

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.915 du 26 février 2024

A. 233.882/XIII-9305

En cause : 1. **E.L.**,
 2. **P.G.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Philippe HERMAN, avocat,
 rue T'Serclaes de Tilly, 49-51
 6061 Montignies-sur-Sambre,

 contre :

 la commune de Cerfontaine,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Stéphane NOPERE, avocat,
 avenue des Dessus de LIVES 8
 5101 Loyers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 juin 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 8 septembre 2020 par laquelle le collège communal de Cerfontaine délivre un permis d'urbanisme à J. C. ayant pour objet la construction d'un abri de jardin sur un bien sis rue de la Chapelotte, 4 à Cerfontaine.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 février 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Wail Ayari, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, 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 7 juillet 2020, J. C. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Cerfontaine ayant pour objet la construction d'un abri de jardin sur un bien sis rue de la Chapelotte, 4 à Cerfontaine, cadastré 6^e division, section C, n° 503 A.

Le projet est prévu en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Philippeville-Couvin approuvé par arrêté royal du 24 avril 1980 et entré en vigueur le 4 octobre 1980.

Un accusé de réception de dossier complet est établi le 15 juillet 2020 par le collège communal de Cerfontaine.

4. Une annonce de projet est organisée du 17 août au 31 août 2020. Elle suscite le dépôt d'une réclamation par les parties requérantes.

5. Le 8 septembre 2020, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

6. Le premier moyen pris de la violation de l'article D.I.1 du Code du développement territorial (CoDT) et de la notion de bon aménagement des lieux, de l'article 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 général de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

7. Les parties requérantes rappellent avoir introduit une réclamation où elles critiquent le caractère incomplet du dossier, l'absence de reportage photographique et l'implantation d'un abri de jardin surdimensionné sous leurs fenêtres et proposent d'autres implantations, notamment à l'arrière de l'immeuble du demandeur, de manière à ce qu'il ne soit pas visible de la voirie tout en restant accessible par le chemin privé empierré.

Elles sont d'avis que la motivation de l'acte attaqué ne leur permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles leur réclamation, en tant qu'elle critique l'implantation de l'abri de jardin sous leurs fenêtres à un mètre de leur haie n'a pas été suivie, ni de vérifier que la décision a été prise en parfaite connaissance de cause. Elles estiment qu'il en ressort que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas procédé à un examen complet des circonstances de la cause en violation du principe général de bon administration et du devoir de minutie.

Elles font valoir qu'est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation le fait d'admettre un tel projet à une distance d'un mètre de leur immeuble, spécialement de leur cuisine, soit à l'endroit qui génère le plus de nuisances (visuelles, sonores, olfactives, etc.), alors que d'autres implantations moins nuisibles sont possibles et ont été suggérées.

B. Le mémoire en réplique

8. En réponse à une première exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, elles rappellent la formulation de celui-ci aux termes de la requête et en déduisent qu'il est recevable, la partie adverse en examinant d'ailleurs le fondement.

Sur la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse prise du défaut d'intérêt au moyen, elles font valoir qu'elles ont bien intérêt à dénoncer l'absence de réponse à cette réclamation et le défaut de motivation formelle de l'acte qui en découle. Elles sont d'avis qu'affirmer le contraire revient à priver de sens et d'utilité l'annonce de projet.

Elles estiment encore que le moyen est recevable en tant qu'il est pris de la méconnaissance des principes généraux de bonne administration, contrairement à ce que soutient la partie adverse.

9. Sur le fond, si elles admettent que leurs réclamations introduites sans l'assistance d'un conseil lors des annonces de projet relatives au projet litigieux et au précédent projet sont parfois imprécises en droit, elles considèrent qu'elles sont en revanche aisément compréhensibles en fait. Elles ne comprennent pas les raisons pour lesquelles leur voisin implante systématiquement les constructions et installations annexes, qui génèrent des nuisances, sous leur fenêtre alors que d'autres emplacements aussi adéquats existent, plus éloignés de leur propriété.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

10. Elles réfutent que le rappel de la dimension de la construction, de sa destination et de sa situation en zone de cours et jardins à l'arrière de la construction existante ou encore la circonstance que l'abri n'est pas visible de la voirie vu le mur végétal permettent comprendre pourquoi il n'a pas été tenu compte de leur réclamation quant à l'implantation de l'abri. Elles sont d'avis que de tels éléments pourraient s'appliquer à n'importe quelle implantation, n'importe où sur la partie de la parcelle du demandeur située en zone de cours et jardins.

IV.2. Examen

IV.2.1. Sur la recevabilité

11. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête en annulation contient un exposé des moyens.

Un moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la

violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen doit permettre, d'une part, à la partie adverse de se défendre contre les griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces critiques et, partant, de déterminer la limite de sa saisine.

Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est en principe irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, le premier moyen identifie clairement les règles de droit dont la méconnaissance est invoquée, ainsi qu'en quoi l'acte attaqué les méconnaît, à l'estime des parties requérantes.

12. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon [laquelle] le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

En l'espèce, les parties requérantes ont intérêt à critiquer la motivation formelle de l'acte attaqué en ce qu'il ne répond pas adéquatement, à leur estime, à la réclamation qu'elles ont déposée lors de l'annonce de projet, ce grief, à le supposer fondé, étant de nature à avoir une incidence sur le sens de la décision prise.

13. Le premier moyen est recevable.

IV.2.2. Sur le fond

14. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif 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 principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été formulées lors de l'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Ainsi, lorsque des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées dans la réclamation, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces observations.

L'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

15. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle, notamment en ce qui concerne la compatibilité du projet avec les exigences du bon aménagement des lieux. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'État, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Ainsi, lorsqu'une partie requérante, fût-elle l'autorité compétente au premier échelon de la procédure administrative, oppose à la conception de l'autorité de recours sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

16. En l'espèce, la réclamation des parties requérantes déposée dans le cadre de l'annonce de projet propre au projet litigieux comporte notamment le grief qui suit :

« [...] »

Par ailleurs, l'article R.II.36-9 du CoDT permet la construction d'un abri en zone agricole de 60 m² en bois.

Pourquoi, dès lors ne pas implanter le nouvel abri en lieu et place de l'abri à enlever ? Monsieur [C.] a déjà pris ses habitudes de soins à l'égard de ses chevaux à cet endroit.

Parmi les autres alternatives proposées, il pourrait également implanter cet abri à gauche de la barrière de la clôture des chevaux et profiter ainsi de son chemin de gravier, soit le long et à l'arrière de son habitation. De cette façon, l'abri ne sera pas visible de la voirie.

[...]

Monsieur [C.] a installé ses pièces à vivre du côté ouest de son habitation. De notre côté, soit à l'opposé, il a, par contre, pris l'habitude d'installer les installations techniques et donc, tous les appareils produisant des nuisances : sirène d'alarme industrielle fixée en face de la fenêtre de notre chambre, une double pompe à chaleur orientée vers notre façade (au lieu de la prairie), le robot-tondeuse, le va-et-vient des remorques, vanne, tracteur pour amener eau et alimentation aux chevaux et entretenir les prairies, des projecteurs puissants,... etc, etc... jours fériés et dimanche midi inclus.

Si Monsieur [C.] a choisi comme loisir l'élevage de chevaux, libre à lui, mais il lui appartient dès lors de supporter lui-même les nuisances que cette activité génère. En tant que voisins, nous avons aussi droit à notre tranquillité et à un minimum de respect ».

Ce faisant, les parties requérantes explicitent une critique claire et étayée concernant l'implantation envisagée pour l'abri de jardin concerné, à laquelle il doit être trouvé une réponse suffisante dans l'acte attaqué.

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que le projet vise à la construction d'un abri de jardin en bois d'une superficie au sol de 53 m² et d'une hauteur de 3,50 m au faîte;

Considérant que le bâtiment est construit à l'arrière de l'habitation existante dans la zone de cours et jardins;

Considérant que l'abri n'est pas visible de la voirie étant donné qu'un mur végétal est prévu sur la longueur du bâtiment;

Considérant que le projet nécessite une annonce de projet en vertu de l'article R.IV.40-2 du CoDT relatif à l'implantation;

Considérant que ladite enquête a donné lieu à une réclamation portant sur :
- l'implantation à limite de propriété;

- l'impact visuel;
- le dossier relatif à la demande de permis d'urbanisme;
- l'affichage de l'avis d'enquête (annonce de projet).

Considérant que la réclamation dont copie, ci-annexée, émise au cours de l'enquête n'est pas fondée;

Considérant que le projet ne compromet pas le caractère architectural de la zone ».

Une telle motivation permet de comprendre à suffisance que l'auteur de l'acte attaqué a pris sa décision en connaissance de cause quant à l'implantation du projet litigieux au regard de son contexte environnant. Il en ressort que les deux éléments ayant convaincu l'autorité délivrante d'admettre l'implantation de l'abri de jardin est sa position à l'arrière de l'habitation existante en zone de cours et jardins, et l'endroit d'où il n'est pas visible de la voirie compte tenu du mur végétal prévu sur la longueur du bâtiment.

Les alternatives proposées par les parties requérantes dans leur réclamation ne présentent pas les mêmes caractéristiques que celles ayant convaincu, en opportunité, l'auteur de l'acte attaqué d'admettre le projet litigieux. Il n'est pas démontré qu'en estimant que le projet litigieux est bien conforme à sa propre conception du bon aménagement des lieux, l'autorité a pris une décision qu'aucune autre autorité administrative, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pu prendre. Il n'est ainsi pas démontré l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

17. Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

18. le deuxième moyen est pris de la violation des articles D.50 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, 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 et du devoir de minutie.

19. Les parties requérantes critiquent la motivation de l'acte attaqué, faisant valoir qu'elle se limite à se prononcer sur la nécessité de réaliser ou non une

étude d'incidences. Elles estiment qu'une telle motivation est lacunaire et ne répond pas au prescrit des articles D. 50 et D. 75 précités.

Elles sont d'avis que cette motivation démontre que son auteur n'a pas régulièrement vérifié que les nuisances restaient dans les limites acceptables pour le voisinage et notamment pour elles, en violation des dispositions visées à l'énoncé du moyen.

B. Le mémoire en réplique

20. Sur l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, elles font valoir que consistent en des garanties offertes aux administrés la motivation formelle au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée et la motivation formelle spécifique prévue aux articles D.50 et D. 75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, en sorte qu'elles estiment que le moyen est recevable.

21. Sur le fond, elles précisent ne pas critiquer le fait que la décision n'est pas formellement motivée quant à l'imposition ou non de la réalisation d'une étude d'incidences, sachant que la construction d'un « abri de jardin », même particulièrement mal placé, n'est de toute évidence pas un projet qui nécessite la réalisation d'une telle étude.

Elles observe que l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel que rétabli par le décret du 24 mai 2018, reprend le prescrit de l'ancien article D.64 du même dispositif, lequel requiert qu'il ressorte de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a vérifié si les nuisances générées par le projet autorisé restaient dans les limites acceptables pour le voisinage. Elles estiment que tel n'est pas le cas en l'espèce.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

22. Elles font valoir que, s'agissant d'un abri de jardin, la motivation peut être succincte mais pas inexistante.

Elles précisent être le seul voisinage et soutiennent qu'il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a vérifié si les nuisances générées par le projet autorisé restaient dans les limites acceptables pour ce voisinage, avec la circonstance qu'une réclamation a été introduite durant l'annonce de projet quant aux nuisances générées pour ce voisinage par l'implantation de la construction autorisée. Elles considèrent que l'acte attaqué n'est pas motivé quant au caractère

acceptable des nuisances générées par l'implantation de l'abri de jardin sous leurs fenêtres.

V.2. Examen

23. L'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose que « [l]e permis et le refus de permis sont motivés au regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article D.50 ».

L'article D.50 du même Code dispose, quant à lui, ce qui suit :

« La mise en œuvre des procédures prévues par la présente partie doit avoir principalement pour but :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie de la population, pour lui assurer un environnement, sain, sûr et agréable;
- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables;
- d'assurer un niveau de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable ».

24. En l'espèce, l'acte attaqué se réfère expressément à la réclamation déposée par les parties requérantes durant l'annonce de projet, dont il est rappelé les griefs, notamment ceux relatifs à l'implantation à la limite de propriété et à l'impact visuel. Son auteur déclare non fondée cette réclamation. Aux termes de cette réclamation, les parties requérantes reprochent essentiellement au bénéficiaire de l'acte attaqué qu'il ne fera pas un usage de l'abri de jardin conforme à sa finalité mais y installera plutôt une écurie, s'appuyant sur les installations existantes sur le bien concerné en lien avec la pratique de l'équitation. Une telle critique relève du procès d'intention et l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas spécifiquement motiver sa décision au regard des incidences craintes par les parties requérantes du fait de cet usage improprie redouté de l'abri de jardin concerné. Par ailleurs, à supposer que le bénéficiaire du permis exploite illégalement le bien dont la construction est autorisée par l'acte attaqué, une telle circonstance serait étrangère à la légalité de celui-ci et le Conseil d'État ne peut en connaître.

Concernant l'implantation de l'abri de jardin et son incidence visuelle, l'acte attaqué y répond à suffisance pour les raisons exposées sous le point 15. Pour le reste, les parties requérantes, sur lesquelles repose la charge de renverser la présomption de légalité attachée à l'acte attaqué, n'identifient pas quelle autre

incidence probable sur l'environnement et le voisinage du fait d'un « abri de jardin en bois d'une superficie au sol de 53 m² et d'une hauteur de 3,50 m au faîte » devait faire l'objet d'un examen plus particulier, lequel devait ressortir à suffisance de la motivation formelle de l'acte attaqué.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

25. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 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 770 euros est accordée à la partie à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders