partie adverse n'a pas non plus eu égard à l'objectif de protection et d'amélioration de la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable, au sens de l'article D.50 du Code de l'environnement, ni n'a motivé sa décision au regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à cet article D.50, en violation de l'article D.64 du même Code.

Elle considère enfin qu'à défaut de toute mention relative à la réclamation des habitants de la résidence Benjamin et à leur situation spécifique, les motifs exprimés dans l'acte attaqué ne rencontrent pas cette réclamation et ne permettent pas de comprendre pourquoi les objections n'ont pas été suivies ni

pourquoi la partie adverse ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou non le permis demandé.

11. En réplique, la requérante conteste que l'acte attaqué se limite à une modification d'usage sans rien changer, soit à la transformation d'un car-wash pour compte propre en un car-wash commercial, alors que l'un et l'autre des établissements ne sont pas comparables en termes de nuisance (l'un comptait un maximum de 10 véhicules par semaine, l'autre prévoit une capacité de 25 véhicules par jour).

Elle considère que le fait de citer, dans l'acte attaqué, les termes du recours de l'exploitant relatifs à l'« inquiétude du voisinage – copropriété » ne suffit pas à démontrer que la partie adverse a concrètement examiné les nuisances, notamment sonores et olfactives, générées par le projet pour la copropriété, ni leur impact sur la valeur des appartements de la copropriété et qu'il en va d'autant plus ainsi que la motivation formelle de l'acte ne se prononce pas sur ce paragraphe, soit sur le bien- ou mal-fondé des allégations de l'exploitant.

Elle considère en substance que le fait d'imposer comme condition d'exploitation un horaire particulier du lundi au samedi entre 8 heures 30 et 18 heures ne constitue pas non plus une « réponse à la réclamation » des habitants puisqu'en outre, la partie adverse semble ainsi accorder *prima facie* à l'exploitant un horaire plus large que celui proposé.

IV.2. Thèse de la partie adverse

12. Après un rappel de la position du collège communal en première instance et de la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse répond que l'autorité compétente sur recours a pris appui en parfaite connaissance de cause sur la notice d'évaluation des incidences, sur les motifs de refus du collège, sur les motifs invoqués dans le recours, et a procédé à un examen de la comptabilité du projet avec le voisinage conformément à l'article 26 du CWATUP, alors applicable.

Elle expose qu'en effet, le ministre rappelle les considérations défavorables du collège communal, qu'il prend acte des motifs contenus dans le recours, notamment du fait que le nettoyage des véhicules se fera, durant les heures de bureau, dans un espace clos, c'est-à-dire que le bruit des machines, d'ailleurs peu bruyantes, en sera atténué, et que, quant à la compatibilité de l'activité de service avec le voisinage en zone d'habitat, il souligne à juste titre que l'établissement projeté vise une modification d'usage, à savoir la transformation d'un car-wash pour compte propre en un car-wash commercial, d'un bâtiment existant et autorisé, sans

modification urbanistique ou architecturale. À son estime, « en clair, rien ne change ».

13. Elle poursuit en indiquant que, nonobstant cette absence de changement, l'autorité procède à un examen de la comptabilité du projet avec le voisinage, puisqu'elle prend acte du fait que l'établissement est localisé à front de la rue de la Station, dans un environnement caractérisé par une mixité de fonctions résidentielle et non résidentielle, et « qu'eu égard aux caractéristiques de la zone, s'agissant des commerces et des riverains les plus proches de l'exploitation et du charroi généré par l'établissement, il ne devrait pas y avoir de surcharge excessive pour le voisinage ». Elle en conclut qu'il est inexact de prétendre que la partie adverse n'a pas eu égard au prescrit de l'article 26 du CWATUP et n'a pas tenu compte du motif principal de refus, à l'estime de la requérante, qui tient à la présence de la copropriété.

14. Elle fait encore valoir que c'est dans le même esprit que la DGO4 a jugé « qu'au bénéfice de l'imposition de conditions particulières d'exploitation relatives à une gestion adéquate des eaux de lavage, au respect de plage horaire d'exploitation, la fonction résidentielle de la zone ne serait pas mise en péril compte tenu notamment de la capacité limitée de traitement quotidien des véhicules (25), et du fait que l'essentiel des activités sources de nuisances, se dérouleront dans un espace clos ».

Observant que l'acte attaqué impose des limites d'horaire de l'exploitation du lundi au samedi entre 8 heures 30 et 18 heures et des conditions de déversement des eaux issues de l'établissement, et que le plan d'implantation volet environnement joint à l'acte attaqué détaille le nombre maximum des véhicules stockés et des lavages de véhicules par semaine, la partie adverse estime que toutes ces conditions et la motivation de l'acte attaqué montrent que l'auteur de l'acte attaqué a statué en parfaite connaissance de cause et a procédé à un examen complet des circonstances de la cause, dans le respect des dispositions et principes visés au moyen.

IV.3. Examen

15. En l'espèce, l'acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« [...] »

Considérant [...] que l'enquête publique a fait l'objet d'observation[s] ayant trait à la mise en péril de la quiétude des copropriétaires et locataires de la "Résidence Benjamin";

Considérant que le Collège communal de Châtelet a émis un avis préalable défavorable dont la motivation repose principalement sur les considérations suivantes :

“ Considérant que le cumul de ces nuisances pourrait générer un impact non négligeable sur la tranquillité du quartier et des habitations avoisinantes;
Considérant que différents car-wash (manuels) du même style sont déjà en activité à proximité et au centre ville de Châtelet;
Considérant qu’il y a lieu de craindre une recrudescence de ce genre d’activité déjà bien implantée dans les alentours; qu’aucune innovation n’est apportée par la création du futur car-wash;
Considérant que le Collège communal doit veiller à redynamiser de manière diversifiée les commerces de proximité”;

[...]

Considérant qu’à l’issue de l’instruction, le Fonctionnaire technique compétent en première instance a rédigé un rapport de synthèse proposant de refuser le permis d’environnement sollicité;

Considérant que le Collège communal de Châtelet a suivi cette proposition; qu’en séance du 21 avril 2017, il a refusé le permis unique; que le refus repose sur le fait que le Collège estime qu’il doit veiller à redynamiser de manière diversifiée les commerces de proximité et qu’en l’occurrence différents car-wash du même style sont déjà en activité à proximité et au centre ville de Châtelet;

[...]

Considérant que [le] recours est rédigé comme suit :

“ [...] Inquiétude du voisinage - Copropriété
Le nettoyage des véhicules (tant pour le lavage que pour le nettoyage intérieur) se fera dans un espace clos. Cela veut dire que le bruit des machines sera atténué.
D’autre part, les machines utilisées sont peu bruyantes et respectent le nombre de décibels autorisés cela ne fait pas plus de bruit que le passage incessant de véhicules sur la chaussée.
Le car-wash sera ouvert durant les heures de bureau. Cela ne risque donc pas de gêner les voisins proches.
Durant leur nettoyage, les véhicules seront à l’arrêt. Le bruit des moteurs ainsi que les gaz d’échappement seront donc nuls, en dehors de la circulation interne et externe.
[...]”;

[...]

Considérant que la parcelle sur laquelle se situe l’établissement à propos duquel une demande de permis d’environnement a été introduite est inscrite en zone d’habitat (article 26 du CWATUP) au plan de secteur de Charleroi (AR du 10/09/1979);

Considérant qu’aux termes de l’article 26 du CWATUP :

[...]

Considérant que l’exploitation susvisée constitue une activité de service; qu’à ce titre, elle peut être autorisée en zone d’habitat pour autant qu’elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu’elle soit compatible avec le voisinage;

Considérant que l'établissement n'est pas situé dans le périmètre d'un PCA ou d'un lotissement;

Considérant que l'établissement projeté vise une modification d'usage (transformation d'un car wash pour compte propre en un car wash commercial) d'un bâtiment existant et autorisé, sans modification urbanistique ou architecturale;

Considérant que l'exploitant a fourni une photo de la façade repeinte en teinte gris clair;

Considérant que l'établissement est localisé à front de la rue de la Station, dans un environnement caractérisé par une mixité de fonctions résidentielle et non résidentielle;

Considérant qu'en égard aux caractéristiques de la zone, s'agissant des commerces et des riverains les plus proches de l'exploitation et du charroi généré par l'établissement, il ne devrait pas y avoir de surcharge excessive pour le voisinage;

Considérant que l'établissement est repris en zone d'assainissement collectif au plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique de la Sambre; que l'eau utilisée par l'établissement provient du réseau de la distribution; que les eaux générées sont rejetées en égouts au sein du bassin technique de la station d'épuration ROSELIES- 52074/01 d'une capacité nominale de 127000 EH;

Considérant que l'établissement génère des eaux usées industrielles, domestiques et des eaux pluviales; que les eaux usées industrielles proviennent de la zone de lavage des véhicules; que sur la base des dispositions de l'annexe XLVI du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau, la charge générée par l'établissement vis-à-vis des eaux usées domestiques peut être estimée à 1 EH; que les eaux pluviales sont essentiellement constituées d'eaux de pluies de toiture et d'eaux de ruissellement des parkings;

[...]

Considérant que le respect des prescriptions légales et réglementaires, des conditions générales, ainsi que des conditions particulières adaptées au projet, est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement et rend le projet compatible avec l'homme et l'environnement ».

16. 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 fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement

dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

Par ailleurs, l'acte attaqué a, en l'espèce, été adopté sur recours en réformation et n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui fondent la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder le permis d'environnement sollicité. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de la requérante, fût-elle la première autorité chargée de se prononcer sur la demande de permis, quant à la compatibilité du projet avec le voisinage. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité de recours et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

17. Il ressort de l'extrait de l'acte attaqué ci-avant reproduit que celui-ci rappelle en substance la teneur de l'observation des copropriétaires et locataires de la résidence Benjamin (mise en péril de leur quiétude) et celle de l'avis préalable défavorable du collège communal donné le 17 mars 2017.

En ce qui concerne le contenu de la décision de refus prise le 21 avril 2017 par le collège communal, l'auteur de l'acte attaqué n'en retient qu'un des motifs lié au souhait d'une redynamisation diversifiée des commerces de proximité. Il passe ainsi sous silence la motivation de la décision de première instance ayant trait à la mise en péril de la quiétude des occupants de l'immeuble où a lieu l'exploitation projetée et au problème lié à la fluidité du trafic. Sur ce point, la décision du collège était notamment motivée comme il suit :

« [...]

Considérant que le procès-verbal d'enquête publique a suscité une lettre de réclamation signée par 11 personnes;

Considérant qu'il ressort de la réclamation que la quiétude des copropriétaires et locataires de la "Résidence Benjamin" serait mise en péril;

Considérant que ces inquiétudes sont à prendre en considération;

Considérant que l'emplacement même du bâtiment semble peu compatible avec l'activité projetée pour ne pas gêner le flux de circulation par la visite de 25 clients estimé par l'exploitant;

Considérant par ailleurs que l'exploitant ne prévoit qu'une seule voie d'accès pour le lavage des véhicules [...] ».

18. Dans l'examen du projet au regard des critères fixés à l'article 26 du CWATUP, l'auteur du projet observe que l'établissement n'est pas situé dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement (PCA) ou d'un lotissement, que l'établissement projeté vise une modification d'usage d'un bâtiment existant et autorisé, « sans modification urbanistique ou architecturale » et que l'établissement est localisé à front de la rue de la Station, dans un environnement caractérisé par une « mixité de fonctions résidentielle et non résidentielle ». Il considère qu'en égard aux caractéristiques de la zone, s'agissant des commerces et des riverains les plus proches de l'exploitation et du charroi généré par l'établissement, il ne devrait pas y avoir de surcharge excessive « pour le voisinage ».

19. Si l'acte attaqué examine ainsi la compatibilité du projet contesté en rapport avec le « voisinage » du site de l'exploitation, les motifs ci-avant rappelés ne permettent pas de comprendre pourquoi l'autorité statuant sur recours passe outre aux objections formulées de manière spécifique, non par de simples voisins mais par les résidents de l'immeuble même au rez-de-chaussée duquel est exploitée l'activité commerciale contestée. Certes, l'auteur de l'acte reproduit de larges extraits du recours porté devant lui, dans lequel la question de l'« Inquiétude du voisinage – Copropriété » est abordée. Toutefois, même une lecture bienveillante de l'acte attaqué ne permet pas de considérer qu'il aurait entendu s'approprier les considérations du demandeur de permis à cet égard.

Il résulte de ce qui précède que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé pouvoir passer outre aux inquiétudes émises par le voisinage immédiat, soit les occupants de la résidence Benjamin, ni pourquoi elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou non le permis sollicité.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

20. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement du 21 août 2017 octroyant à Sergun Serce l'autorisation d'exploiter un car-wash à la main dans un garage d'entretien et de réparation de véhicules sur un bien sis rue de la Station, 98 à Châtelet.

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 22 octobre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux