

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 251.113 du 28 juin 2021

A. 233.194/XIII-9222

En cause : **1. MARTOS** Manuel,
 2. LEFORT Julie,
 ayant tous les deux élu domicile chez
 M^e Stéphane RIXHON, avocat,
 boulevard du Souverain 68/7
 1170 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Florennes,
2. 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 en commandite simple WILL I AM,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 mars 2021, Manuel Martos et Julie Lefort demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 26 janvier 2021 par laquelle le collège communal de Florennes délivre à la société en commandite simple (SCS) Will I Am un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment industriel de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé (Florennes) et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 16 avril 2021, la SCS Will I Am a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif de la seconde partie adverse ont été déposés.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 10 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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 18 septembre 2020, la SCS Will I Am introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé (Florennes) et cadastré 8^{ème} division, section B, 785t2.

Elle précise dans sa requête en intervention que, quelques mois avant cette date, elle a introduit une première demande de permis d'urbanisme qui a abouti à une décision de refus le 7 juillet 2020.

Au plan de secteur, ce bien est en zone d'activité économique mixte. Il se situe le long d'une voirie régionale et d'une ancienne voie de chemin de fer.

Les requérant sont riverains du projet litigieux : ils habitent dans l'ancienne gare ferroviaire, réaménagée en habitations, qui jouxte la parcelle

concernée. Cette ancienne gare figure elle aussi en zone d'activité d'économie mixte.

2. L'administration communale de Florennes délivre l'accusé de réception de dossier complet le 8 octobre 2020.

3. Du 15 au 29 octobre 2020, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu au dépôt de six réclamations dont deux émanent des requérants.

4. Le 17 novembre 2020, le collège communal de Florennes émet un avis préalable favorable. Cet avis indique notamment que le projet vise la construction d'un hangar dans une zone adéquate au plan de secteur, que les habitations voisines dans l'ancienne gare sont situées dans une zone non destinée à l'habitat, que le demandeur de permis est en droit de valoriser son terrain et que, pour une meilleure intégration à son environnement, le projet a été modifié et présente un gabarit similaire aux bâtiments voisins.

5. Le 12 janvier 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable.

6. Le 26 janvier 2021, le collège communal décide d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SCS Will I Am, bénéficiaire de l'acte entrepris, est accueillie.

V. Demande de mise hors cause de la seconde partie adverse

La Région wallonne demande à être mise hors cause dès lors que le fonctionnaire délégué a émis un avis défavorable sur le projet tout au long de la procédure.

La seconde partie adverse a été amenée à rendre un avis dans le cadre du projet présenté. Cet avis étant défavorable, il y a lieu de la mettre hors cause.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision

administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Deuxième moyen, en sa seconde branche

VII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles D.62, D.66 et D.67 du Code de l'environnement, des articles D.IV.15 et D.IV.6 du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux du droit, « notamment le principe de motivation formelle, le principe de motivation matérielle, le principe de ne se prononcer que sur un dossier complet », de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

Dans une seconde branche, ils critiquent l'insuffisance de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Alors que le projet prévoit la construction de deux voiries internes et de garages industriels sur un site actuellement verdurisé, ils relèvent que la notice renseigne que le projet ne donnera pas lieu à des rejets de gaz, de vapeur d'eau, de poussières ou d'aérosols ou des résidus dans l'air, que les activités qui y sont envisagées ne seront pas productrices de déchets ni des nuisances sonores, que la construction ne portera pas atteinte à l'esthétique générale du site et que le projet ne prévoit pas la construction ou l'aménagement de voiries.

B. La requête en intervention

Selon la partie intervenante, le projet consiste en la construction d'un hall de stockage qui n'a pas vocation à accueillir les activités listées à la rubrique A99 du formulaire statistique. A son estime, la décision de ne pas réaliser une étude d'incidences est adéquate compte tenu de la nature du projet. Elle rappelle également qu'il appartient aux requérants de démontrer qu'en raison des lacunes de la notice, l'autorité n'a pas statué en connaissances de cause.

VII.2. Examen prima facie de la seconde branche

1. L'article D.66, § 1^{er}, du Livre I du Code de l'environnement dispose comme suit :

- « Art. D.66. § 1^{er}. La notice d'évaluation des incidences comporte au minimum les informations suivantes :
- 1° une description du projet, y compris en particulier :
 - a) une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et, le cas échéant, des travaux de démolition;
 - b) une description de la localisation du projet, en accordant une attention particulière à la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées;
 - 2° une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet;
 - 3° une description de tous les effets notables, dans la mesure des informations disponibles sur ces effets, que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant :
 - a) des résidus et des émissions attendus ainsi que de la production de déchets, le cas échéant;
 - b) de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité;
 - 4° il est tenu compte des critères de l'annexe III, le cas échéant, lors de la compilation des informations conformément aux points 1° à 3° ».

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité devant accorder ou refuser un permis de le faire 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 n'a été accordée qu'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. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement pour apprécier les incidences du projet, elle peut également se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, comme les pièces du dossier de la demande.

En outre, il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

2. En l'espèce, contrairement à ce qu'affirme le fonctionnaire délégué dans son avis, la notice est particulièrement sommaire à plusieurs égards.

Tout d'abord, son cadre 5, intitulé « Effets du projet sur l'environnement », renseigne que le projet ne provoquera ni rejets de gaz ou de poussières ni nuisances sonores, alors que le projet porte sur la construction d'un

hall de stockage qui comporte plusieurs portes d'accès, ce qui doit vraisemblablement induire des nuisances de ce type.

Ensuite, les cadre 6 et 7, relatifs, d'une part, à la « [j]ustification des choix et de l'efficacité des mesures palliatives ou protectrices éventuelles ou de l'absence de ces mesures » et, d'autre part, aux « [m]esures prises en vue d'éviter ou de réduire les effets négatifs sur l'environnement » n'ont aucun contenu.

3. Par ailleurs, aucune autre pièce du dossier ne permet de combler les lacunes de la notice.

4. De son côté, l'autorité communale affirme de manière stéréotypée que la réalisation d'une étude d'incidences n'est pas nécessaire.

Le permis attaqué comporte encore les motifs suivants :

« [...] Considérant que le projet vise la construction d'un hangar dans une zone adéquate au plan de secteur;

Considérant que l'ancienne gare voisine a été transformée en logement alors même qu'elle se trouve dans la même zone d'activité économique mixte que le projet; que la parcelle concernée est située au milieu de cette zone; qu'on peut considérer que les bâtiments utilisés comme habitation et situés du même côté que le projet sont, eux, dans une zone non prévue pour recevoir des habitations;

Considérant que le projet du demandeur est donc bien conforme au plan de secteur;

Considérant que celui-ci a été modifié afin d'améliorer son intégration dans l'environnement;

Considérant que les plantations permettront de masquer en partie ce bâtiment;

Considérant qu'il n'est pas question de faire un procès d'intention au demandeur en ce qui concerne l'utilisation de ce bâtiment et la circulation des véhicules;

Considérant que le hangar reprend un gabarit similaire aux bâtiments voisins;

Considérant qu'un des réclamants a produit, lors de l'enquête publique, un document d'ordre privé indiquant qu'une zone de *non aedificandi* existe en bordure du terrain étudié;

Considérant que le demandeur a lui joint à son dossier un courrier de la SNCB indiquant que cette zone n'est plus d'application;

Considérant que la région semble ne pas tenir compte de ce courrier;

Considérant qu'un long échange avec le demandeur a fait ressortir sa volonté de voir son permis délivré en l'état, même s'il s'expose ainsi à un potentiel recours de la région et un recours plus certain de la part du voisin;

Considérant qu'un permis d'urbanisme est délivré sous réserve du droit des tiers; qu'il n'appartient pas à l'administration communale de trancher cette question; que nous n'en avons pas la compétence;

Considérant que les autres paramètres du projet sont corrects et ne remettent pas en cause la délivrance d'un permis;

Considérant que le demandeur a déjà fait l'effort de décaler son bâtiment pour créer une zone végétalisée afin de minimiser l'impact sur les voisins; que la zone litigieuse n'est donc plus occupée que sur une moitié de sa surface ».

5. Aucun de ces motifs ne permet de combler les lacunes de la notice, en manière telle qu'il est raisonnablement plausible que celles-ci n'ont pas permis l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause.

En particulier, la conformité du projet au regard du zonage et la non-conformité de l'habitation voisine au plan de secteur ne suffisent pas à justifier la délivrance du permis dès lors que, si ces éléments sont pertinents, les incidences sur l'environnement du projet sont en réalité inconnues. Sur ce point, l'autorité n'a pu statuer en pleine connaissance de cause.

Dans cette mesure, la seconde branche du deuxième moyen est sérieuse.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les requérants exposent que l'urgence résulte de la mise en œuvre imminente du projet qui comporte un risque de préjudice personnel et grave en raison de la violation de la zone *non aedificandi* dont elles se prévalent.

En outre, ils font état d'une atteinte à leur cadre de vie en ce que le bâtiment industriel en projet et sa voie d'accès ne correspondent en rien à l'esthétique des autres bâtiments de la zone rurale. Ils mettent également en exergue la pollution sonore et olfactive qui résultera de la mise en œuvre du projet, d'autant que l'autorité n'a pas d'idée précise de l'utilisation du bien litigieux, dont les nombreuses portes de garage impliquent une perte d'intimité pour les requérants.

A leur estime, le projet accentuera la dangerosité de la circulation. Ils soutiennent qu'il serait plus judicieux d'implanter cette zone de stockage dans un zoning industriel et ajoutent que les activités industrielles empêcheront tout retour de la nature.

B. La requête en intervention

La partie intervenante conteste l'urgence dès lors que la zone *non aedificandi* n'est pas établie par une règle de police d'aménagement du territoire mais constitue en réalité une servitude conventionnelle du fait de l'homme destinée à garantir la circulation des trains qui a donc perdu toute utilité depuis la mise hors service de la ligne de chemin de fer.

Elle fait valoir que le projet est conforme à la destination de la zone au plan de secteur, qu'il présente une taille courante et qu'il sera réalisé en matériaux classiques dans un cadre bâti qui est disparate, compte tenu notamment de la présence d'anciens bâtiments industriels en fond de zone.

Elle relève qu'il ressort de la lecture des plans qu'il n'y a pas d'installation sanitaire, que les portes d'accès ne sont pas situées face à la propriété des requérants et que la voirie est en ligne droite et ne présente aucun danger.

Elle estime enfin que les requérants se livrent à un exposé théorique de l'urgence.

VIII.2. Examen

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ».

Il résulte de cette disposition que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner, l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision

attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte.

En l'espèce, les parties requérantes doivent raisonnablement s'attendre à ce qu'un projet, tel que celui qui est autorisé par l'acte attaqué, soit érigé à cet endroit, compte tenu de l'affectation de la parcelle en zone d'activité économique mixte.

Il n'en reste pas moins que ce projet constitue objectivement une altération de leur cadre de vie alors que, d'une part, les incidences environnementales du projet sont largement inconnues et que, d'autre part, un document – dont la valeur juridique est incertaine à ce stade de la procédure – crée une zone *non aedificandi* dont le non-respect a pour conséquence d'accroître les nuisances que vont devoir subir les parties requérantes.

Dans ces circonstances spécifiques, il y a lieu de considérer que la réalisation du projet emporte, dans leur chef, des conséquences d'une gravité suffisante pour justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Enfin, interpellée à plusieurs reprises sur ses intentions quant à la mise en œuvre de son permis, la partie intervenante n'affirme à aucun moment qu'elle attendra l'aboutissement de la procédure au fond avant d'entamer les travaux.

IX. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors cause.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la SCS Will I Am est accueillie.

Article 3.

Est suspendue l'exécution de la décision du 26 janvier 2021 par laquelle le collège communal de Florennes délivre à la SCS Will I Am un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment industriel de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé (Florennes).

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 28 juin 2021 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Luc Donnay