

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.594 du 10 octobre 2023

A. 238.782/XIII-9973

En cause :

1. **SANTKIN** Martine,
2. **OLIVIER** Patricia,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DUPONT, avocat,
place Achille Salée 1
4900 Spa,

contre :

la commune de Vielsam, représentée
par son collège communal,

Partie requérante en intervention :

CORDEWIN Amandine,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 31 mars 2023, Martine Santkin et Patricia Olivier demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 30 janvier 2023 par laquelle le collège communal de la commune de Vielsalm octroie à Amandine Cordewin un permis d'urbanisme ayant pour objet la restructuration d'une remise en chambres d'hôtes sur un bien sis Bêche, 61 à Vielsalm et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 4 mai 2023, Amandine Cordewin demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

M. Andy Jousten, auditeur adjoint 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 21 août 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 octobre 2023.

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

M^c Vincent Dupont, avocat, comparaissant pour les parties requérantes a été entendu en ses observations.

M. Andy Jousten, auditeur adjoint, 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. Le 7 octobre 2022, la commune de Vielsalm accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme introduite par Amandine Cordewin ayant pour objet la « restructuration » d'une remise en chambres d'hôtes sur un bien sis à Vielsalm, Bêche, 61, et cadastré division 1, section K, n^{os} 409F, 429E et 435F.

Le même jour, le collège communal informe la demanderesse de permis du caractère complet du dossier de demande et le transmet au fonctionnaire délégué.

4. Le bien sur lequel s'implante le projet est situé en zone agricole au plan de secteur de Bastogne adopté par arrêté royal du 5 septembre 1980 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité.

La demande de permis indique que le projet implique une dérogation au plan de secteur. Elle précise ce qui suit :

« Le bâtiment que nous envisageons de restructurer se situe, comme l'habitation principale, en zone agricole. Le projet permet la restructuration d'une ancienne remise, reprise au plan de secteur. Cela permet d'éviter toute extension d'un volume existant en offrant une remise en valeur et nouvelle fonction à un bâtiment vétuste. Dans un souci d'une économie de moyens et d'un respect d'une

utilisation parcimonieuse du sol, nous sollicitons une dérogation à la zone agricole reprise au plan de secteur.

Nous considérons que le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire et la carte d'affectation des sols. Il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis en s'intégrant dans le relief, en s'intégrant dans le tissu végétal. Le projet s'intègre aux critères de la zone d'habitat à caractère rural située à proximité ».

5. Une enquête publique est organisée du 24 octobre au 7 novembre 2022. Elle donne lieu à quatre réclamations ou observations, dont celles des requérantes.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 7 octobre 2022, avis favorable du service des travaux et du service de l'environnement de la commune de Vielsalm;
- le 17 octobre 2022, avis favorable du département de la Nature et des Forêts (DNF);
- le 11 novembre 2022, avis favorable conditionnel de la zone de secours Luxembourg;
- un avis réputé favorable de la direction du développement rural, service extérieur de Libramont.

Le 5 décembre 2022, le collège communal émet un avis favorable sur le projet et sollicite l'avis du fonctionnaire délégué.

6. Le 3 janvier 2023, le collège communal décide de proroger de trente jours le délai pour statuer sur la demande.

Le 17 janvier 2023, le fonctionnaire délégué informe le collège communal que le délai imparti pour rendre son avis sur la demande de permis est écoulé et que son avis est réputé favorable.

7. Le 30 janvier 2023, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

8. La requête en intervention introduite par Amandine Cordewin, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

9. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen, première branche, est fondé.

VI. Recevabilité – intérêt au recours

VI.1. Thèse des parties requérantes

10. La première requérante justifie son intérêt au recours par le fait qu'elle est propriétaire et domiciliée dans une habitation avec terrain adjacent sise Bêche, 13, à Vielsalm, proche de la parcelle visée par l'acte attaqué. Elle indique être également propriétaire d'une parcelle forestière, directement adjacente aux parcelles agricoles visées par la demande de permis. Elle ajoute que l'accès aux parcelles visées dans la demande de permis se réalise par le biais d'un « chemin privé implanté sur fonds privés » qui traverse des parcelles dont elle est propriétaire.

11. La seconde requérante se prévaut de sa qualité de propriétaire d'une habitation sise Bêche, 59, à Vielsalm, où elle est domiciliée, ses parcelles étant voisines de celles visées par le permis litigieux. Elle explique que son habitation est située à environ 150 mètres à vol d'oiseau du projet litigieux.

VI.2. Thèse de la partie intervenante

12. La partie intervenante conteste l'intérêt au recours de la seconde requérante. Elle considère que le fait d'être domiciliée à 150 mètres à vol d'oiseau du projet litigieux est *prima facie* insuffisant pour lui conférer un intérêt à agir.

13. Si elle ne conteste pas explicitement l'intérêt au recours de la première requérante, elle relève que celle-ci est domiciliée à plus de 500 mètres du projet litigieux et n'a aucune vue directe sur celui-ci. Elle ajoute que le fait d'être le titulaire éventuel d'un fonds servant garantissant un droit de passage n'est pas fondamentalement modifié par le projet litigieux, s'agissant d'« un gîte pour une ou deux personnes [...] occupé une partie de l'année » et précise que cette question est essentiellement d'ordre civil. Elle concède que le fait d'avoir récemment acquis une

parcelle forestière jouxtant le terrain de la demanderesse de permis « constitue peut-être un intérêt à agir ».

VI.3. Examen

14. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

15. Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante.

Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

16. En l'espèce, il ressort d'une attestation notariale produite par la première requérante qu'aux termes d'un acte de liquidation-partage à titre transactionnel du 10 mars 2023, elle a acquis la propriété de la parcelle cadastrée

division 1, section K, n° 412 et d'une partie de la parcelle cadastrée division 1, section K, n° 435H. La partie concernée de cette parcelle n° 435H est immédiatement voisine de l'une des parcelles visées par le permis d'urbanisme attaqué. Par ailleurs, cette partie de parcelle et la parcelle n° 412 sont traversées par le chemin d'accès au projet litigieux. Un requérant doit se voir reconnaître un intérêt à attaquer un permis d'urbanisme délivré en vue de la réalisation d'un projet sur un bien voisin, lorsqu'il est titulaire d'un droit réel sur le bien situé à proximité immédiate, *quod est* en l'espèce en ce qui concerne la première requérante.

17. La seconde requérante, quant à elle, n'est pas une voisine immédiate du projet litigieux. À l'estime des parties, son habitation se situe approximativement à 150 mètres à vol d'oiseau du projet litigieux.

Il résulte d'une consultation du Géoportail de la Wallonie effectuée par l'auditeur chargé de l'instruction de la demande que cette habitation et le terrain qui l'entoure sont séparés du projet litigieux par plusieurs parcelles dont l'une est bâtie, ainsi que par un écran végétal qui paraît être constitué d'arbres résineux. Quoi qu'il en soit de cette configuration des lieux, il demeure que l'habitation de la seconde requérante se situe le long du seul chemin d'accès au projet litigieux, qui sera logiquement emprunté par les touristes se rendant dans le logement touristique projeté. L'acte attaqué est, partant, susceptible d'impacter la situation personnelle de la seconde requérante.

Le recours est recevable dans le chef des deux requérantes.

VII. Premier moyen, première branche

VII.1. Thèse des parties requérantes

18. Les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête, première branche, de la violation des articles D.I.1^{er}, D.II.36, D.IV.6, D.IV.13, D.IV.16, D.IV.17 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

19. En la première branche du moyen, elles font valoir que le projet litigieux se situe en zone agricole et qu'il consiste à transformer une ancienne remise en chambres d'hôtes, en l'absence de tout lien avec une quelconque activité agricole et sans qu'aucune dérogation ne soit justifiée.

D'une part, elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas justifier le mécanisme dérogatoire retenu, relevant que la partie adverse ne cite même pas la disposition légale appliquée, et, d'autre part, elles font valoir que le respect des conditions de la dérogation prévues à l'article D.IV.13 du CoDT n'a pas été examiné. Elles observent que l'acte attaqué ne contient aucune motivation formelle quant à ce.

VII.2. Examen

20. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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 l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'il s'agit d'un bâtiment existant qui se situe à côté d'une maison habitée et accessible;

Considérant qu'il s'agit de la revalorisation de ce bâtiment et par extension, du contexte;

Considérant que les matériaux prévus sont en accord avec le cadre bâti et que la majeure partie des murs en pierre de la remise est conservée;

Considérant qu'une chambre d'hôte nécessite une présence de l'habitant, les nuisances potentielles occasionnées aux riverains seront donc gérées;

Considérant que le projet ne compromet pas les objectifs du schéma de structure communal;

Considérant que le bien comporte suffisamment d'espace de parking;

Considérant que l'accès à l'endroit concerné est déjà organisé et ne pose aucun problème majeur ».

21. L'article D.II.36 du CoDT dispose notamment comme il suit :

« § 1^{er}. La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.

Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.

Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants ».

22. En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° ».

L'article D.IV.13 du même code dispose ainsi qu'il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

23. L'article D.IV.6 du CoDT reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée.

Quant à l'article D.IV.13 du CoDT, les travaux préparatoires comportent le passage suivant :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement

inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur » (*Doc.parl*, Parl. wal., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de cet extrait une volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

À cet égard, l'absence de référence à l'article D.IV.13 du CoDT dans l'acte attaqué n'implique pas nécessairement que son auteur a omis de procéder concrètement à la vérification du respect des conditions qui y sont reprises. Encore faut-il que les motifs de l'acte permettent de conclure qu'une telle analyse est manquante ou déficiente.

24. En l'espèce, l'acte attaqué identifie l'existence d'une dérogation au plan de secteur, indiquant que la demande est soumise à enquête publique puisque « le projet déroge au plan de secteur en ce qui concerne sa destination ».

L'auteur de l'acte attaqué expose que le projet concerne un bâtiment existant sis à côté d'une maison habitée et qu'il s'agit de sa revalorisation. Si cela permet peut-être de comprendre pourquoi la partie adverse estime que la réalisation du projet litigieux est justifiée sur le lieu précis où il est envisagé, la motivation selon laquelle le projet contribuerait aussi, par extension, à la revalorisation « du contexte » est peu claire.

En outre, ni le motif précité, ni les autres motifs de l'acte attaqué ci-avant reproduits ne permettent de s'assurer que la partie adverse a vérifié que la nouvelle fonction assignée au « bâtiment vétuste » concerné – comme indiqué dans la demande de permis – ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, conformément à l'article D.IV.13, 2°, du CoDT.

Quant au respect de la condition visée au 3° de la même disposition, qui impose que le projet impliquant la dérogation contribue « à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis », la motivation de l'acte attaqué est également lacunaire. À cet égard, les simples constats de la proximité d'une maison habitée, de l'adéquation des matériaux avec le cadre bâti et

du maintien de murs en pierre ne permettent pas de conclure que la partie adverse a eu une perception exacte des paysages bâtis et non bâtis à l'endroit concerné. Ils sont de même insuffisants pour justifier de l'intégration paysagère du projet litigieux, dans le respect de la condition émise par l'article D.IV.13, 3°, du CoDT, alors spécialement qu'il s'agit, en l'espèce, d'une modification de destination d'une ancienne remise sise en zone agricole dans laquelle la non-constructibilité d'habitations est la règle.

25. Le premier moyen, première branche, est fondé dans la mesure qui précède, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, qui propose l'annulation de l'acte attaqué sur cette base, peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'acte attaqué.

VIII. Indemnité de procédure

26. Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure de 770 euros, dans le cadre tant de la procédure en suspension que de la procédure en annulation. Il y a lieu de faire droit à leur demande, au montant de 770 euros, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, de l'arrêté général de procédure, qui prévoit qu'aucune majoration n'est due, lorsque comme en l'espèce, le recours n'appelle que des débats succincts.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Amandine Cordewin est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 30 janvier 2023 par laquelle le collège communal de la commune de de Vielsalm octroie à Amandine Cordewin un permis

d'urbanisme ayant pour objet la restructuration d'une remise en chambres d'hôtes sur un bien sis Bêche, 61 à Vielsalm.

Article 3.

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

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 octobre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux