

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.291 du 27 mars 2024

A. 232.755/XIII-9180

En cause : **S.V.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bernard FRANCIS, avocat,
 vieux chemin du Poète 11
 1301 Wavre,

 contre :

 la Région wallonne, représentée
 par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
 avenue de Tervueren 34/27
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 janvier 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 novembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'un loft (conciergerie) dans un hangar sur un bien sis rue de Namur, 452/A à Châtelet.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint, 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 21 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2024 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Bernard Francis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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

3. Le 20 février 2020, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la ville de Châtelet ayant pour objet la création d'un loft (conciergerie) dans un hangar sur un bien sis rue de Namur, 452/A à Châtelet, cadastré Châtelet, 1^{re} division, section B, n° 634F.

Le 5 juin 2020, après avoir réceptionné des pièces complémentaires, le collège communal de la ville de Châtelet déclare le dossier de demande complet.

4. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure au premier échelon administratif, parmi lesquels l'avis défavorable du 1^{er} juillet 2020 de la cellule des risques d'accidents majeurs (RAM) de la direction de l'environnement et de l'eau du SPW.

5. En sa séance du 7 août 2020, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme.

6. Le 2 septembre 2020, la partie requérante introduit un recours administratif contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 29 septembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW transmet sa première analyse du recours.

8. Le 12 octobre 2020, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

9. Le 29 octobre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux envoie une proposition de refus de délivrance du permis sollicité au ministre de l'Aménagement du territoire.

10. Le 23 novembre 2020, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

11. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.I.1 et D.IV.57, 2° et 3°, du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, de l'article « 75 » du livre I^{er} du Code de l'environnement, des principes généraux de bonne administration, du devoir de minutie, du « principe général de droit qui impose que toute décision soit précédée d'un examen sérieux du dossier », du principe de précaution et du bon aménagement des lieux, ainsi que de l'erreur, de l'inexactitude et de l'insuffisance des motifs de l'acte, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

12. Dans une première branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de reposer exclusivement sur l'avis défavorable du 1^{er} juillet 2020 de la cellule RAM, qui se fonde lui-même sur « l'analyse cartographique réalisée par nos soins » et sur « les données en notre possession », alors que celles-ci ne sont pas reprises dans le dossier administratif ni dans l'acte attaqué. Elle estime qu'il n'est pas possible de comprendre, sur cette base, ce qui a permis à l'autorité compétente de considérer que le projet litigieux se situe dans un lieu susceptible d'accroître le risque ou les conséquences d'un accident majeur du fait de la proximité d'un établissement Seveso.

Elle tire du site internet de la partie adverse relatif au site Seveso, l'existence, autour du site de la « Poudrière », d'un grand cercle parfait d'un diamètre de l'ordre de 2.800 mètres (soit un rayon de l'ordre de 1.400 mètres) et, par ailleurs, d'une forme proche d'un cercle d'un diamètre de l'ordre de 1.400 mètres (soit un rayon de l'ordre de 700 mètres). S'appuyant sur la distance de 400 mètres retenue dans l'avis de la cellule RAM, elle soutient qu'en partant du projet litigieux, on se retrouve à un point situé à l'intérieur du périmètre, sans qu'elle ne comprenne le mode de calcul de la distance de 400 mètres retenue dans l'acte attaqué.

Elle est d'avis que cette impossibilité de comprendre l'analyse retenue par la cellule RAM est d'autant plus problématique qu'il apparaît des pièces du dossier que le projet litigieux se situe à l'extrême limite de la zone considérée, de telle sorte qu'il se pourrait qu'il se trouve en réalité au-delà de cette limite. Elle estime qu'une telle probabilité est renforcée par le fait que la cartographie en question n'est pas parfaite et comporte une « protubérance irrégulière », laquelle ne permet pas de comprendre ce qui pourrait légalement justifier ce tracé particulier.

Elle souligne avoir interrogé la cellule RAM par un courriel du 19 janvier 2021 et n'avoir obtenu aucune réponse de sa part. Elle ajoute que les justifications qui seraient communiquées aujourd'hui devraient être considérées comme tardives.

Elle s'étonne que la « protubérance irrégulière » précitée n'affecte que la seconde délimitation, pas la première.

Elle relève qu'aux termes de sa délibération du 12 décembre 2019 concernant les observations communiquées dans le cadre de la division de la parcelle sise rue de Namur, 452/A à Châtelet et cadastrée 1^{re} division, section B, n° 634F, le collège communal ne fait aucune référence à l'existence du périmètre Seveso.

Elle soutient que l'avis de la cellule RAM, sur lequel se fonde donc exclusivement l'acte attaqué, n'est pas justifié à suffisance de droit dans la mesure où il n'explicite pas, sauf à se référer à « une analyse cartographique » et à « une base de données en sa possession », la portée des paramètres pris en considération et appliqués concrètement pour conclure défavorablement à l'existence de la courbe enveloppe de 50 mbar (seuil de « surpression admissible ») et à la prise en compte de 400 mètres (distance admissible autour des stockages pour les « effets missiles ») relative au site Seveso Tita Nobel.

13. Dans une deuxième branche, elle relève que la CAR a pris en considération, dans son avis favorable du 12 octobre 2020, son affirmation selon laquelle il n'y a aucune production sur ce site et qu'il n'est utilisé que pour le stockage de poudre d'explosif de carrière, que le bâtiment litigieux est situé dans une cuvette (+/- 5 mètres en contrebas) et qu'une forêt à l'arrière de la parcelle fait écran par rapport à ce stockage. Si elle constate que l'acte attaqué vise cet avis favorable, elle estime que son auteur n'a pas eu égard à son contenu et s'est fondé exclusivement sur l'avis défavorable du 1^{er} juillet 2020 de la cellule RAM.

Elle assure ne pas vouloir dénier à l'autorité compétente le droit de se départir de l'avis de la CAR et elle concède que celle-ci ne doit pas répondre à tous les avis recueillis lors de la procédure d'instruction de la demande de permis d'urbanisme. Elle estime toutefois que si l'auteur de l'acte attaqué entendait s'écarter de l'avis de la CAR, il devait, au regard des circonstances concrètes et topographiques de la cause et du contenu de cet avis, donner les motifs pour lesquels il considère que ne constituent pas des éléments susceptibles d'être pris en compte les considérations précitées émises par elle et retenues par la CAR.

Elle critique le fait que l'acte attaqué se limite à se référer « de manière objective », quoique critiquée sous la première branche, à la seule circonstance que le projet litigieux se situe « à l'intérieur de la courbe », estimant que, ce faisant, son auteur n'explicite pas les motifs qui justifient, à ses yeux, de se départir de l'avis de la CAR.

14. Dans une troisième branche, elle soutient qu'il ressort du dossier administratif que l'auteur de l'acte attaqué était bien informé des circonstances urbanistiques et topographiques particulières du lieu, plus particulièrement quant au site Seveso, en tenant compte de l'existence d'une activité de stockage – et non de production –, du fait que le bâtiment litigieux est situé dans une cuvette et l'existence d'une forêt à l'arrière de la parcelle faisant écran au stockage. Elle fait le reproche à l'autorité de n'avoir prêté aucune attention à ces considérations. Si elle concède que l'acte attaqué mentionne ces éléments, elle affirme que l'autorité n'en tire aucune conséquence. Elle estime que, ce faisant, l'autorité n'a pas procédé à une appréciation suffisamment approfondie, en sorte que l'acte attaqué ne peut être considéré comme étant le fruit d'une analyse sérieuse du dossier administratif ayant permis à son auteur de statuer en pleine connaissance de cause.

B. Le mémoire en réplique

15. Sur la première branche, elle insiste sur l'importance de comprendre comment la zone décrite par la cellule RAM a été déterminée pour pouvoir vérifier

si son bien s’y trouve ou non, ce qu’elle confirme ne pas comprendre à la lecture de cet avis ou de l’acte attaqué.

Elle réfute que le degré de spécialisation de la cellule RAM implique que ses constatations techniques ne puissent être remises en cause. Elle précise ne pas contester, en tant que telles, les conclusions des analyses cartographiques et des bases de données qui ont été menées par la cellule RAM, ni même la manière dont ces données ont été analysées, sachant que le grief formulé sous la première branche tient à ce que ni l’acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de comprendre et d’appréhender la portée et le contenu de cette analyse.

C. Le dernier mémoire

16. Elle insiste sur le fait qu’elle n’entend pas solliciter les motifs des motifs de l’acte attaqué, mais bien les motifs matériels exacts et pertinents en droit et en fait (première branche) qui ont amené son auteur à se rallier à l’avis défavorable de la cellule RAM, plutôt qu’à l’avis favorable de la CAR, alors que ces avis reposent sur les mêmes éléments (deuxième et troisième branches).

IV.2. Examen

IV.2.1. Première branche

17. Si certaines formulations de la requête peuvent laisser à penser que la partie requérante entend contester, en fait, la localisation du projet litigieux en zone à risque d’accidents majeurs au regard du site Seveso Tita Nobel, elle circonscrit toutefois son grief aux termes de son mémoire en réplique, dont il ressort qu’elle ne conteste pas, « en tant que telles, les conclusions des analyses cartographiques et des bases de données qui ont été menées par la Cellule RAM, ni même la manière dont ces données ont été analysées ».

18. Selon une jurisprudence constante, 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.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

19. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« [...] »

Considérant l'article R.IV.35-1 selon lequel la consultation obligatoire du SPW ARNE Cellule RAM (risque d'accidents majeurs) est requise pour :

“Site SEVESO : tout projet dont la localisation est susceptible d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences, vis-à-vis d'un établissement existant présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement” ;

Considérant que l'avis de cette instance est défavorable le 01/07/2020, comme suit :

“En vertu de l'article 25 de l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, une politique d'urbanisation doit être menée par les Régions afin de prévenir et d'en limiter leurs conséquences.

En ce qui concerne la Région wallonne, la demande de permis est soumise à l'avis de la Direction générale des ressources naturelles et de l'Environnement, à savoir la Cellule des risques d'accidents majeurs (RAM) de la direction des Risques industriels, géologiques et miniers.

L'article D.IV.57 1 ° et 2° du Code du Développement Territorial (CoDT) prévoit que (...)

Dès lors, sur base des données en notre possession et au regard des principes directeurs et des valeurs de référence applicables en Région wallonne en matière d'avis relatif à la prise en compte du risque industriel majeur, tels qu'approuvés par le Gouvernement wallon en dates du 22 décembre 2005 et du 14 décembre 2006, il nous apparaît que :

- ce projet ressort du type C,
- l'emplacement du projet est situé à l'intérieur de la courbe enveloppe de 50 mbar (seuil de surpression admissible) et de 400 mètres (distance admissible autour des stockages pour les effets missiles) relative au site Seveso Tita Nobel. Le risque admissible est donc dépassé pour ce type de projet.

Notre avis est dès lors défavorable.

Note:

Les définitions relatives aux types de projets autour des sites Seveso sont les suivantes :

- Type A : Constructions et locaux techniques directement liés à la géographie (captages, châteaux d'eau, stations d'épuration, émetteurs et relais hertziens, transport et distribution des gaz et de l'électricité, écluses et barrages, locaux techniques pour trains et métros, éoliennes,

- Type B : Bâtiments et infrastructures destinés à recevoir des personnes majoritairement adultes et autonomes en nombre restreint (ateliers, logistique, industriels, etc.),
- Type C : Tous les bâtiments et infrastructures non visés sous les types A, B et D (logements, habitations, appartements, hôtels, restaurants, bâtiments scolaires et internats d'enseignement moyen ou supérieur, commerces fréquentés par le grand public, etc...)
- Type D : Bâtiments et infrastructures destinés à recevoir des personnes sensibles, à autonomie réduite ou à vulnérabilité aggravée (établissements de soins, maisons de repos, établissements et internats pour enfants de moins de 12 ans, prisons et centres fermés, campings, villages de vacances, aires de loisirs, etc.)” ;

Considérant que l'autorité de recours ne peut encourager la prise de risque du fait de la création d'un logement dans un immeuble situé à l'intérieur de la courbe enveloppe de 50mbar (seuil de surpression admissible) et de 400 mètres (distance admissible autour des stockages pour effets missiles) relative au site Seveso Tita Nobel ; que compte tenu de l'avis défavorable émis en date du 01/07/2020 par le SPW - Direction des Risques industriels, géologiques et miniers - Cellule Risques d'accidents majeurs, l'administration compétente se rallie à cet avis estimant que la sécurité des personnes est prioritaire sur celle à consacrer aux biens ;

Considérant, quant à la situation existante invoquée par le demandeur que l'article D.IV.57 susvisé porte clairement sur les projets susceptibles “d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences” ; qu'il s'agit dès lors, non de remettre en cause la situation actuelle, mais bien d'éviter de l'aggraver ».

Par ces motifs, la cellule RAM, instance spécialisée pour appréhender les risques d'accidents majeurs – dont l'auteur de l'acte attaqué fait sienne l'analyse –, expose s'appuyer sur les données en sa possession, ainsi que sur les principes directeurs et des valeurs de référence applicables en Région wallonne en matière d'avis relatif à la prise en compte du risque industriel majeur, tels qu'approuvés par le Gouvernement wallon les 22 décembre 2005 et 14 décembre 2006. Elle précise que le projet ressort du type C, dont elle rappelle la définition. Elle indique émettre un avis défavorable dès lors que le projet litigieux est « situé à l'intérieur de la courbe enveloppe de 50 mbar (seuil de surpression admissible) et de 400 mètres (distance admissible autour des stockages pour les effets missiles) relative au site Seveso Tita Nobel », en sorte que le risque admissible est dépassé pour ce type de projet.

De tels éléments permettent à suffisance de comprendre ce qui a conduit, en fait et en droit, l'auteur de l'acte attaqué à refuser la délivrance du permis d'urbanisme sollicité, sachant qu'il n'appartient pas à l'autorité d'exposer les motifs de ses motifs en explicitant plus en avant les éléments sous-jacents à son analyse, dont la méthodologie appliquée au cas d'espèce. Par ailleurs, le dossier administratif permet à suffisance de vérifier l'admissibilité des motifs ressortant de l'acte attaqué. Les circonstances invoquées par la partie requérante ne sont pas de nature à remettre

en cause ce constat, à partir du moment où elle confirme ne pas contester, en soi, les conclusions retenues par la cellule RAM.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

IV.2.2. Deuxième branche

20. Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

21. La CAR a émis un avis favorable le 12 octobre 2020, lequel est reproduit dans l'acte attaqué et dont il ressort ce qui suit :

« La Commission émet son avis motivé en fonction du repérage et de la première analyse du recours visés à l'article D.IV.66, des circonstances urbanistiques locales, des éléments mis en exergue lors des débats et des documents déposés au dossier lors de l'audition (cf. article du Code).

Les architectes du demandeur ont expliqué que le projet porte sur la création d'une conciergerie destinée à l'habitation de l'exploitant dans un hangar existant d'un centre de tri de déchets. Ils ont précisé que le permis d'urbanisme a été refusé du fait de la situation du bâtiment en bordure de la courbe enveloppe de 50 mbar (seuil de surpression admissible) et de 400 mètres (distance admissible autour des stockages pour les effets missiles) relative au site SEVESO Tita Nobel. Ils ont précisé qu'il n'y a aucune production sur ce site et qu'il n'est utilisé que pour le stockage de poudre d'explosif de carrière. Par ailleurs, ils ont ajouté que le bâtiment dont objet est situé dans une cuvette (+/- 5 mètres en contrebas) et qu'une forêt à l'arrière de la parcelle fait écran par rapport au stockage précité.

Enfin, ils ont indiqué que des habitations existantes sont situées plus proches du site SEVESO.

La Commission, au regard des éléments contenus dans le dossier et mis en exergue lors de l'audition, considère que le projet est acceptable d'autant plus que le logement créé est fonctionnel.

La Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales et contribue à la gestion et au bon aménagement du paysage bâti et non bâti.

La Commission émet un avis favorable ».

Par les motifs reproduits sous le point 19, l'auteur de l'acte attaqué estime que la présence du projet litigieux en zone de risques d'accidents majeurs est, en soi, dirimante, entendant donner la priorité à la sécurité des personnes. De tels motifs permettent de comprendre, fût-ce implicitement, les raisons pour lesquelles les circonstances particulières mises en exergue par les architectes de la partie requérante et retenues par la CAR n'ont pas convaincu l'auteur de l'acte attaqué de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'ensuit que la motivation de l'acte attaqué est adéquate sur ce point.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

IV.2.3. Troisième branche

22. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, 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. Il 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. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

23. Il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur n'ignorait pas les circonstances particulières mises en exergue par les architectes de la partie requérante lors de l'audition devant la CAR. Le grief exposé à l'appui de la troisième branche revient, en réalité, à remettre en cause le pouvoir discrétionnaire de l'auteur de l'acte attaqué, qui a estimé, en opportunité, que la seule présence du projet litigieux en zone à risques d'accidents majeurs justifiait le refus de la demande de permis, nonobstant ces circonstances particulières. Or, la partie requérante ne démontre pas qu'en arrêtant son appréciation en ces termes, l'auteur de l'acte attaqué a pris une décision qu'aucune autre autorité, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pu prendre, en sorte qu'il n'est pas prouvé l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation en son chef.

La troisième branche du moyen unique n'est pas fondée.

24. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

25. 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 requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders