

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.950 du 20 novembre 2023

A. 228.659/XIII-8721

En cause : 1. **EUSTACE** William,
 2. **VAN LEUVEN** Jean-Pol,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Marine HENNEBICQ, avocat,
 clos Aglane 6
 1400 Nivelles,

 contre :

 la ville de Mons,
 représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Philippe CASTIAUX, avocat,
 avenue de Constantinople 2
 7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juillet 2019, William Eustace et Jean-Pol Van Leuven demandent l'annulation de la décision du 4 avril 2019 par laquelle le collège communal de la ville de Mons délivre au *Directorate of Public Works* (DPW) de la *U.S. Army Garrison Benelux* un permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement d'une aire de jeux extérieurs sur un bien sis clos de la Meulière à Casteau (Mons).

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur 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 une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 novembre 2023.

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

M^e Sophia Genin, *loco* M^e Marine Hennebicq, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Alexis Joseph, *loco* M^e Philippe Castiaux, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 31 janvier 2019, le *DPW* de la *U.S. Army Garrison Benelux* introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement d'une aire de jeux extérieurs sur une parcelle sise clos de la Meulière à Mons et cadastrée 12^{ème} division, section C, n° 592 Z.

Ce bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Mons-Borinage.

Il est également inscrit en zone d'habitat suburbain au schéma de développement communal (SDC) et en aire D3 d'habitat suburbain au guide communal d'urbanisme de la ville de Mons (GCU).

2. Le 20 février 2019, le dossier est déclaré complet.

3. Le projet n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité.

4. Le 4 avril 2019, le collège communal de la ville de Mons octroie le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est principalement motivé comme suit :

- « Attendu que la demande porte sur le réaménagement d'une aire de jeux extérieurs et plus précisément le placement de modules de jeux et d'une aire de pique-nique couverte ;
Attendu qu'une aire de jeux est déjà existante sur la parcelle ;
Que le projet s'implante au sein d'un quartier résidentiel et permet de créer un espace convivial et d'échange entre les habitants du quartier ».

IV. Renonciation au permis attaqué dans le chef de son titulaire

Par un courrier du 11 août 2023, le conseil de la partie adverse a transmis au Conseil d'État un document dans lequel le DPW renonce « expressément et irrévocablement » au bénéfice l'acte attaqué.

Il est constant que le titulaire d'un permis d'urbanisme ne peut en principe renoncer à celui-ci lorsqu'il a déjà été mis en œuvre, l'article D.IV.93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT) réservant en ce sens une telle possibilité au « titulaire d'un permis non mis en œuvre ».

Dès lors que l'acte attaqué a déjà été mis en œuvre, la renonciation par son titulaire est sans incidence sur la recevabilité du recours.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de « l'article V.D.3.5 » [lire : V.D.3.4] du GCU de la ville de Mons, de l'article D.IV.40 du CoDT, du principe de bonne administration et du devoir de minutie.

En une première branche, elles soutiennent que l'emprise au sol des installations autorisées par l'acte attaqué est largement supérieure au coefficient d'emprise maximum imposé par l'article V.D.3.4 du GCU, à savoir 35 %. Elles font valoir que la parcelle concernée présente une superficie de l'ordre de 1.050 m² sur laquelle est déjà présente une habitation dont l'emprise au sol est de l'ordre de 100 m². Elles affirment que la superficie de la nouvelle aire de jeux est d'environ 400 m² et en déduisent que ce projet ne respecte pas cette disposition.

En une seconde branche, elles soutiennent que la demande de permis devait être soumise à annonce de projet dès lors que, en vertu de l'article D.IV.40 du CoDT, les travaux litigieux impliquent un écart au GCU.

B. Le mémoire en réponse

S'agissant de la première branche, la partie adverse relève que les anciens règlements communaux d'urbanisme sont, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, devenus des guides communaux d'urbanisme, dont les dispositions ont valeur indicative. Elle affirme que l'article V.D.3.5 du CoDT est étranger au projet litigieux, de sorte que cette disposition n'a pu être violée.

Elle reproduit l'article V.D.3.4 du GCU et relève que « la superficie construite au sol » y est définie comme la projection au sol de la surface des constructions hors sol et en sous-sol. Elle relève que le glossaire du GCU définit la notion de « construction » comme étant « tout assemblage solide et durable de matériaux ». Elle soutient que le revêtement en caoutchouc constitue une protection posée au sol tout comme un géotextile que l'on vient poser sur un parterre et en déduit qu'il ne s'agit ni d'une cour ou d'une terrasse en matériau de construction solide et durable, ni d'une construction. Elle fait également valoir que la surface projetée est perméable à l'eau et peut aisément être déplacée ou enlevée. Elle en déduit que le projet est conforme au GCU dès lors que l'emprise des constructions de l'aire de jeux demeure inférieure à 35 % de la superficie de la parcelle.

S'agissant de la seconde branche, elle affirme qu'aucune mesure particulière de publicité ne devait être organisée étant donné que le projet ne présentait aucun écart au GCU.

C. Le mémoire en réplique

Au sujet de la première branche, les parties requérantes se demandent, à la lecture du mémoire en réponse, si la partie adverse a eu « l'occasion de se rendre sur place pour voir ce qu'il en est exactement ». Selon elles, « il suffit de jeter un œil aux plans d'implantation [...] pour se rendre compte qu'on est effectivement en présence, non seulement [...] d'un site assimilable à une terrasse ou une cour, mais même d'une construction au sens d'un “assemblage solide et durable de matériaux” » visés au GCU.

Elles décrivent le projet litigieux comme impliquant notamment l'installation d'une clôture pavée de 122,18 mètres, la pose de pavés sur une surface de plus de 50 m², la fixation au sol de deux tables de pique-nique pour 12 personnes

ainsi que la pose à la flamme d'une surface caoutchoutée sur plus de 300 m². Elles contestent que les revêtements caoutchouteux puissent être assimilés à un simple géotextile posé sur un parterre et affirment que les matériaux posés au sol sont totalement imperméables.

V.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Conformément à l'article D.III.12 du CoDT, le règlement communal d'urbanisme de la ville de Mons, qui était en vigueur le 1^{er} juin 2017, est devenu un GCU dont les dispositions ont une valeur indicative.

2. Il n'est pas contesté que le bien litigieux figure en aire D3, « aire d'habitat suburbain », au sens de ce GCU.

L'article V.D.3.4 de ce guide, intitulé « coefficient d'emprise », est libellé comme suit :

« **§ 1 Définition** Dans le présent article, il y a lieu d'entendre par “superficie construite au sol”, la projection au sol de la surface des constructions hors sol et en sous-sol. La surface des constructions enterrées qui ne se trouvent pas sous une construction hors sol est comprise dans le calcul de la superficie construite au sol. La surface des cours, terrasses, accès piétonniers, accès carrossables ou aires de manœuvre et emplacements de stationnement pour véhicules est également comprise dans cette superficie.

§ 2 Aires D3 et D4 Dans les aires D3 et D4, la superficie construite au sol ne peut dépasser 35 % de la superficie de la parcelle ou des parcelles occupées par un même ensemble construit, avec un maximum de 500 m². Ce maximum peut être porté à 1.500 m² pour les exploitations agricoles ».

Le glossaire du GCU définit la notion de construction comme étant « tout assemblage solide et durable des matériaux ».

3. En l'espèce, l'aire de jeux extérieurs projetée doit, compte tenu de ses caractéristiques, être assimilée à une cour ou, plus généralement, à une construction au sens de l'article V.D.3.4, § 1^{er}, du GCU et de son glossaire.

En effet, d'après les plans joints à la demande de permis, la nouvelle plaine de jeux est conçue comme un ensemble intégré totalement couvert de « *Rubber Pip Surfacing* » de plusieurs couleurs et est pourvue de divers éléments attachés au sol, ces assemblages de divers matériaux ayant vocation à être solides et durables.

4. Suivant l'article V.D.3.4, § 2, du GCU, la superficie construite au sol ne peut dépasser 35 % de la superficie de la parcelle ou des parcelles occupées par un même ensemble construit.

Les requérants affirment sans être contredits que la parcelle cadastrée 592 Z présente une superficie d'environ 1050 m² et que la nouvelle plaine de jeux atteint, à elle seule, une surface supérieure à 400 m².

Il s'ensuit que la superficie construite au sol est supérieure à 35 % de la surface de la parcelle, de sorte que le projet nécessite un écart au GCU qui n'a pas été sollicité ni, partant, octroyé.

5. En conséquence, la première branche du moyen est fondée.

B. Sur la seconde branche

6. L'article D.IV.40, alinéa 3, du CoDT dispose comme suit :

« Les demandes impliquant un ou plusieurs écarts aux plans communaux d'aménagement adoptés avant l'entrée en vigueur du Code et devenus schémas d'orientation locaux, aux règlements adoptés avant l'entrée en vigueur du Code et devenus guides et aux permis d'urbanisation sont soumises à annonce de projet, et ce, jusqu'à la révision ou à l'abrogation du schéma ou du guide ».

7. Dès lors que la réalisation des travaux litigieux implique un écart au GCU, le projet aurait dû être soumis à une annonce à projet en vertu de cette disposition.

À défaut de l'avoir été, la seconde branche du moyen est fondée.

8. En conclusion, le premier moyen est fondé en ses deux branches.

VI. Second moyen, en sa troisième branche

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles D.65 et D.66 du livre I^{er} du Code de l'environnement, du principe de bon aménagement des lieux, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, de l'erreur de fait ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une troisième branche, elles considèrent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire en ce qu'elle indique que le projet n'a aucun effet négatif sur l'environnement et qu'aucune mesure de prévention n'est nécessaire.

Elles mettent en exergue des nuisances olfactives, en particulier par temps chaud, et des nuisances sonores en forte augmentation par rapport à la situation antérieure, dans la mesure où la plaine de jeux autorisée est quatre fois plus grande que la précédente. Elles font encore état d'un préjudice paysager, compte tenu des couleurs criardes retenues, et redoutent un impact dans le sous-sol « dans la mesure où les eaux pluviales, dégagées par la plaine de jeux s'infiltreront dans le sol, chargées, vraisemblablement, de particules ou de produits chimiques produits par les jeux neufs et le revêtement sur lequel ceux-ci sont posés ».

B. Le mémoire en réponse

S'agissant de la troisième branche, la partie adverse répond que la nouvelle aire de jeux autorisée par l'acte attaqué n'emporte pas une augmentation de sa capacité d'accueil susceptible d'aggraver les incidences déjà existantes sur les lieux.

Selon elle, même si le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences devait être constaté, les parties requérantes restent en défaut de démontrer que cette lacune a été susceptible d'influencer le sens de la décision prise. À son estime, elles ne démontrent pas non plus en quoi l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation mais tentent en réalité de substituer leur appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes affirment que la nouvelle aire de jeux n'a plus rien à voir avec l'ancienne et que sa capacité d'accueil est nettement augmentée, « ce que recherchait [du reste l'auteur du projet,] sans quoi il n'aurait fait que remplacer les jeux existants et non tripler la surface de jeux existante avec ajout de nouvelles attractions ».

VI.2. Examen

1. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement visée à l'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'environnement est un document qui doit

permettre à l'autorité d'évaluer en toute connaissance de cause les 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 pour apprécier les incidences du projet sur l'environnement, 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, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement présente le projet comme étant le réaménagement d'une aire de jeux extérieurs. S'agissant du cadre 5 de la notice, relatif aux effets du projet sur l'environnement, celui-ci renseigne notamment que le projet ne pourra pas provoquer des nuisances pour le voisinage, qu'une plaine de jeux est déjà présente sur le site et que l'aire de jeux est compatible avec le voisinage. Le cadre 6 mentionne qu'aucune mesure palliative n'est nécessaire et le cadre 7 ne reprend pas de mesure adoptée en vue d'éviter ou de réduire les effets négatifs sur l'environnement.

Dès lors que la surface dédiée aux jeux et aux pique-niques sera plus de trois fois supérieure à la situation existante et compte tenu de la proximité de l'aire avec les biens des parties requérantes, la notice est lacunaire en ce que l'agrandissement manifeste du projet – et donc sa fréquentation et ses nuisances potentielles – est passé sous silence.

3. Cette lacune a empêché l'autorité d'apprécier convenablement la demande, cet agrandissement substantiel ne ressortant d'ailleurs d'aucun des motifs de l'acte attaqué, reproduits au point n° 4 de l'exposé des faits.

4. Il s'ensuit que la troisième branche du second moyen est fondée.

5. L'annulation pouvant être prononcée sur la base de cette branche et du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les première et deuxième branches du second moyen.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 1.400 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande à concurrence de 770 euros, étant donné que cette indemnité ne dépend pas du nombre de requérants.

Par ailleurs, les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 4 avril 2019 par laquelle le collège communal de la ville de Mons délivre au *DPW* de la *U.S. Army Garrison Benelux* un permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement d'une aire de jeux extérieurs sur un bien sis clos de la Meulière à Casteau (Mons).

Article 2.

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 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 novembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay