

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.692 du 6 février 2024

A. 230.653/XIII-8959

En cause : **F. F.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre HENRY et Gaëtan BIHAIN, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers,

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 :

C. C.,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 avril 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 10 février 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à C. C. et J. M. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un garage avec atelier de mécanique de 300 m² et l'aménagement d'une aire de parcage, sur un bien sis à Welkenraedt, rue de l'Église, 46.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 26 juin 2020 par la voie électronique, C. C. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 juillet 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2023.

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

M^e Pierre Henry, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Benjamin Marchal, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 10 mai 2019, la partie intervenante et J.M. introduisent, contre récépissé, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un garage avec atelier de mécanique sur un bien sis à Welkenraedt, rue de l'Église, 46, cadastré 1^e division, section A, n° 122 F2.

Précédemment, le bien a fait l'objet d'une demande d'avis préalable de la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) en avril 2018, puis d'une première demande de permis d'urbanisme, refusée le 12 mars 2019 par le collège communal de Welkenraedt.

Le 29 mai 2019, l'autorité communale informe les demandeurs de permis du caractère complet du dossier de demande et en accuse réception.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen, approuvé par arrêté royal du 23 janvier 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

4. Une annonce de projet est organisée du 24 juin au 8 juillet 2019. Elle donne lieu à quatre réclamations et une pétition.

Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de l'instruction de la demande. Notamment, le 18 juin 2019, la CCATM indique s'être prononcée favorablement sur une demande d'avis préalable en avril 2018, « pour autant que le bâtiment projeté présente un caractère qualitatif permettant de s'intégrer au cadre bâti et non bâti », qu'elle a remis un avis défavorable le 11 décembre 2018, la condition évoquée *supra* n'ayant pas été respectée, et qu'elle réitère son avis défavorable pour la même raison.

5. Le 1^{er} octobre 2019, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme.

6. Le 7 novembre 2019, les demandeurs de permis introduisent un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon. Il en est accusé réception le 8 novembre 2019.

7. Le 5 décembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 16 décembre 2019. Le même jour, elle émet un avis favorable sur la demande.

Le 16 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre d'octroyer le permis d'urbanisme demandé.

8. Le 10 février 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et délivre le permis sollicité, sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

9. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.IV.26, § 1^{er}, et R.IV.26 du Code du développement territorial (CoDT), 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 motifs et de motivation adéquats, pertinents et légalement admissibles et de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. Il considère que les plans déposés à l'appui de la demande de permis sont lacunaires ou erronés à plusieurs égards et que ces lacunes ou erreurs ont empêché l'autorité d'apprécier les incidences exactes du bâtiment en projet sur son bien et sur l'environnement, et de se faire une représentation exacte des lieux.

Il reproduit la liste des documents ou plans à joindre à la demande aux termes de l'annexe 4 visée à l'article R.IV.26 du CoDT. En l'espèce, il pointe l'imprécision du plan d'implantation, l'absence des limites parcellaires et courbes de niveau sur le plan d'implantation, l'absence de coupes significatives, celle du gabarit des constructions existantes, ainsi que des imprécisions quant aux chemin d'accès, matériaux projetés, végétation, places de parking ou encore système d'évacuation des eaux. Il précise que ces imprécisions et incomplétude des plans ont été dénoncées lors de l'annonce de projet et que l'absence de représentation fidèle de l'implantation du projet lui est préjudiciable, singulièrement en termes d'impact visuel.

Il conteste que la partie adverse puisse se reposer sur « divers autres documents », tel le reportage photographique joint au recours administratif, qui ne peuvent pallier les lacunes du dossier de demande et dont il n'a pas eu connaissance en temps utile pour émettre des critiques. Il observe que l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle « le projet conserve les baies et arbres existants, il sera ainsi ceinturé de végétation et ne sera pratiquement pas visible depuis le domaine public et les propriétés voisines » ne correspond pas au reportage photographique, celui-ci ne permettant pas d'identifier sa situation personnelle et étant entaché d'une erreur et d'une erreur manifeste d'appréciation, notamment en ce qui concerne la végétation qui sera ou non conservée. Il fait valoir qu'en tout état de cause, les autres documents auxquels l'auteur de l'acte attaqué se réfère ne sont pas probants et sont incompréhensibles pour mesurer l'impact de l'implantation du hangar sur son habitation.

Il conclut que l'autorité délivrante n'a pu se prononcer en connaissance de cause en l'absence de certaines données, pourtant essentielles, et a commis une erreur manifeste d'appréciation, notamment vu l'impossibilité d'une intégration harmonieuse du hangar litigieux dans le contexte bâti et les conséquences dramatiques du projet sur son bien. Il renvoie, à ce propos, aux critiques de l'architecte qu'il a consulté et à l'avis défavorable de la CCATM.

B. Mémoire en réplique

11. En réplique, il souligne que c'est l'absence de plans conformes et respectueux de la législation qui a trompé les autorités, que l'utilité du rapport de son architecte réside précisément dans la mise en évidence de l'incidence du projet sur sa propriété, alors que ni les demandeurs de permis ni les autorités n'ont eu à l'esprit que la rue Belle-Vue où se situe son habitation pouvait être impactée via les cours et jardins sis à l'arrière du projet, et que les photographies déposées ne permettent pas non plus d'avoir une idée de la volumétrie du hall.

Il observe que les conclusions de son architecte ne sont pas contredites par les autres parties, que les plans ne diffèrent pas entre le dépôt de la demande et l'exercice du recours, qu'il n'est donc pas crédible que les nouveaux plans aient pu pallier la lacune de la demande initiale et que les critiques de son architecte quant à l'absence d'indication de certaines côtes/coupes, telles qu'exigées par la réglementation, ne sont pas valablement remises en cause.

C. Dernier mémoire

12. Dans son dernier mémoire, il insiste sur l'analyse de son architecte qui arrive à la conclusion que les « imprécisions des plans et l'absence de dimensionnement de la parcelle » ne permettent pas de définir l'importance et l'étendue de l'impact visuel, ce qui, partant, revient à empêcher toute autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions, de pouvoir statuer sur un tel projet.

Il précise qu'il ne dénonce pas seulement une appréciation de motivation et une intégration critiquable au cadre bâti et non bâti, mais également une erreur d'appréciation flagrante, démontrée en l'espèce car aucune autre autorité, placée dans les mêmes conditions n'aurait autorisé l'érection d'un hangar dans le centre de la commune, d'un volume tel qu'il impacte exagérément le champ de vision du voisinage.

IV.2. Examen

13. L'article D.IV.26, § 1^{er}, du CoDT prévoit notamment ce qui suit :

« Toute demande de permis est accompagnée d'un dossier.

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu de la demande du permis. Il précise le nombre d'exemplaires du dossier qu'elle comporte, ainsi que l'échelle et le contenu des différents plans qui y sont joints ».

L'article R.IV.26-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

« La demande de permis d'urbanisme est introduite en utilisant le formulaire repris en annexe 4 qui en fixe le contenu pour les projets qui requièrent le concours obligatoire d'un architecte ».

Dans le cadre 14 « annexes à fournir », l'annexe 4 précitée dresse la liste des documents à déposer en 4 exemplaires, parmi lesquels les plans et prises de vues suivants :

- « ☐ un plan de situation du bien concerné dressé à l'échelle de 1/10.000^e ou de 1/5.000^e, qui figure dans un rayon de 500 mètres de celui-ci :
 - ☐ l'orientation;
 - ☐ la localisation du bien concerné par le projet par rapport au noyau central de la localité;
 - ☐ les voies de desserte et leur dénomination;
- ☐ un plan qui figure le contexte urbanistique et paysager établi à l'échelle de 1/1.000^e ou de 1/500^e qui figure :
 - ☐ l'orientation;
 - ☐ la voirie de desserte cotée avec indication de son statut juridique;
 - ☐ l'implantation, le gabarit, la nature ou l'affectation des constructions existantes sur le bien concerné et dans un rayon de 50 mètres de celui-ci;
 - ☐ lorsque le projet implique l'application des articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT, les principales caractéristiques du paysage telles que les éléments marquants du relief, les courbes de niveaux, la végétation, en ce compris l'existence d'arbres ou de haies remarquables au sens de l'article D.IV.4, 12^e, du CoDT, la présence d'un cours d'eau ou tout autre élément marquant sur le bien concerné et dans un rayon de 100 mètres de celui-ci;
 - ☐ l'indication numérotée des prises de vues du reportage photographique visé ci-dessous;
- ☐ un reportage photographique en couleurs qui permet la prise en compte du contexte urbanistique et paysager dans lequel s'insère le projet et qui contient au minimum :
 - ☐ deux prises de vues, l'une à front de voirie, montrant la parcelle et les immeubles la jouxtant, l'autre montrant la ou les parcelles en vis-à-vis de l'autre côté de la voirie;
 - ☐ au moins trois prises de vues différentes afin de visualiser les limites du bien concerné, les constructions voisines et l'environnement général;

□ lorsqu'il s'agit d'une nouvelle construction ou lorsque le projet implique l'application des articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT ou lorsque le projet est situé dans un périmètre d'intérêt paysager, au moins trois prises de vue différentes éloignées qui permettent de visualiser le contexte paysager d'ensemble dans lequel s'insère le projet, avec indication sur la photographie du lieu d'implantation du projet ».

14. Les lacunes d'un dossier de demande de permis ou les erreurs entachant les documents qui l'accompagnent ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou de ces erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. Ainsi, les inexactitudes ou carences éventuelles du dossier de demande de permis peuvent être palliées par d'autres informations ou déduction.

En principe, il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de permis de rendre vraisemblable que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'en leur absence, elle aurait pu être amenée à prendre une décision différente.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. L'administration n'a cependant pas l'obligation de répondre à chacune des objections au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que l'administré y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de ses observations.

15. Les lacunes ou erreurs relevées en termes de requête sur les plans joints à la demande de permis, sont les suivantes :

- « - le plan d'implantation déposé serait un agrandissement d'un plan cadastral à l'échelle 1/2500 avec toutes les imprécisions que cela entraîne. le garage est implanté d'un côté à 1,25 m de la limite;
- de l'autre côté, la distance par rapport à la limite n'est pas indiquée et est aléatoire;
- le plan d'implantation ne reprend aucune limite cotée, ni les courbes de niveau;
- il n'existe pas de coupes significatives;
- le projet ne reprend pas le gabarit des constructions existantes sur la parcelle;
- le plan d'implantation ne reprend pas le chemin d'accès et les matériaux projetés. La végétation est reprise de manière schématique avec la mention "VEGETATION EXIST. A CONSERVER" alors que certains arbres devront être abattus vu les dimensions de la couronne et la pénétration racinaire au niveau des fondations du bâtiment projeté;

- d'autres arbres sont dessinés sur les emplacements des 8 places de parking. La haie le long du chemin de fer sera fortement impactée;
- il n'existe pas de repère fixe mentionné par rapport au domaine public;
- le système d'évacuation des eaux n'est pas repris sur le plan ».

Il ressort de l'extrait ci-avant reproduit qu'à l'exception de la question relative à la conservation de la végétation, susceptible d'avoir une incidence sur l'importance du préjudice visuel allégué, le requérant n'indique pas à quels autres égards les lacunes et erreurs qu'il allègue ont pu induire la partie adverse en erreur au point de délivrer le permis attaqué en méconnaissance de cause, ni en quoi leur absence aurait pu mener l'autorité à prendre une décision différente.

16. En l'espèce, le dossier de demande comprend notamment un plan de situation du projet dressé à l'échelle de 1/10.000^e, avec sa localisation par rapport au noyau central de la localité, et un plan à l'échelle de 1/500^e qui figure, notamment, l'orientation et l'implantation du projet, l'implantation, le gabarit et l'affectation des constructions existantes sur le bien concerné, de même que les constructions et parcelles situées à proximité du projet, essentiellement au sud de celui-ci. Sur ces plans, le bien du requérant n'est pas identifiable avec précision.

Cependant, le dossier administratif contient un reportage de 18 photographies illustrant le contexte urbanistique et paysager d'ensemble dans lequel s'insère le projet. Sont également présentes des photographies aériennes qui permettent de situer avec précision le lieu d'implantation du projet par rapport au bien et à l'habitation du requérant. Elles révèlent une végétation dense et abondante qui sépare la parcelle où s'implante le projet, de l'habitation du requérant. D'autres photographies jointes au recours administratif confirment l'existence d'une telle végétation.

17. En ce qui concerne la végétation présente sur le bien accueillant le projet, la demande de permis expose ce qui suit :

« Les haies et les arbres remarquables sont conservés.

[...]

La végétation régionale est principalement conservée (hormis 2 à 3 arbustes à couper). Les haies mitoyennes sont totalement conservées. Les sapins, trop hauts donc dangereux, sont coupés avec la permission des autorités ».

La notice d'évaluation des incidences indique « haies et arbres conservés + la végétation existante cachera le volume garage des vues voisines » et « 2 à 3 arbustes seront coupés afin de construire le garage ».

Le recours administratif précise, quant à lui, ce qui suit :

« [L]e projet n'entraîne aucun déboisement. Au contraire, le projet viendra se loger au milieu des haies et nombreux arbres existants sur la parcelle, de sorte que le projet ne sera presque pas visible depuis le domaine public et les propriétés voisines ».

Il convient également de relever qu'à la lecture des plans, un terrain tiers sépare, en longueur, la parcelle du requérant et la construction projetée.

Enfin, aucune des pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard ne permet de confirmer la nécessité de l'abattage du sapin tel que désigné dans le montage photographique reproduit en pages 15 et 16 de la requête.

18. L'acte attaqué résume comme suit les réclamations et observations émises lors de l'annonce de projet :

« Considérant que les réclamations portent sur les nuisances que pourrait apporter ce type d'activité, à savoir :

- les nuisances sonores;
- le trafic, le va-et-vient de voitures et de véhicules de remorquage;
- la pollution par les produits utilisés;
- la dangerosité par rapport à la présence des écoles situées à côté et le passage de nombreux écoliers et le trafic déjà très important;
- l'avenir du site en cas de revente ou d'extension d'exploitation ».

Si l'une des observations formulées par les riverains lors de l'annonce de projet mentionne un manque de précision du plan, ce n'est qu'en tant qu'il ne comporte pas de « détails pour les assainissements indispensables pour ce genre d'établissement (dégraisseur, dépollution des eaux usées,...) ». La problématique de superficie et du volume du bâtiment est certes abordée, ceux-ci « fais[ant] penser à une exploitation "type Auto 5" », mais pour contester son implantation au centre du village et non en raison de l'« obstacle visuel indéniable » qu'il constituerait pour le requérant.

19. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que dans leur recours, les demandeurs [...] invoquent les arguments suivants :

[...]

- L'atelier est un établissement de catégorie 3 et est limité à 2 ponts-élévateurs, et il accueille en moyenne trois véhicules par jour ;
- Le projet conserve les haies et arbres existants, il sera ainsi ceinturé de végétation et ne sera pratiquement pas visible depuis le domaine public et les propriétés voisines ;

[...]

- La propriété des demandeurs se situent dans le centre-ville de Welkenraedt qui accueille de nombreuses activités économiques, dont les commerces de proximité et autres;
[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 24 décembre 2019 un avis favorable pour les motifs suivants (cf. annexe 1) :

“ [...]

Enfin, le demandeur répond à l'interrogation des membres de la Commission quant à la localisation en centre de village et non pas en zoning industriel. Il a effectivement fait les démarches pour louer une parcelle dans un zoning mais la taille de son activité ne répond pas aux critères de l'opérateur économique.

Trois membres de la Commission estiment que l'absence de nuisances et l'impossibilité d'une implantation en zoning industriel justifient l'implantation en centre de village. De plus, ils soulignent que la fonction est compatible avec le centre de village et apporte une mixité de fonctions : un village ne doit pas se limiter à de l'habitat mais doit également offrir des services de proximité, l'implantation le long de l'ancienne voie de chemin de fer est pertinente. Ils notent une simplicité volumétrique, en lien avec la fonction et avec le contexte de l'autre côté de la voie. Ils regrettent un manque de prise en compte de l'isolation du bâtiment.

Un quatrième membre doute cependant de l'organisation des activités dans le hall et s'interroge quant à la réelle possibilité d'exercer seul cette activité, sans sanitaire ou bureau.

Par trois voix favorables contre une voix défavorable, la Commission émet un avis favorable”.

Considérant que le projet sera implanté en fond de parcelle le long d'une ligne de chemin de fer et un bosquet d'arbres hautes tiges;

Considérant que la volumétrie proposée, à savoir, un volume simple avec une toiture à deux versants de pente identique (30°) en tôles ondulées de ton gris foncé et les façades en béton lavé de ton gris/beige clair similaire à l'habitation, sont de nature à s'intégrer avec le cadre bâti proche (hall industriel situé de l'autre côté de la ligne de chemin de fer, tonalités similaires à l'habitation);

Considérant que l'activité exercée dans ce hall sera principalement une activité de stockage (2/3 de l'activité) : collection d'ancêtres (voitures anciennes) du demandeur, et le 1/3 restant permettra d'accueillir un atelier de mécanique pour l'activité du demandeur; que cet atelier est soumis à une déclaration environnementale (classe 3) en vertu de la police administrative du permis d'environnement; que sa capacité est en moyenne de 3 véhicules par jour; que les horaires d'ouverture de cet atelier seront limités de 8h30 à 18h00, du lundi au vendredi;

Considérant dès lors que le projet peut prétendre respecter le prescrit de l'article D.II.24 du Code, puisque ledit article permet : “(...) des activités d'artisanat ou de petite industrie peuvent y être admises pour autant qu'elles soient compatibles avec le voisinage”;

Considérant de plus que le demandeur a mentionné lors de l'audition devant la Commission d'avis sur les recours qu'il avait fait les démarches pour louer une parcelle dans un zoning mais que la taille de son activité ne répond pas aux critères de l'opérateur économique et donc l'accès audit zoning lui a été refusé;

Considérant que la fonction qui sera exercée dans ce hall est compatible avec le centre de village et apporte une mixité de fonctions, ainsi que l'a pertinemment relevé la majorité des membres de la Commission d'avis sur les recours; que le centre d'un village doit également pouvoir accueillir, outre les fonctions résidentielles, des services de proximité, tel qu'un petit atelier de réparation automobile; que cet atelier s'implante sur la propriété accueillant l'habitation des demandeurs, le long d'une voie de chemin de fer; qu'en raison de ce positionnement et de la faible ampleur de l'activité projetée, le projet est compatible avec le voisinage et ne met pas en péril la destination principale de la zone;

[...]

Considérant que les conseils juridiques des demandeurs spécifient dans le recours que le projet conserve les haies et arbres existants, il sera ainsi ceinturé de végétation et ne sera pratiquement pas visible depuis le domaine public et les propriétés voisines ».

20. Au vu des pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard et des motifs de l'acte attaqué ci-avant reproduits, dont l'inexactitude n'est pas démontrée, notamment en tant que l'autorité prend en compte le fait que la majorité des haies et arbres existants sont conservés, le requérant qui soutient que la partie adverse n'a pu appréhender adéquatement l'impact du projet pour lui-même, à défaut de plans précis, n'établit pas de façon vraisemblable que l'autorisation contestée a été accordée en méconnaissance de cause de la demande dont l'autorité était saisie ni qu'avec d'autres plans, l'administration aurait pu être amenée à prendre une décision différente.

Par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte attaqué considère que l'éventuel impact visuel du projet est acceptable et, partant, la raison pour laquelle il ne retient pas l'observation formulée par un couple riverain – et non par le requérant – à ce sujet.

Pour le surplus, l'acte attaqué expose, de manière circonstanciée, les raisons pour lesquelles son auteur considère que le projet respecte le prescrit de l'article D.II.24 du CoDT et que, notamment compte tenu de son implantation en fond de parcelle le long d'une ligne de chemin de fer et des matériaux utilisés, il s'intègre au cadre bâti environnant.

En tant que le requérant estime, quant à lui, que le bâtiment projeté ne s'intègre pas au contexte bâti et non bâti, la critique ne peut être accueillie, dès lors que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. Ainsi, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de

l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux, hors le cas de l'erreur manifeste, ce qui n'est pas démontré en l'espèce.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

21. Le requérant prend un second moyen de la violation des articles D.II.24 et D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

22. Il rappelle qu'en zone d'habitat, un projet non résidentiel, tel un garage/atelier de mécanique de 300 m², ne peut être autorisé que s'il ne met pas en péril la destination principale de la zone et est compatible avec le voisinage, *quod non* en l'espèce, dès lors que, compte tenu de l'activité en projet, l'autorité ne pouvait raisonnablement admettre, sans s'en expliquer, que le projet contesté n'occasionne pas de nuisances pour le voisinage et qu'en réalité, elle n'a pu se prononcer en toute justesse vu les lacunes de la notice d'incidences sur l'environnement sur ce point.

23. Il relève certaines déclarations des demandeurs de permis et certains motifs de l'acte attaqué qui lui font craindre une volonté de développement d'une activité plus importante qu'actuellement. Il pointe notamment une tentative avortée de s'établir en zone d'activité économique et une publication confirmant l'exercice toujours actuel de l'activité litigieuse dans un zoning industriel, contredisant une prétendue envie d'exercer une activité artisanale réduite, à l'arrière de cours et jardins. Il y voit des contradictions que le ministre n'a pas pris en compte.

Par ailleurs, il conteste fermement l'existence de bâtiments industriels dans l'environnement où s'inscrit le projet, faisant valoir que seuls des locaux d'une école se situent de l'autre côté de la voie de chemin de fer. Il rappelle que la zone de secours vise expressément, pour garantir l'absence de risque d'incendie, une activité privée et non industrielle. Il estime que l'appréciation de la CAR selon laquelle une implantation impossible en zone industrielle justifie une installation en zone d'habitat est incompréhensible, et fait grief à l'auteur de l'acte attaqué de l'avoir fait sienne.

Il rappelle qu'en termes de compatibilité du projet avec le voisinage, tant la CCATM que le collège communal en première instance ont été fort critiques. Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de s'être, à tort, fondé uniquement sur les déclarations unilatérales des demandeurs de permis qui, en outre, sont inexactes ou imprécises. Il estime qu'on ignore tout des activités concrètes de l'atelier, ne comprend pas comment une activité de mécanique à raison de trois voitures par jour peut être rémunératrice et souligne que, « s'agissant des nuisances occasionnées par l'activité professionnelle du bénéficiaire du permis, il n'est pas contestable qu'un atelier de mécanique, même artisanal, demeure bruyant ». Sur ce point, il relève le caractère laconique et lacunaire de la notice d'évaluation des incidences qui ne décèle aucun problème notamment en termes de nuisances sonores, au contraire de la CAR qui « regrette un manque de prise en compte de l'isolation du bâtiment ». Il détaille les nuisances de tous types que peuvent engendrer les activités d'un atelier mécanique et ajoute que le fait qu'elles se déroulent durant les heures de bureau n'est pas pertinent, au vu des voisins qui peuvent malgré tout être impactés.

24. Quant à l'implantation d'installations de ce type dans la commune, il rappelle la réticence du collège communal qui estime qu'elles ne sont pas comparables aux autres types de commerces existants qui consistent en des commerces de proximité et ne sont ni incommodes ni générateurs de nuisances, tandis que l'autorité délivrante et la CAR affirment, au contraire, que rien ne s'oppose à l'accueil d'un petit atelier de réparation automobile, en tant que service de proximité, qui apporte une mixité de fonctions compatible avec le voisinage.

Il fait valoir que ni la CAR ni le ministre ne s'expliquent sur la pertinence d'un « commerce » complémentaire, compte tenu des nuisances précises et concrètes qu'il engendre, alors que l'obligation de motivation est renforcée lorsqu'il s'agit de s'écarter d'une position préalable défavorable du collège communal, adéquatement motivée. Il considère qu'en tout état de cause, la présence de nombreuses installations non résidentielles ne justifie pas qu'un demandeur de permis soit autorisé à aggraver la situation sans considération pour les voisins également situés en zone d'habitat, *quod est* en l'espèce. À cet égard, il observe que la partie adverse a en réalité été trompée par le recours en réformation qui, en substance, fait croire que des bâtiments industriels et des garages sont présents dans les environs alors qu'il n'y a que les locaux d'une école de l'autre côté de la voie de chemin de fer et que le seul garage subsistant dans le centre cherche à s'installer ailleurs.

Il conclut que la partie adverse n'est même pas en mesure de justifier objectivement de l'existence d'une demande d'un tel atelier de réparation dans la région.

B. Mémoire en réplique

25. En réplique, il continue de s'interroger sur la viabilité du projet tel que présenté et, partant, sur les intentions réelles de la partie intervenante qui quitte un zoning avec visibilité commerciale pour le fond d'un jardin d'une propriété mais en prévoyant néanmoins une construction de 300 m² pour une activité prétendument complémentaire. Il souligne que la compatibilité d'un projet avec le voisinage « s'entend évidemment des nuisances, et donc de l'exercice concret et pratique de l'activité » de la partie intervenante, qu'on ne peut avoir égard à la déclaration de classe 3 qui sera sollicitée plus tard et qu'en l'espèce, l'implantation choisie procède d'une mauvaise urbanisation dès lors que la compatibilité avec le voisinage n'est pas assurée.

Il conclut que « l'utilisation finale [du projet], au regard des moyens vantés [...] qui ne permettent pas une rentabilité d'un investissement conséquent, n'a pas suffisamment été analysée par le ministre pour jauger d'une parfaite compatibilité avec le voisinage ».

C. Dernier mémoire

26. Dans son dernier mémoire, il maintient ses craintes qui, indique-t-il, se fondent sur les propres déclarations de la partie intervenante qui « cherche en effet le développement d'une activité plus conséquente, conforme à son ancienne occupation, dans la mesure où il aurait essayé, sans succès, de s'établir dans une zone d'activité économique ».

Il revient sur la compatibilité du projet avec le voisinage qui a été critiquée par la CCATM et le collège communal. Il insiste sur le fait que cette condition impose qu'il soit tenu compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage, eu égard non seulement à la construction projetée en tant que telle, mais aussi à l'activité exercée, *quod non* en l'espèce. Il maintient le reproche fait à la partie adverse de se fonder uniquement sur les déclarations de la partie intervenante pour conclure à une activité quotidienne limitée de l'atelier, ne causant aucune pollution, alors que la notion de « réparation » n'est même pas définie. À cet égard, il pointe une dissonance entre la notice d'évaluation des incidences qui affirme qu'il n'y aura aucune nuisance sonore ni environnementale et l'avis de la CAR qui « regrette un

manque de prise en compte de l'isolation du bâtiment», et pour cause, vu l'utilisation de ponts élévateurs et les travaux de réparation mécanique.

V.2. Examen

27. 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.

Par ailleurs, dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

Enfin, il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre des conceptions urbanistiques divergentes de l'administration et de l'auteur du recours administratif ou les riverains opposés au projet. Il ne peut que contrôler si l'administration statuant sur le recours s'est fondée sur des éléments pertinents, en droit comme en fait, et n'a pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits et demande dont elle était saisie. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une autre mesure était admissible, voire meilleure.

28. L'article D.II.24 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.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

29. Il ressort des termes de l'article D.II.24 du CoDT précité que des activités d'artisanat peuvent être autorisées en zone d'habitat, qui est une zone multifonctionnelle, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone, à savoir la résidence, et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Il s'agit de deux conditions cumulatives distinctes. La première de ces conditions procède à la fois de l'affirmation *in abstracto* de la mixité de la zone et du caractère prépondérant de la fonction résidentielle, étant entendu que le projet ne peut pas empêcher la zone d'habitat de remplir pleinement sa fonction principale qui est l'habitation. La seconde condition impose qu'il soit tenu compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage au vu, non pas de la construction projetée en tant que telle, mais bien de l'activité qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans l'acte attaqué.

L'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2014 portant définition légale de l'artisan dispose notamment comme il suit :

« L'artisan ou l'entreprise artisanale, au sens de la présente loi, est une entreprise active dans la production, la transformation, la réparation, la restauration de biens, la prestation de services dont les activités, ou une partie des activités, présentent des aspects essentiellement manuels, un caractère authentique, développant un certain savoir-faire axé sur la qualité, la tradition, la création ou l'innovation ».

Par ailleurs, selon le sens commun, l'artisan est une personne exerçant, pour son propre compte, un art mécanique ou un métier manuel qui exige une certaine qualification professionnelle, tels, notamment, un serrurier, un ferronnier, un forgeron, un garagiste, un tailleur, un coiffeur, un boulanger, un menuisier, un ébéniste, un plombier.

30. En l'espèce, la demande de permis contient notamment les renseignements suivants :

« [Les demandeurs] désirent construire un garage pour y entreposer leurs vieilles voitures (ancêtres) et leurs remorques. Monsieur M. compte aussi travailler sur la petite mécanique (déclaration de classe 3).
[...]
Les heures de travail sont de 8 h 30' à 18 h 00'. Sachant que Monsieur M. n'a pas de dépanneuse, il n'y aura pas de travail nocturne.
Monsieur M., travaillant seul, ne peut recevoir que 3 clients maximum par jour. Dans le garage, il n'y a pas des toilettes et des bureaux. Ceux-ci sont dans l'habitation.
Monsieur M. ne fait que de la mécanique. Il n'y aura pas de carrosserie et de peinture. Les huiles et hydrocarbures sont stockées dans des citernes adéquates avant d'être évacuées par un organisme agréé ».

Sous l'intitulé « Mention des modalités d'opération ou d'exploitation (procédés de fabrication, ateliers, stockage, etc.) », la notice d'évaluation des incidences décrit également le projet comme consistant en un garage d'entreposage de vieux véhicules de collection et remorques et en un atelier de mécanique pour la réparation de véhicules (déclaration de classe 3).

De même, le recours administratif précise que J.M. travaille seul et uniquement durant les heures de bureau, qu'il reçoit en moyenne trois véhicules par jour, que son travail s'effectue à l'intérieur de l'atelier, que le projet n'engendre donc qu'un trafic moyen de trois véhicules par jour et que l'atelier ne fait que de la réparation et non de carrosserie, de sorte qu'il n'utilise pas de produits polluants.

31. L'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que le projet est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Verviers-Eupen, adopté par Arrêté royal du 23 janvier 1979;

Considérant que le projet se situe à proximité d'une ligne ferroviaire existante;

[...]

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement; qu'il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement car le projet, au vu des travaux requis (construction d'un bâtiment), de sa finalité (garage, hall de stockage et atelier de mécanique), de sa situation (en zone d'habitat), de la nature et de l'ampleur des nuisances susceptibles d'être générées (charroi lors du chantier), ne requiert pas la réalisation d'une études d'incidences;

[...]

Considérant que le projet sera implanté en fond de parcelle le long d'une ligne de chemin de fer et un bosquet d'arbres hautes tiges;

Considérant que la volumétrie proposée, à savoir, un volume simple avec une toiture à deux versants de pente identique (30°) en tôles ondulées de ton gris foncé et les façades en béton lavé de ton gris/beige clair similaire à l'habitation, sont de nature à s'intégrer avec le cadre bâti proche (hall industriel situé de l'autre côté de la ligne de chemin de fer, tonalités similaires à l'habitation);

Considérant que l'activité exercée dans ce hall sera principalement une activité de stockage (2/3 de l'activité) : collection d'ancêtres (voitures anciennes) du demandeur, et le 1/3 restant permettra d'accueillir un atelier de mécanique pour l'activité du demandeur; que cet atelier est soumis à une déclaration environnementale (classe 3) en vertu de la police administrative du permis d'environnement; que sa capacité est en moyenne de 3 véhicules par jour; que les horaires d'ouverture de cet atelier seront limités de 8 h 30 à 18 h 00, du lundi au vendredi;

Considérant dès lors que le projet peut prétendre respecter le prescrit de l'article D.II.24 du Code, puisque ledit article permet : "des activités d'artisanat ou de petite industrie peuvent y être admises pour autant qu'elles soient compatibles avec le voisinage";

Considérant de plus que le demandeur a mentionné lors de l'audition devant la Commission d'avis sur les recours qu'il avait fait les démarches pour louer une parcelle dans un zoning mais que la taille de son activité ne répond pas aux critères de l'opérateur économique et donc l'accès audit zoning lui a été refusé;

Considérant que la fonction qui sera exercée dans ce hall est compatible avec le centre de village et apporte une mixité de fonctions, ainsi que l'a pertinemment relevé la majorité des membres de la Commission d'avis sur les recours; que le centre d'un village doit également pouvoir accueillir, outre les fonctions résidentielles, des services de proximité, tel qu'un petit atelier de réparation automobile; que cet atelier s'implante sur la propriété accueillant l'habitation des demandeurs, le long d'une voie de chemin de fer; qu'en raison de ce positionnement et de la faible ampleur de l'activité projetée, le projet est compatible avec le voisinage et ne met pas en péril la destination principale de la zone;

Considérant que le hangar dispose d'une porte sectionnelle offrant un accès en fond de parcelle; qu'afin d'éviter l'accès des véhicules dans ce reliquat de parcelle, il convient de supprimer la porte sectionnelle y donnant accès ».

32. Ainsi, l'autorité compétente sur recours a notamment tenu compte du fait que le projet se situe en fond de parcelle, le long d'une ligne de chemin de fer, que les deux tiers de l'activité projetée dans le projet de hall est le stockage de voitures ancêtres et que l'atelier de mécanique envisagé (déclaration environnementale de classe 3) est de faible ampleur, notamment au vu de son activité réduite à une moyenne de trois véhicules par jour. Elle qualifie l'atelier de mécanique de « petit atelier de réparation automobile », à l'instar de la CAR qui, sur le plan de l'examen des nuisances, le compare « davantage à un atelier mécanique de quartier qu'à un garage ou une concession ».

Ces motifs expliquent, de manière suffisante et adéquate, pourquoi, à l'estime de la partie adverse, la construction projetée est *in concreto* compatible avec le voisinage et peut prétendre, sur ce point, respecter le prescrit de l'article D.II.24 du CoDT. Ils démontrent que la partie adverse a examiné les nuisances potentielles du projet de construction, eu égard à l'activité concrète, de faible ampleur, qui y est prévue.

La circonstance que, pour apprécier la compatibilité du projet avec le voisinage, la partie adverse se fonde sur les déclarations des demandeurs de permis quant aux objectifs qu'ils poursuivent, soit sur le projet tel que décrit dans la demande, est normale, sauf à l'obliger à considérer nécessairement que le demandeur de permis est de mauvaise foi. Cela n'implique pas, en soi, qu'elle a été induite en erreur ou s'est fondée sur des éléments inexacts en fait. Les arguments avancés par le requérant pour soutenir que J.M. cache en réalité une intention de

développer, à court terme, une activité plus importante que celle annoncée et que, partant, les nuisances causées par le projet litigieux sont manifestement plus importantes que celles concédées par les demandeurs de permis, ne reposent sur aucune pièce ni aucun élément concret auquel le Conseil d'État peut avoir égard. Notamment, le fait que la construction en projet a une superficie de 300 m² s'explique aisément par l'activité principale en projet consistant en le stockage de voitures ancêtres et leurs remorques. Par ailleurs, à supposer que le bénéficiaire du permis exploite illégalement le bien dont la construction est autorisée par l'acte attaqué, cela est étranger à la légalité de celui-ci et le Conseil d'État ne peut en connaître.

33. Au regard de la destination de la zone d'habitat, qui, pour rappel, est une zone multifonctionnelle, la partie adverse relève que la fonction non résidentielle en projet est peu importante, qu'elle est accueillie sur la propriété privée des demandeurs tout en se situant le long d'une voie de chemin de fer. Elle considère qu'elle est compatible avec le centre de village, contribue à une mixité de fonctions et constitue un service de proximité en tant que « petit atelier de réparation automobile ».

Ces motifs expliquent, de manière suffisante et adéquate, pourquoi, à l'estime de la partie adverse, le projet litigieux ne met pas en péril la destination principale (la résidence) de la zone dans laquelle il prend place. Au demeurant, le respect de cette condition, visée à l'article D.II.24 du CoDT, n'est pas concrètement remis en cause par le second moyen.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

34. La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

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 requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux