

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.198 du 6 juillet 2021

A. 232.505/XIII-9150

En cause : **STEREF** Michel,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas DUBOIS, avocat,
 chaussée de Louvain 523
 1380 Lasne,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
 boulevard du Midi 29
 6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

**l'association sans but lucratif ST. JOHN'S
INTERNATIONAL SCHOOL**,
ayant élu domicile chez
M^e Isabelle COOREMAN, avocat,
avenue Charles Quint 586/9
1082 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 18 décembre 2020, Michel Steref demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 15 octobre 2020 du ministre de l'aménagement du territoire, qui délivre, sur recours, à l'association sans but lucratif (ASBL) St. John's International School (SJIS) un permis d'urbanisme relatif à un bien sis drève de Richelle, n° 138, à Waterloo et ayant pour objet la transformation d'un terrain naturel existant en un terrain synthétique multisports et en zone de jeux, et la construction d'une palissade antibruit, moyennant la réduction de la hauteur de la palissade à deux mètres, et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 14 janvier 2021, l'ASBL St. John's International School demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 20 mai 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 10 juin 2021.

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

M^e Coline Gillard *loco* M^e Nicolas Dubois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Maxime Lecomte *loco* M^e Isabelle Cooreman, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les antécédents de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 248.609 du 15 octobre 2020. Cet arrêt, rendu entre les mêmes parties, annule le permis d'urbanisme octroyé sur recours, le 15 octobre 2019, à l'ASBL St. John's International, relatif à un bien sis drève de Richelle, 138 à Waterloo et ayant pour objet la transformation d'un terrain existant en terrain synthétique, moyennant la mise en œuvre d'une palissade antibruit.

Il convient de s'y référer et d'exposer en outre les faits suivants, qui ont conduit à l'adoption de l'acte attaqué dans la présente affaire.

4. Le 6 mars 2020, la partie intervenante introduit auprès du fonctionnaire délégué une nouvelle demande de permis d'urbanisme.

La demande décrit son objet comme suit :

« Travaux déjà effectués en exécution du permis délivré par le fonctionnaire délégué en date du 27 juillet 2017, autorisant "la transformation d'un terrain existant en terrain synthétique multisports". Transformation d'un terrain naturel existant de jeux et football en un terrain multisports synthétique destiné à la même utilisation (16 x 28 m) 448 m² et zone de jeux de 120 m². Le terrain multisports est situé derrière la maison 138 Drève Richelle, appartenant à l'école.

La présente demande est identique [à] la demande ayant abouti au permis du 15 octobre 2019, sauf que la présente demande prévoit également la construction d'une palissade anti-bruit afin de réduire les nuisances sonores dont se plaint la voisine du n° 136.

Le demandeur précise explicitement ne pas renoncer, ni à sa précédente demande de permis, ni au permis du 15 octobre 2019 ».

Selon la demande, l'écran antibruit « Noise Reducer », non encore implanté, aurait une hauteur de 2,50 mètres.

5. Une procédure d'annonce de projet est organisée du 16 mai au 2 juin 2020. Elle donne lieu à une réclamation introduite le 26 mai 2020 par le conseil du requérant.

6. Le 3 juin 2020, la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) émet un avis favorable à 7 voix pour et 6 contre.

En sa séance du 15 juin 2020, le collège communal émet un avis défavorable au sujet de la demande de permis.

Le 26 juin 2020, le fonctionnaire délégué refuse le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 16 juillet 2020, le conseil de l'intervenante introduit un recours administratif contre le refus du permis d'urbanisme du 26 juin 2020.

Dans sa première analyse du recours du 11 août 2020, la DGO4 signale entre autres que les plans joints au recours sont lacunaires, mal définis et non conformes à la réglementation en vigueur (CoDT), notamment en ce qui concerne les échelles de plans, coupes et élévations transmis. L'intervenante y répond par un courriel du 26 août 2020³¹.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 28 août 2020. Le même jour, la commission émet un avis favorable conditionnel sur la demande. La condition propose la plantation sur la face extérieure de la palissade antibruit d'un écran végétal constitué de lierre grimpant, dans un souci d'intégration paysagère.

Le 17 septembre 2020, la direction juridique des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

8. Le 15 octobre 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à l'association intervenante le permis d'urbanisme sollicité, moyennant la réduction de la hauteur de la palissade à 2 mètres de hauteur

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

9. La requête en intervention introduite par l'ASBL St. John's International, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie requérante

10. Le requérant justifie son intérêt au recours par le fait qu'il est propriétaire de l'immeuble situé au numéro 136 de la drève Richelle, soit un riverain immédiat du terrain sur lequel le permis d'urbanisme attaqué autorise la construction d'un terrain synthétique multisports.

V.2. Thèse de la partie intervenante

11. La partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité déduite du défaut d'intérêt du requérant au présent recours.

Elle fait valoir que la nuisance principale dont il se plaint est de nature sonore, que celle-ci n'est évidemment pas causée par les infrastructures de sport autorisées mais par les cris d'enfants, et que ceux-ci pourront toujours jouer sur le terrain avec ou sans de telles infrastructures, de sorte qu'il n'y a pas de « *condition sine qua non* » entre la nuisance et l'exécution du permis ». Elle considère qu'à supposer que cette nuisance découle de la construction litigieuse autorisée, les nuisances sonores constituent une charge normale. Quant aux nuisances visuelles, elle indique qu'elles seront atténuées par la haie projetée qui atteindra rapidement une hauteur suffisante.

V.3. Examen

12. Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Lorsque le requérant est domicilié, propriétaire ou exploitant d'un établissement à proximité immédiate du projet litigieux et que celui-ci est de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement des lieux, ces seules circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

En l'espèce, l'acte attaqué autorise la régularisation de l'installation d'un terrain synthétique multisports de 448 m² derrière le bâtiment sis drève Richelle, n°138 à Waterloo, en zone d'habitat au plan de secteur. Le requérant, propriétaire de la maison voisine dont le jardin est contigu au terrain de sports, justifie en cette seule qualité de l'intérêt légalement requis pour poursuivre l'annulation de ce permis d'urbanisme. Par ailleurs, il est difficilement contestable que cette installation puisse être à l'origine d'inconvénients pour le voisin immédiat.

Le recours est recevable.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

13. Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article D.II.24. du Code du développement territorial (CoDT), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il fait grief à l'acte attaqué de régulariser le terrain de sport et, partant, d'autoriser la transformation d'un jardin en terrain multisports à revêtement synthétique en zone d'habitat, en se référant uniquement à la motivation de l'arrêté

ministériel précité du 15 octobre 2019, en ce qui concerne la compatibilité de l'activité avec le voisinage et la destination principale de la zone, alors qu'il a été annulé par le Conseil d'État le 15 octobre 2020. Il souligne que cette annulation est précisément fondée sur l'insuffisance de la motivation de l'acte au regard de l'article D.II.24. précité du CoDT et, notamment, sur le fait que l'équipement sportif critiqué ne correspond pas à la définition de la zone de cours et jardins, soit l'espace au sol à vocation d'agrément lié à une habitation. Il souligne que l'acte attaqué n'apporte aucune motivation supplémentaire par rapport à celle ainsi sanctionnée par l'arrêt d'annulation du 15 octobre 2020.

Il en déduit que la régularisation du terrain de sport en lieu et place d'un jardin situé à l'arrière d'une habitation n'est pas compatible avec le voisinage, au sens de l'article D.II.24. du CoDT, en raison des nuisances sonores et visuelles ainsi admises. À son estime, c'est dire « si la construction de ce terrain multisport n'a strictement rien à voir avec les équipements de jeux qui équipent certains jardins de maison d'habitation ».

VI.2. Thèse de la partie adverse

14. Rappelant sa défense dans le cadre du recours précédent dirigé contre l'arrêté ministériel du 15 octobre 2019, la partie adverse se réfère à la réponse qu'elle avait donnée sur la première branche du premier moyen.

N'ignorant pas l'arrêt d'annulation prononcé le même jour que l'adoption de l'acte présentement attaqué, elle déclare se référer à la sagesse du Conseil d'État, tout en ajoutant, d'une part, que le dossier de demande était bien plus complet que le précédent (dossier de demande, recours administratif, pièces complémentaires déposés avant l'audition), ce qui a permis d'apprécier davantage la compatibilité avec le voisinage des actes et travaux, et que, d'autre part, elle a complété la motivation de l'acte par la condition de réduire la hauteur de la palissade à 2 mètres « afin que cette dernière s'inscrive dans les actes et travaux ayant un impact limité » ou, autrement dit, afin de rendre les actes et travaux autorisés compatibles avec le voisinage.

VI.3. Thèse de la partie intervenante

15. L'intervenante répond qu'il n'appartient pas à la Région wallonne, saisie d'un recours en réformation, d'exposer les raisons pour lesquelles elle ne suit pas l'avis de l'auditeur auprès du Conseil d'État, émis à propos du permis d'octobre 2019.

Elle rappelle ensuite les points abordés alors par l'auditeur et le Conseil d'État, en ce qui concerne le « conflit de voisinage », les nuisances sonores et visuelles, et y réplique comme il suit.

16. En ce qui concerne le conflit de voisinage, elle fait valoir que la question de la compatibilité du projet avec le voisinage n'a pas été écartée par une simple référence, au demeurant toujours pertinente, à l'existence du conflit de voisinage mais qu'elle a également été examinée en tant que telle, notamment au regard des incidences visuelles et sonores (limitées). Elle considère que toute la question est donc de savoir si celles-ci rompent de manière excessive l'équilibre entre les voisins et qu'à cet égard, ce n'est pas à l'autorité administrative de trancher définitivement la question mais aux juridictions judiciaires.

17. Quant aux nuisances sonores, elle expose que la référence à la proximité de l'autoroute est tout à fait justifiée dès lors que la condition de la compatibilité de l'activité non résidentielle avec le voisinage impose qu'il soit tenu compte non seulement des caractéristiques de la construction projetée mais aussi de l'activité qu'elle abritera et des « activités existantes dans le voisinage », notamment. À son estime, la proximité du Ring constitue une activité existante générant une incidence acoustique importante et il n'est pas démontré que les activités sur le terrain de sport aggravent la situation puisqu'il s'agit tout au plus d'une augmentation de trois décibels pendant deux récréations. Elle ajoute qu'il doit en effet être tenu compte des nuisances préexistantes qui relativisent l'importance de la « nouvelle nuisance » et que, par ailleurs, la CCATM avait également retenu la proximité de l'autoroute dans son avis favorable.

Elle considère que l'acte attaqué ne prend pas seulement en compte la nuisance sonore existante de l'autoroute, mais également la nuisance existante émanant des infrastructures scolaires préexistantes. Elle conclut qu'en tout état de cause, il s'agit d'un argument surabondant puisque les cris des enfants constituent une charge normale, même sans autoroute à proximité.

Sous l'intitulé « le terrain aménagé a une incidence similaire [à] un terrain non aménagé », elle soutient qu'il n'y a tout simplement pas de lien causal entre l'infrastructure du terrain de sport ou les modules de jeu et les nuisances sonores alléguées puisque ce sont les cris des enfants lors des activités récréatives qui génèrent la nuisance sonore critiquée et que, partant, le caractère aménagé ou non du jardin importe peu.

Quant à l'horaire des activités non précisé, elle indique que la partie adverse a considéré qu'en soi, les nuisances sonores étaient acceptables, qu'a

fortiori, elle ne devait pas se prononcer quant à leur fréquence et qu'en l'espèce, le grief est devenu sans objet, puisque le permis évoque la question.

Enfin, à propos de la palissade antibruit, elle fait valoir qu'elle ne déforce pas la motivation de l'acte attaqué sur les nuisances sonores considérées comme acceptables, que son placement est plutôt destiné à apaiser le conflit de voisinage et qu'au contraire, elle renforce la compatibilité existante du projet avec le voisinage.

18. Concernant les nuisances visuelles, elle considère que le caractère privatif ou scolaire des modules de sport ou de jeu n'a pas d'incidence, puisqu'elle reste évidemment la même, qu'ils soient utilisés par un cercle restreint ou par des élèves d'une école, outre que les infrastructures seront rapidement cachées par la haie, ôtant toute nuisance visuelle.

Elle conteste, par ailleurs, qu'il convenait d'aborder « la question de la disparition de la zone de cours et jardins », dès lors que les nuisances visuelles ont été considérées comme acceptables par la Région wallonne, qui ne devait donc plus répondre à l'objection.

VI.4. Examen

19. L'annulation d'un acte administratif entraîne celle de l'acte ultérieur qui trouve dans l'acte annulé l'un de ses motifs déterminants ou qui reproduit la même illégalité que l'acte annulé, du moins lorsque l'acte dérivé fait l'objet d'un recours en annulation recevable invoquant l'illégalité ou l'annulation de l'acte de base. L'annulation d'une décision administrative emporte ainsi celle de l'acte attaqué qui se fonde sur cette décision ou en constitue l'exécution.

20. En l'espèce, l'acte attaqué, adopté le jour même où l'arrêt n° 248.609 du 15 octobre 2020, annule l'arrêté précité du 15 octobre 2019, délivre un permis d'urbanisme non seulement pour la construction d'une palissade antibruit mais aussi pour la régularisation de la transformation du terrain naturel existant en un terrain multisports synthétique et en zone de jeux.

L'infrastructure de sport et de jeux est destinée aux élèves fréquentant l'établissement d'enseignement qui est propriétaire du terrain. Il s'agit donc d'une activité non résidentielle. Cette infrastructure est située, à tout le moins pour sa plus grande partie, dans une zone d'habitat au plan de secteur.

21. L'article D.II.24., alinéas 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme il suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. ».

Il appartenait donc à la partie adverse d'examiner si l'activité non résidentielle à régulariser dans la zone d'habitat ne met pas en péril la destination principale de la zone et s'avère compatible avec le voisinage.

La conclusion de cet examen ne peut s'autoriser de l'évidence en l'espèce, dès lors que l'infrastructure de sport et de jeux en cause occupe la quasi-totalité de la zone de cours et jardins attenante à la maison d'habitation sise au numéro 138 de la drève Richelle et contiguë au jardin de l'habitation voisine (n° 136) et que l'article R.IV.1.1 du CoDT définit cette zone de la manière suivante :

« [...]

Au sens de la présente nomenclature, on entend par :

[...]

4° espace de cours et jardins : l'espace au sol à vocation d'agrément lié à une habitation situé soit à l'arrière, soit à l'avant, soit sur le côté de celle-ci et constitué :

- a) soit d'une cour qui est l'espace pourvu d'un revêtement en dur ou en matériau discontinu;
- b) soit d'un jardin qui est l'espace végétalisé;
- c) soit d'une combinaison de ces deux éléments; ».

En prévoyant un terrain de sports qui n'est plus lié à une habitation mais à une école et qui n'est plus végétalisé, le projet porte atteinte à – voire supprime – la zone de cours et jardins, sur presque toute sa surface – au vu des photographies présentes au dossier administratif.

22. En l'espèce, en ce qui concerne l'infrastructure de sport et de jeux, la partie adverse déclare, dans le préambule de l'arrêté attaqué, « confirme[r] les motifs justifiant l'octroi du permis d'urbanisme par l'arrêté ministériel du 15 octobre 2019 » et considère qu'« il n'y a dès lors pas lieu de remettre en cause la transformation du terrain existant en terrain synthétique ». L'acte attaqué reproduit par ailleurs la motivation de l'arrêté ministériel du 15 octobre 2019.

Il reproduit également l'avis de la CAR qui estime que moyennant la pose d'un écran végétal constitué de lierre grimpant, le « projet » n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et contribue

à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti. Pour aboutir à cette conclusion, la CAR se rallie « à la décision ministérielle de 2019 quant à l'opportunité de réaliser ces installations ».

La CAR déclare en outre prendre acte de ce que les installations sportives seront peu fréquentées « selon les éléments mis en exergue par le conseil de la demanderesse lors de l'audition (en semaine de 10h15 à 10h40 et de 12h à 12h55) » mais l'horaire n'est pas érigé en condition (pas plus que l'écran végétal suggérée par la commission) et le recours au Gouvernement wallon fait état de l'utilisation « sporadique » de l'infrastructure à d'autres moments.

23. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas établi que la question de l'admissibilité *in casu* de l'installation litigieuse dans une zone d'habitat, a fait l'objet d'un examen autonome par rapport à la procédure antérieure, quels que soient les renseignements complémentaires nouveaux figurant, le cas échéant, dans les documents relatifs à la troisième demande de permis d'urbanisme.

L'acte attaqué ne contient pas d'autres motifs relatifs à cette admissibilité de telle sorte que la motivation principale de la décision de régulariser l'infrastructure sportive consiste en une référence à la teneur de l'arrêté ministériel du 15 octobre 2019. Or, cet arrêté a été annulé par l'arrêt n° 248.609 du 15 octobre 2020. Celui-ci juge partiellement fondés les deux moyens de la requête. L'arrêté alors attaqué est annulé non seulement parce que la condition relative à la mise en œuvre d'une palissade antibruit est imprécise mais aussi parce que les motifs de la décision critiquée sont insuffisants pour établir que l'infrastructure à régulariser ne met pas en péril la destination principale de la zone d'habitat et est compatible avec le voisinage.

Il s'ensuit que l'annulation de l'arrêté ministériel du 15 octobre 2019 entraîne celle de l'acte attaqué qui y trouve la plus grande partie de ses motifs déterminants.

24. À cet égard, sont irrecevables les critiques de l'intervenante prétendument formulées contre la position de l'auditorat adoptée dans le cadre de la précédente cause mais visant en réalité la solution retenue dans l'arrêt n° 248.609 du 15 octobre 2020, dès lors que cet arrêt est revêtu de l'autorité de la chose jugée *erga omnes*.

Enfin, en ce qui concerne la palissade antibruit, l'acte attaqué ne s'exprime pas au sujet de l'efficacité, en termes de réduction des nuisances sonores, de la palissade dont elle réduit la hauteur à deux mètres. Et s'agissant de l'impact

visuel de la palissade, il ne reprend pas, sans s'en expliquer, la condition suggérée par la CAR et relative à l'implantation d'un écran végétal.

En tout état de cause, comme déjà ci-avant exposé, en autorisant une infrastructure sportive, à destination d'une école, qui occupe la majeure partie d'une zone de cours et jardins dans une zone d'habitat, l'acte attaqué dénature cette zone de cours et jardins qu'il supprime *de facto* à l'endroit considéré.

25. Le moyen unique est fondé, ce que des débats succincts suffisent à constater. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension, ni sur la demande de mise en balance des intérêts en présence, formulée par la partie intervenante sur pied de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

VII. Demande d'annulation partielle

26. Dans le dispositif de sa requête, l'intervenante demande à titre subsidiaire, pour autant que la demande en annulation soit recevable et que « le deuxième moyen soit recevable et fondé », d'annuler uniquement la « condition illégale » sans annuler les autres parties de l'acte.

Une telle demande, sollicitée de manière identique dans l'affaire précédente qui a donné lieu à l'arrêt précité n° 248.609, apparaît comme procédant d'une erreur matérielle, dès lors qu'en l'espèce, un moyen unique est invoqué et que la construction d'une palissade antibruit ne conditionne pas l'octroi du permis d'urbanisme attaqué mais est, cette fois, un des actes et travaux autorisés par celui-ci.

En tout état de cause, la « condition » précitée forme, avec les autres actes autorisés par l'acte attaqué, un ensemble indissociable qui fait obstacle à l'annulation partielle demandée. Elle est en effet destinée à réduire les nuisances sonores qu'engendre l'installation sportive dont la régularisation était sollicitée à titre principal. Ainsi, l'annulation limitée aux conditions assortissant le permis de régularisation attaqué équivaldrait à accorder au bénéficiaire de l'autorisation un permis inconditionnel et reviendrait à une réformation de la décision.

La demande d'annulation partielle n'est pas accueillie.

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

Article 1^{er}

La requête en intervention introduite par l'ASBL St. John's International School est accueillie.

Article 2

Est annulé l'arrêté du 15 octobre 2020 du ministre de l'aménagement du territoire, délivrant, sur recours, à l'ASBL St. John's International School un permis d'urbanisme relatif à un bien sis drève de Richelle, n° 138, à Waterloo et ayant pour objet la transformation d'un terrain naturel existant en un terrain synthétique multisports et en zone de jeux, et la construction d'une palissade antibruit, moyennant la réduction de la hauteur de la palissade à deux mètres.

Article 3

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 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
6 juillet 2021 par :

Colette Debroux,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux