CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.624 du 27 janvier 2023

A. 227.502/XIII-8591

En cause : 1. **DE BLAERE** Cédric,
2. **BOUHY** Marie-Claire,
ayant élu domicile
rue des Moyettes 17
6870 Vesqueville,

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 février 2019, Cédric De Blaere et Marie-Claire Bouhy demandent l'annulation du « refus d'un permis d'urbanisme sur recours par le Gouvernement wallon, pris en date du 27 décembre 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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.

Par une ordonnance du 13 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 janvier 2022.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, président de chambre au Conseil d'État, a exposé son rapport.

Cédric De Blaere, comparaissant en personne, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, a été entendu en son avis.

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 23 février 2018, la commune de Saint-Hubert établit un accusé de réception d'un dossier complet d'une demande de permis d'urbanisme formulée par les requérants, ayant pour objet la « régularisation d'une modification du relief du terrain et le placement de quatre containers ».

La parcelle concernée est située en zone d'habitat à caractère rural sur une profondeur de 50 mètres à partir de la voirie et, pour le solde, en zone forestière au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984.

2. Le 30 avril 2018, le collège communal de Saint-Hubert refuse le permis d'urbanisme, sur le vu de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et considérant que « les documents graphiques sont succincts; que les modifications du relief du sol ne sont nullement illustrées (emprise du sol non illustrée sur le plan d'implantation et absence de coupes); qu'il n'est donc pas possible de se rendre compte de l'ampleur de ces modifications et des raccords avec le terrain naturel », mais également que « par ailleurs, [au vu] du reportage photographique, les containers ne contribuent pas à la qualité du site ».

3. Le 26 juin 2018, la commune de Saint-Hubert établit un accusé de réception d'un dossier complet d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme formulée par les mêmes demandeurs, ayant pour objet la « régularisation d'une modification du relief du terrain et le placement de quatre containers » .

La demande est décrite comme il suit :

- placement à demeure de cinq containers maritimes destinés au stockage/rangement de mobiliers divers;
- recouvrement à claire voie des containers au moyen de voliges en sapin brut non traité, afin de les intégrer au mieux dans le voisinage.

4. Le 27 juin 2018, l'inspecteur commissaire voyer remet un avis favorable.

5. Le 9 juillet 2018, le collège communal de Saint-Hubert émet un avis préalable favorable sur la demande, aux conditions que le bardage en bois soit placé sur toutes les élévations des containers dans le mois qui suit l'octroi du permis et que des haies soient plantées à l'automne 2018 afin que les containers soient totalement invisibles depuis la voie publique.

6. Le 10 août 2018, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur la régularisation des modifications du relief du sol ainsi qu'un avis défavorable sur le placement de quatre containers, considérant que « la présence de containers, même recouvert[s] par un bardage en bois, à front de voirie, n'est pas pertinent[e] en termes de bon aménagement des lieux, d'autant plus que le site est situé au sein même du noyau villageois de Vesqueville » et que, par ailleurs, « le stockage envisagé ("stockage/rangement de mobiliers divers") demeure peu précis; que ce stockage est prévu dans 4 containers, ce qui semble trop important pour un particulier ».

Il constate en outre une incohérence pour ce qui concerne le nombre de containers, à savoir cinq dans la demande et quatre dans le rapport du collège communal.

7. Le 27 août 2018, le collège communal de Saint-Hubert, reprenant les motifs du fonctionnaire délégué, décide d'octroyer le permis d'urbanisme pour la régularisation et la modification de relief du sol mais refuse l'octroi du permis pour la régularisation du placement des containers présents sur la propriété et pour le projet d'un container supplémentaire.

8. Le 22 septembre 2018, les requérants introduisent un recours administratif à l'encontre de cette décision de refus.

9. Le 1er octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 accuse réception du recours et informe les requérants, le fonctionnaire délégué et le collège communal de Saint-Hubert de la date de l'audition par la commission d'avis sur les recours (CAR).

10. Le 10 octobre 2018, la même direction notifie une première analyse préalable à l'audition.

11. Le 5 novembre 2018, la CAR émet un avis défavorable sur la demande, après avoir entendu les parties, considérant que « les plans sont à ce point lacunaires qu'ils ne permettent pas de vérifier la modification du relief naturel, la disposition des containers, leur impact paysager », et qu'en conséquence « l'autorité de recours ne peut statuer en toute connaissance de cause et garantir la parfaite exécution du permis ».

12. Le 6 décembre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions une note et un projet d'arrêté de refus du permis.

13. Le 27 décembre 2018, le ministre refuse d'octroyer le permis pour les deux chefs de la demande. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes critiquent la motivation de l'acte attaqué, estimant qu'elle contient une contradiction en ce que son auteur considère, d'une part, « qu'il y a […] lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant et de son impact dans le paysage rural » et, d'autre, part, « que les installations voisines à destinations agricoles ou d'entreprise ne peuvent être prises en référence pour l'aménagement d'une propriété à vocation résidentielle ».

Elles rappellent l'avis de la CAR, selon lequel « la parcelle où est situé le projet ne fait pas partie du cœur du village mais est située le long d'une voirie

caractérisée par quelques installations agricoles ou industrielles; que le choix du matériau brut des containers est à mettre en relation avec le contexte hétéroclite du site; que ce matériau peut être validé ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que ce moyen manque en fait.

Elle avance que l'entreprise et la ferme, situées de part et d'autre du projet, sont également affectées en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. Elle ajoute qu'il n'en reste pas moins que, d'une part, les parties requérantes n'allèguent pas être des exploitants agricoles mais, au contraire, habiter leur propriété à titre de résidence, et que, d'autre part, l'article D.II.25 du CoDT ne met pas sur le même pied les résidences et exploitations agricoles et les activités autorisées sous certaines conditions dans la zone.

En ce qui concerne la position de la CAR, elle précise que l'avis de celle-ci souligne que les documents produits par les parties requérantes ne permettent pas de mesurer l'impact paysager des containers, raison pour laquelle, avec d'autres motifs, elle est défavorable au projet.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes soutiennent qu'il n'y a pas d'autre motif à l'avis défavorable émis par la CAR que le caractère lacunaire des plans.

Elles rappellent, par ailleurs, leur engagement de continuer la haie à rue, de recouvrir les containers d'un bardage de bois et donc, conformément à la notice d'évaluation, de réduire l'impact paysager.

À défaut d'avoir pu réaliser la totalité des travaux, elles se demandent quels autres documents auraient pu être fournis pour donner des indications supplémentaires sur l'impact paysager, et surtout à quel moment de la procédure elles auraient dû les soumettre.

IV.2. Examen

1. L'article D.II.25 du Code du développement territorial (CoDT) dispose comme il suit :

« La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.

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 de même que 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.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

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, au sens de l'article 1er, 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 de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

2. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« […]

Considérant que la Commission a émis, en date du 5 novembre 2018, un avis défavorable (voir annexe 1); que cet avis a été transmis simultanément au Gouvernement et à l'administration en date du 12 novembre 2018;
Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 6 décembre 2018, réceptionnée en date du 7 décembre 2018; que cette proposition de refus du permis d'urbanisme repose sur les motifs suivants :
"Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
Considérant que l'autorité qui a apprécié la recevabilité et la complétude du dossier a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large, sur [la] base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du livre Ier du Code de l'Environnement; que cette autorité a conclu qu'il n'y a pas lieu de requérir une étude d'incidences sur l'environnement; qu'il y lieu de se rallier à cette analyse;
Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural sur une profondeur de 50 m à partir de la voirie et, pour le solde, en zone forestière au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchateau adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;
Considérant que le bien est situé le long d'une voirie communale (rue des Moyettes);
Considérant que le bien est situé dans un périmètre d'aléa moyen d'inondation par débordement et ruissellement; que, néanmoins, l'objet de la demande ne s'implante pas dans cette zone;
Considérant que la demande vise la régularisation de modifications sensibles du relief du sol sur la parcelle ainsi que la régularisation de la mise en place à demeure en zone de recul côté rue de cinq containers maritimes destinés au

stockage et au rangement d'objets divers de la famille; que certains containers seront déplacés de leur position actuelle vers une implantation définitive;
Considérant qu'il y a lieu de regretter la politique du fait accompli en l'espèce; qu'une telle situation ne peut influencer la décision de l'autorité;
Considérant que la demande n'a pas été soumise à des mesures de publicité;
Considérant que la demande a été soumise à l'avis du Commissaire voyer; que son avis émis le 27 juin 2018 est favorable;
Considérant que la demande a été soumise à l'avis du Fonctionnaire délégué; que celui-ci a émis, en date du 10 août 2018, un avis favorable sur la régularisation des modifications du relief du sol mais un avis défavorable sur le placement de 4 containers, notamment libellé et motivé comme [il] suit :

'(...) Considérant qu'il y a une incohérence pour ce qui concerne le nombre de containers entre le rapport du Collège communal et les plans (4 containers) et l'annexe 4 avec la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (5 containers);
Considérant que les modifications du relief du sol à régulariser ne soulèvent pas de remarques particulières;
Considérant cependant que la présence de containers, même recouverts par un bardage en bois, à front de voirie, n'est pas pertinent en termes de bon aménagement des lieux, d'autant plus que le site est situé au sein même du noyau villageois de Vesqueville;
Considérant par ailleurs que le stockage envisagé (stockage/rangement de mobiliers divers) demeure peu précis; que ce stockage est prévu dans 4 containers, ce qui semble trop important pour un particulier';

Considérant que la décision du Collège communal est motivée notamment comme [il] suit :

(...) Considérant que le Fonctionnaire délégué constate qu'il y a une incohérence pour ce qui concerne le nombre de containers – 5 dans la demande et 4 dans le rapport du Collège communal;
Considérant qu'au vu des plans d'implantation remis, la demande porte sur la régularisation des 4 containers existants sur la propriété avec l'éventualité de la pose d'un cinquième container dont l'emplacement n'a pas été défini dans la demande; que le Collège a décidé de ne prendre en compte que la régularisation de l'existant;
Considérant que les modifications de relief du sol à régulariser ne soulèvent pas de remarques particulières;
Considérant cependant que la présence de containers, même recouverts par un bardage en bois, à front de voirie n'est pas pertinent en termes de bon aménagement des lieux, d'autant plus que le site est situé au sein même du noyau villageois de Vesqueville;
Considérant par ailleurs que le stockage envisagé (stockage/rangement de mobiliers divers) demeure peu précis; que ce stockage est prévu dans 4 containers, ce qui semble trop important pour un particulier ;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que les actes et travaux objets de la demande prennent place sur la partie du bien sise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur;
Considérant que l'article D.II.25 du Code dispose que :

La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.
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 de même que 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.
Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ;

Considérant que les travaux sont conformes à la destination générale de cette zone telle que définie par l'article D.II.25 précité du Code pour autant qu'ils

ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage;
Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant et de son impact dans le paysage rural;
Considérant que le présent recours ne vise que la partie refusée de la demande;
Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, une compétence non liée par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer le projet dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi est dirigé contre une partie de la décision;
Considérant qu'une première demande similaire a été refusée par le Collège communal en date du 30 avril 2018 sur [la] base de l'avis défavorable émis par le Fonctionnaire délégué eu égard au caractère succinct des documents graphiques transmis et vu le fait que les containers ne contribuent pas à la qualité paysagère du site;
Considérant que des documents graphiques peu revus et complétés ont été joints à la présente demande; que néanmoins ces documents sont toujours totalement lacunaires tant au niveau des modifications du relief du sol – absence de profils indiquant à la fois la situation initiale et la situation modifiée afin d'apprécier l'importance des déblais et/ou remblais à régulariser – qu'au niveau de l'implantation future des cinq containers sur le terrain – distances exactes et précises par rapport aux limites parcellaires, par rapport à la voirie, par rapport aux constructions existantes, …;
Considérant que ces informations sont essentielles et indispensables pour pouvoir apprécier l'intégration des actes et travaux réalisés ou projetés au profil du terrain, au cadre bâti et non bâti environnant ainsi que leur impact dans le paysage local;
Considérant, à ce propos, que la Commission mentionne notamment dans son avis :

> (...) Compte tenu de ce qu'en l'espèce, la Commission estime que les plans sont à ce point lacunaires qu'ils ne permettent pas de vérifier la modification du relief naturel, la disposition des containers, leur impact paysager; que l'autorité de recours ne peut statuer en toute connaissance de cause et garantir la parfait exécution du permis;
> En l'état, la Commission émet un avis défavorable';

Considérant que cet avis rejoint les objections formulées ci-avant; qu'il est totalement partagé par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux; que le permis d'urbanisme ne peut dès lors être délivré en l'état ni pour les modifications du relief du sol ni pour l'implantation des cinq containers maritimes;
Considérant, par ailleurs, que l'importante zone de recul entre le front de bâtisse de l'habitation et l'alignement à rue – limite entre le domaine public et le domaine privé – n'est pas destinée à recevoir des containers maritimes de grandes dimensions même habillés de bois tels que projetés; que cette zone doit assurer une liaison cohérente et harmonieuse entre la résidence et l'espace-rue notamment par la présence abondante de végétations et la limitation au strict nécessaire des aires d'accès, de manœuvres et de stationnement – dans le cas présent stationnement à demeure de cinq grands containers en plus des véhicules automobiles; que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce;
Considérant que les infrastructures projetées engendrent une minéralisation excessive de la devanture du logement; que les photos jointes au dossier par le demandeur comme les photos complémentaires transmises à la Commission lors de l'audition sont très parlantes à cet égard;
Considérant que les installations voisines à destinations agricole ou d'entreprise ne peuvent être prises en référence pour l'aménagement d'une propriété à vocation résidentielle;

Considérant, pour tous les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de revoir l'entièreté de l'aménagement de la zone de recul à rue – accès, plantations,... en y excluant la dépose permanente de cinq containers;
Considérant, au vu de ce qui précède, que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux estime que le permis d'urbanisme sollicité ne peut être délivré";
Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux, et la Commission d'avis sur les recours ».

Il ressort de cette motivation que l'auteur de l'acte attaqué refuse le permis sollicité pour deux raisons principales. La première tient en ce qu'à la suite du premier refus, les documents graphiques joints à la demande, qui ont été peu revus et complétés, sont jugés toujours lacunaires par la CAR, la direction juridique, des recours et du contentieux et l'autorité de recours, tant au niveau des modifications du relief du sol qu'au niveau de l'implantation future des containers sur le terrain. La seconde est que l'autorité de recours estime que la zone de recul « n'est pas destinée à recevoir des containers maritimes de grandes dimensions même habillés de bois tels que projetés » et que ceux-ci n'assurent pas « une liaison cohérente et harmonieuse entre la résidence et l'espace-rue » mais engendrent une « minéralisation excessive de la devanture du logement ».

Le motif subséquent critiqué par les parties requérantes, selon lequel « les installations voisines à destinations agricole ou d'entreprise ne peuvent être prises en référence pour l'aménagement d'une propriété à vocation résidentielle » complète le motif principal qui précède et répond à un argument du recours administratif. La contradiction alléguée n'est qu'apparente. L'auteur de l'acte attaqué indique que son appréciation du projet tient compte du contexte urbanistique bâti et non bâti dans lequel il prend place mais précise ensuite que les caractéristiques des deux propriétés voisines ne sont pas des éléments de comparaison pertinents dès lors que l'une est consacrée à l'agriculture et l'autre à l'entreprise, alors que le projet prend place dans une propriété à vocation résidentielle. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas indiqué se rallier entièrement à l'avis de la CAR, mais uniquement à son motif selon lequel les plans sont lacunaires et ne permettent pas à l'autorité de recours de statuer en toute connaissance de cause.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

Il y a par conséquent lieu de rouvrir les débats afin de permettre l'examen des autres moyens de la requête.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 27 janvier 2023, par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur Colette Debroux