

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.779 du 30 octobre 2023

A. 229.238/XIII-8780

En cause : **LE BUSSY** Didier,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 septembre 2019 par la voie électronique, Didier Le Bussy demande l'annulation de l'arrêté du 27 mai 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Fabrice Hoffman un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar-entrepôt sur un bien sis rue du Haut-Rivage, 2A à Moyen.

II. Procédure

2. 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 28 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 octobre 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Charline Mahia et Gil Renard, *loco* M^e Julien Bouillard, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, 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

3. Le 23 octobre 2018, Fabrice Hoffman introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Chiny ayant pour objet la construction d'un hangar-entrepôt sur un bien sis rue du Haut-Rivage, 2A à Moyen, cadastré IZEL 3^e division, section A, n° 663d.

Un accusé de réception de demande complète est établi à cette date.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur du Sud-Luxembourg approuvé par arrêté royal du 27 mars 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets, et en zone de centre villageois au schéma de structure communal adopté le 29 février 2016, entré en vigueur le 21 août 2016, devenu schéma de développement communal (SDC). Il se trouve également en zone d'aléa d'inondation par débordement faible à élevé.

La parcelle litigieuse a fait l'objet de la délivrance de deux permis d'urbanisme antérieurs, annulés par les arrêts n° 188.988 du 18 décembre 2008 et n° 201.219 du 23 février 2010.

4. Le 22 novembre 2018, la direction des cours d'eau non navigables du SPW émet un avis défavorable.

Le 9 janvier 2019, après avoir obtenu de nouveaux éléments de la part de l'architecte de Fabrice Hoffman, la direction des cours d'eau non navigables donne un avis favorable conditionnel.

5. En sa séance du 21 janvier 2019, le collège communal de Chiny refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 18 février 2019, Fabrice Hoffman introduit un recours administratif contre la décision de refus du 21 janvier 2019 auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 15 mars 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet une première analyse préalable.

8. Le 28 mars 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable conditionnel.

9. Le 26 avril 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition d'arrêté d'octroi conditionnel du permis sollicité.

10. Le 27 mai 2019, le ministre octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

11. La partie requérante estime avoir intérêt au recours en tant que propriétaire de son habitation située à quelques dizaines de mètres du projet, lequel autorise une activité foraine qui engendrera des nuisances visuelles et sonores, ainsi qu'un risque d'inondation.

B. Le mémoire en réponse

12. La partie adverse relève que la partie requérante est domiciliée rue de Jamoigne, 2, tandis que le projet s'implante rue du Haut-Rivage, 2A. Elle calcule

que la distance séparant les deux adresses est de 700 mètres. Elle souligne que le projet n'a pas pour objet de valider l'activité foraine mais de construire un hangar.

Elle réfute l'existence de nuisances visuelles à une telle distance et soutient que la partie requérante ne s'en explique pas. Elle doute de la crédibilité des nuisances sonores alléguées, vu, une nouvelle fois, la distance séparant les deux biens. Quant au risque d'inondation, elle expose qu'il a été examiné dans le dossier et que la partie requérante n'établit pas qu'à une telle distance, l'implantation du hangar pourra avoir un retentissement sur un risque d'inondation éventuel sur sa parcelle.

Elle en déduit qu'à défaut de grief encouru en raison du projet, la partie requérante n'établit pas qu'elle dispose de l'intérêt au recours, qui doit, partant, être déclaré irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

13. La partie requérante maintient être domiciliée, photographie à l'appui, à une dizaine de mètres du projet litigieux. Elle avance passer quotidiennement devant la zone, être située dans le quartier direct, avoir une vue immédiate sur le projet litigieux et être susceptible de percevoir les nuisances générées par le projet.

IV.2. 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. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

16. 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.

17. En l'espèce, le projet autorisé par l'acte attaqué est prévu à quelques dizaines de mètres du domicile de la partie requérante. Cette faible distance suffit à lui reconnaître la qualité de voisin immédiat. Elle dispose de l'intérêt au recours sachant le projet litigieux est bien de nature à avoir un impact sur son environnement ou son cadre de vie.

Le recours est recevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

18. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles D.IV.40, D.VIII.7 et suivants, et R.IV.40-1, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

19. La partie requérante relève que le projet consiste en la construction d'un hangar-entrepôt de 30 mètres sur 15 mètres, soit une superficie totale de 450 m².

Elle estime qu'un tel projet, au vu de sa taille et sa destination, aurait dû faire l'objet d'une enquête publique en vertu des articles D.IV.40 et R.IV.40 du CoDT.

B. Le mémoire en réponse

20. La partie adverse répond que le projet consistant en la construction d'un hangar agricole, l'article R.IV.40 du CoDT n'est pas applicable en l'espèce.

C. Le mémoire en réplique

21. La partie requérante souligne que le projet litigieux vise la construction d'un entrepôt en vue de stocker du matériel de foire, comme l'attestent la demande de permis ainsi que l'acte attaqué, et non un hangar agricole.

V.2. Examen

22. L'article D.IV.40, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

« Le Gouvernement arrête la liste des demandes de permis et de certificat d'urbanisme n° 2 qui, en raison de l'impact des projets concernés, sont soumises :

1° soit à une enquête publique visée aux articles D.VIII.7 et suivants ;

2° soit à l'annonce de projet visée à l'article D.VIII.6 ».

L'article R.IV.40-1, § 1^{er}, 4°, du CoDT dispose comme suit :

« § 1^{er}. Outre les cas prévus aux articles D.IV.26, § 2, alinéa 2, et D.IV.40, alinéa 2, sont soumises à une enquête publique les demandes de permis d'urbanisation qui permettent les actes et travaux suivants et les demandes de permis d'urbanisme relatives aux actes et travaux suivants, ainsi que les demandes de certificats d'urbanisme n° 2 ayant le même objet :

[...]

4° la construction, la reconstruction ou la modification de la destination d'un bâtiment en atelier, entrepôt ou hall de stockage à caractère non agricole dont la superficie des planchers est supérieure à quatre cents mètres carrés, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions ».

L'article D.II.36 du CoDT définit les « activités agricoles » comme étant des « activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles ».

23. En l'espèce, il ressort tant de l'acte attaqué que du dossier administratif que le projet présente une superficie de 450 m². Par ailleurs, la demande de permis vise la « construction d'un hangar/entrepôt (pour matériel de foire) ». Un tel projet consiste bien en la construction d'un bâtiment en entrepôt ou hall de stockage à caractère non agricole au sens de l'article R.IV.40-1, § 1^{er}, 4°, du CoDT.

Dès lors que les deux conditions visées par l'article R.IV.40-1, § 1^{er}, 4°, précité sont rencontrées, le projet devait être soumis à enquête publique. Faute d'avoir assuré une telle mesure de participation du public, cette disposition a été violée.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

24. Le premier moyen est pris de la violation de l'article D.II.25 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du défaut de motivation formelle et adéquate.

25. La partie requérante relève que le projet litigieux s'implante en zone d'habitat à caractère rural en sorte qu'en vertu de l'article D.II.25 du CoDT, l'acte

attaqué doit comprendre une motivation spécifique relative à la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux mais également, s'agissant d'un projet ayant une affectation qui n'est ni l'agriculture ni l'habitat, avec le voisinage.

Elle soutient que l'acte attaqué est muet tant sur la compatibilité du projet avec le voisinage que sur l'absence de mise en péril de la zone par le projet.

B. Le mémoire en réponse

26. La partie adverse considère que la partie requérante ne démontre pas que l'acte attaqué est muet quant à la compatibilité du projet avec le voisinage.

Elle estime qu'au contraire, la motivation de la décision entreprise qu'elle reproduit démontre que son auteur a veillé à examiner l'impact visuel du hangar projeté et s'est assuré de sa bonne intégration dans l'environnement.

C. Le mémoire en réplique

27. La partie requérante réplique qu'il lui est difficile de démontrer le mutisme de l'acte attaqué quant à la compatibilité du projet avec le voisinage, puisque, précisément, elle affirme que cette motivation est inexistante.

Concernant la motivation de l'acte attaqué mise en exergue dans le mémoire en réponse, elle estime que les considérations relatives au bardage et à la couleur du bâtiment ne démontrent pas que l'autorité a examiné la compatibilité du projet avec le voisinage, mais uniquement son intégration dans le paysage, ce qu'elle estime différent.

Elle ajoute que la seule allusion à la couleur du bâtiment ne suffit pas à démontrer que l'autorité a eu égard aux circonstances de l'espèce et aux nuisances que le projet pourrait engendrer.

VI.2. Examen

28. L'article D.II.25, alinéas 1^{er} et 2, du 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 ».

L'article D.II.25 du CoDT pose trois conditions pour qu'une activité autre puisse s'implanter dans une zone d'habitat à caractère rural. Il faut qu'il s'agisse d'une des activités que la disposition énumère, que l'activité ne mette pas en péril les destinations principales de la zone que sont la résidence et l'exploitation agricole, et qu'elle soit compatible avec le voisinage. Il en résulte que, lorsque l'autorité administrative autorise de telles activités, elle doit vérifier ces trois conditions. En vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cet examen doit apparaître dans les motifs de l'acte. Tel n'est pas le cas lorsque l'autorité qui délivre le permis d'urbanisme n'examine pas de manière concrète l'absence de mise en péril de la destination principale de la zone et sa compatibilité avec le voisinage. Tandis que l'examen de la première condition s'opère *in abstracto*, la seconde requiert quant à elle une appréciation *in concreto* au vu non pas de la construction projetée en tant que telle mais bien de l'activité étrangère aux destinations principales de la zone d'habitat à caractère rural qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans le permis d'urbanisme attaqué. Enfin, l'appréciation de l'activité et de la construction envisagées s'effectue par rapport à l'ensemble de la zone. Les fonctions principales de celle-ci doivent pouvoir être remplies quel que soit l'endroit de la zone considérée, sous peine d'aboutir à une modification de fait d'une partie de la zone.

29. En l'espèce, comme déjà relevé sous le point 23, le projet autorisé par l'acte attaqué porte sur « la construction d'un hangar/entrepôt (pour matériel de foire) », à caractère non agricole. Ce dispositif est étranger à la résidence ou à l'exploitation agricole. Un tel projet ne relève pas des destinations principales de la zone d'habitat à caractère rural, en sorte qu'il n'est admissible que s'il répond aux conditions cumulatives prévues à l'alinéa 2 de l'article D.II.25 du CoDT, ce qui doit ressortir à suffisance de la motivation de l'acte attaqué.

30. L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat à caractère rural telle que définie par l'article D.II.25 du Code qui dispose que :

[...]

Vu le reportage photographique versé au dossier administratif qui laisse apparaître un bâti présentant majoritairement un parement de teinte neutre ; que la mise en œuvre d'un bardage métallique de teinte blanche ne semble pas représentative de l'affectation du bien et qu'au vu de l'importante surface que

présenteront les élévations du hangar projeté, force est de constater que la teinte du bardage projeté présentera un impact visuel majeur et non négligeable dans le contexte bâti ; qu'afin de limiter l'impact visuel du hangar projeté et d'en assurer la bonne intégration du hangar projeté dans l'environnement bâti et non-bâti ; il y aura lieu de mettre en œuvre un bardage de ton gris moyen ;

[...] ».

En soutenant que le projet est « conforme à la destination générale » de la zone d'habitat à caractère rural, l'auteur de l'acte attaqué semble avoir considéré que le projet relève de la destination principale de résidence ou d'exploitations agricoles visée à l'alinéa 1^{er} de l'article D.II.25, ce qui est erroné en fait.

Même à retenir que la « destination générale » intègrerait également les destinations secondaires visées à l'alinéa 2 de l'article D.II.25, l'acte attaqué ne comporte pas de motivation spécifique quant à savoir si ce projet ne met pas en péril la destination principale de la zone et est compatible avec le voisinage. Les motifs de l'acte attaqué précités se limitent à une appréciation de l'intégration paysagère du projet et ne suffisent pas, à eux seuls, à s'assurer que l'autorité a bien vérifié l'admissibilité du projet au regard des deux conditions précitées.

Le premier moyen est fondé.

VII. Indemnité de procédure

31. 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 27 mai 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à Fabrice Hoffman un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar-entrepôt sur un bien sis rue du Haut-Rivage, 2A à Moyen.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, 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 20 euros, est mise 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 le 30 octobre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président de chambre
	f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay