

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

n° 259.540 du 18 avril 2024

A. 232.994/XIII-9195

En cause : **la commune d'Ans**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée APALOCA,
ayant élu domicile chez
M^e Patrick HENRY, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 février 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 décembre 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Apaloca un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de volumes et la transformation d'une menuiserie en entrepôt sur un bien situé chemin de l'Official n° 3 à Ans.

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 avril 2021 par la voie électronique, la SPRL Apaloca a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 mai 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 19 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 25 février 2020, la SPRL Apaloca introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une menuiserie en entrepôt et la régularisation de volumes sur un bien sis chemin de l'Official à Loncin (Ans).

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise notamment ce qui suit :

« L'entrepôt se compose de 6 volumes accolés et d'une excroissance.

Les matériaux utilisés en façade et en toiture sont les bacs acier de teinte anthracite. Une petite partie des façades sont en blocs de béton (moitié de la façade avant et petite partie de la façade latérale droite – entrepôt 6 : voir plans) et l’excroissance, en container, est de même teinte que les bacs aciers. Les extensions ont été créés avec les mêmes matériaux que les volumes existants, afin de créer une harmonie et une cohérence dans les matériaux.

[...]

Le parti architectural consiste à concevoir un ensemble cohérent de par le traitement des volumétries et des matériaux.

La parcelle possède un accès direct grâce au Chemin de l’Official vers la Rue Edouard Colson, ce qui crée une continuité entre la fonction d’entrepôt et les fonctions économiques présentes Rue Edouard Colson.

Le bâtiment n’est pas visible de la Rue Edouard Colson, est protégé par de hautes végétations du côté de la façade latérale gauche et est ceinturé par des champs du côté des façades latérale droite et arrière. Il est à noter que les parcelles ceinturant les façades latérale droite et arrière sont la propriété de Mme [S.D.] (épouse de Monsieur [F.] – Gérant de Apalocar Sprl).

Le bâtiment épouse au mieux le terrain naturel. L’aspect visuel du bâtiment est en concordance avec les constructions environnantes ».

2. Le 16 mars 2020, le collège communal d’Ans accuse réception de la demande et déclare le dossier complet.

3. Le 15 juillet 2020, il décide de proroger de 30 jours le délai d’envoi de sa décision.

4. Le 18 septembre 2020, il refuse d’octroyer le permis sollicité.

5. Par un courrier recommandé le 8 octobre 2020 et reçu le lendemain, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus.

6. Le 19 novembre 2020, une audition est organisée devant la commission d’avis sur les recours (CAR).

Le même jour, celle-ci donne un avis défavorable.

7. Le 11 décembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du département de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE) transmet au ministre de l’Aménagement du territoire une proposition d’octroi de permis.

8. Le 15 décembre 2020, la demanderesse de permis adresse un courrier au ministre afin d’apporter des explications complémentaires au regard de l’avis de la CAR.

9. Le 23 décembre 2020, le Ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation du principe de motivation interne, de l'article D.II.24 du Code du développement territorial (CoDT), et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs.

Elle expose que, dans sa décision de refus, le collège communal avait mis en évidence les réclamations formulées par les riverains à propos de cette activité et que la CAR a estimé que les vues aériennes ne correspondaient pas au plan et que le reportage complémentaire comportait des données qui n'étaient pas cohérentes. Elle ajoute que l'autorité communale avait considéré non acceptable le caractère hétérogène des matériaux et estimé qu'il y avait lieu d'uniformiser l'ensemble afin d'en assurer la bonne intégration dans le paysage. Elle fait également valoir que la CAR a considéré que les différentes extensions avaient abouti à une situation hétérogène et qu'une attention devait être portée à une uniformisation de l'ensemble.

Dans une première branche, elle indique que, conformément à l'article D.II.24 du CoDT, l'autorité devait, d'une part, examiner si le projet n'empêchait pas la zone d'habitat de remplir pleinement sa fonction principale et, d'autre part, tenir compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage au vu de l'activité qu'abrite la construction.

À son estime, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas apprécié la demande de permis ni motivé sa décision au regard de ces deux conditions. Elle soutient en particulier qu'il a eu égard à l'activité passée et non à l'activité projetée, soit une entreprise de dépannage au sujet de laquelle des riverains s'étaient plaint.

Dans une seconde branche, elle estime que le projet ne comporte pas de dispositif d'isolement. Elle fait valoir à cet égard qu'il ressort des photographies et du dossier de demande de permis qu'une partie des bâtiments sont visibles depuis les jardins des habitations de la rue de l'Official et que les pièces complémentaires

produites en recours sont incohérentes. Elle ajoute que l'acte attaqué n'est pas motivé en tant qu'il s'écarte sur ce point de l'avis défavorable de la CAR.

Elle reproche en outre à l'auteur du permis contesté de ne pas avoir examiné l'impact du projet sur le plan paysager ni son intégration dans le cadre bâti et non bâti, alors qu'il s'écarte de la décision de refus de l'autorité communale et de l'avis défavorable de la CAR en ce qui concerne la mise en œuvre des matériaux et le caractère hétérogène des bâtiments.

B. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, elle réplique que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas motivé sa décision au regard de l'activité visée par la demande de permis, soit une activité liée à l'entreprise de dépannage qui s'est installée sur le site, mais bien par rapport à l'activité antérieure, dès lors que la motivation du permis mentionne « qu'en ce qui concerne la compatibilité avec le voisinage, l'activité est existante depuis de nombreuses années ». Elle estime que cette erreur de motivation ne peut être palliée par les éléments du dossier.

En ce qui concerne la seconde branche, elle affirme que sa décision de refus ne faisait pas état de ce que le bâtiment n'était pas visible depuis les habitations de la rue Edouard Colson mais uniquement de ce que les travaux réalisés en infraction l'avaient été à l'insu de tous car les extensions n'étaient pas visibles depuis les voiries que constituent la rue Edouard Colson et le chemin de l'Official.

Par ailleurs, elle considère que le moyen n'est pas limité à cette question de visibilité mais soutient aussi que le dispositif d'isolement « par un rideau végétal par rapport aux habitations du chemin de l'Official », vanté dans l'acte attaqué, n'existe pas.

Enfin, elle fait valoir que l'avis de la CAR expose les raisons pour lesquelles les pièces produites en recours sont incohérentes et que l'autorité communale relève également que des riverains se sont plaints des nuisances générées par l'exploitation du bâtiment alors que l'auteur l'acte attaqué n'expose pas pourquoi il s'écarte de ces appréciations.

C. Le dernier mémoire

S'agissant de la première branche du moyen, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est inexacte en tant qu'elle se réfère à une activité autre

que celle faisant l'objet de la demande de permis et qu'elle indique que l'activité est existante depuis de nombreuses années.

Elle déduit que cette motivation, qu'elle estime erronée en fait, que l'autorité délivrante s'est méprise sur la portée de l'objet de la demande.

Elle affirme enfin que sa requête prend argument du fait que les riverains se sont plaint des nuisances engendrées par la nouvelle activité de dépannage.

IV.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Au plan de secteur, le projet est situé pour partie en zone d'activité économique mixte et pour partie en zone d'habitat.

L'article D.II.24 du CoDT dispose comme 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 ».

Bien que principalement destinée à la résidence, la zone d'habitat est une zone multifonctionnelle. Les activités et installations autres que résidentielles sont cependant limitativement énumérées et ne sont admissibles que pour autant qu'il soit satisfait à deux conditions cumulatives : d'une part, elles ne peuvent pas mettre en péril la destination principale résidentielle de la zone et, d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage, c'est-à-dire qu'il doit être tenu compte de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existant dans le voisinage. Ainsi, tandis que la première restriction s'opère *in abstracto*, la seconde requiert quant à elle une appréciation *in concreto* au vu non pas de la construction projetée en tant que telle mais bien de l'activité non résidentielle qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans le permis litigieux.

2. En l'espèce, l'activité prévue dans le bâtiment en projet ne relève pas de la résidence. À ce titre, il appartenait à l'autorité de se justifier au regard de la double condition que formule l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que la SPRL Apaloca [...] a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis Chemin de l'Official 3 à 4430 Ans, cadastré Ans, 3^{ème} division, section A, parcelles n° 41S et 40H, et ayant pour objet la régularisation de volumes et la transformation de la menuiserie en entrepôt ;

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande se situe à la fois en zone d'habitat et en zone d'activité économique mixte au plan de secteur ;

Considérant à cet égard que l'article D.II.24 dispose que : [...]

Considérant que l'activité n'étant pas de la résidence, il importe de vérifier le respect des conditions visées à savoir que le projet ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'il soit compatible avec le voisinage ;

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, au vu de l'implantation de la demande à la fois en zone d'activité économique mixte et en zone d'habitat au plan de secteur, la demande est conforme à la zone d'activité économique mixte ; qu'en ce qui concerne la zone d'habitat, ce type d'activité peut être autorisée pour autant qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage ; qu'à cet égard, force est de constater qu'elle ne met pas en péril la destination de l'habitat ; qu'en effet, le projet prend place en limite du chemin de l'Official ; que la zone d'habitat a donc tout le loisir de s'y développer sur le reste de son tracé ; qu'en ce qui concerne la compatibilité avec le voisinage, l'activité est existante depuis de nombreuses années ; que le large couvert boisé séparant l'activité du chemin fait office de dispositif d'isolement permettant de réduire les nuisances et les incidences d'une telle activité sur la zone d'habitat ; que les conditions de l'article D.II.24 sont donc rencontrées ;

Considérant qu'en termes d'intégration, différentes entreprises du même gabarit, voire plus importantes, sont présentes dans un périmètre proche (moins de 200 m) ;

Considérant que le bâtiment dans son contexte n'est pas visible depuis la rue Edouard Colson ; que d'autre part, il n'est visible que du chemin de l'Official et que partiellement des jardins des habitations se trouvant de l'autre côté de ce chemin ;

Considérant de plus que suivant le reportage photographique complémentaire déposé lors du recours, force est de constater que le bâtiment est bien occulté par un rideau végétal par rapport aux habitations du chemin de l'Official faisant office de dispositif d'isolement ».

3. Il ressort de cette motivation que la partie adverse a examiné, à tout le moins formellement, les deux conditions prescrites par l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

En ce qui concerne la première condition, la considération de l'acte attaqué selon laquelle l'activité « ne met pas en péril la destination de l'habitat » est

motivée par la circonstance que « le projet prend place en limite du chemin de l'Official », de sorte que « la zone d'habitat a donc tout le loisir de s'y développer sur le reste de son tracé ». Ce motif justifie pourquoi l'autorité délivrante considère que le projet n'empêche pas la zone d'habitat de se « développer » et ne la met donc pas en péril.

4. Il est vrai que l'auteur de l'acte attaqué s'exprime avec imprécision en indiquant que « l'activité est existante depuis de nombreuses années » alors que l'activité d'entreposage, ayant fait l'objet d'une déclaration environnementale déclarée recevable le 11 août 2020, est récente au moment de l'adoption de celui-ci.

Toutefois, cette imprécision n'est pas de nature à vicier l'acte attaqué puisqu'il n'est pas contesté qu'une activité existait sur le site depuis de nombreuses années. En outre, l'activité d'entreposage est identifiée à plusieurs reprises dans l'acte attaqué de sorte que son auteur ne s'est pas mépris sur la nature de l'activité en cause.

De plus, l'autorité délivrante décrit le voisinage avec précision, à savoir l'existence d'un couvert boisé séparant l'activité du chemin et faisant office de dispositif d'isolement qui permet la réduction des nuisances de l'activité, la présence d'entreprises de même gabarit à proximité, le peu de visibilité des bâtiments ainsi que l'absence d'incidences sur le site classé qui le jouxte.

5. Pour le surplus, le grief relatif aux plaintes des riverains est imprécis dans la mesure où la partie requérante n'identifie pas quelle critique concrète appelait, selon elle, une motivation formelle particulière dans l'acte attaqué.

6. Il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

7. Il ressort des motifs de l'acte attaqué reproduits au point 2 que son auteur a eu égard, s'agissant de l'intégration paysagère du site, au reportage photographique complémentaire déposé en recours, dont il déduit que « le bâtiment est bien occulté par un rideau végétal par rapport aux habitations du chemin de l'Official ». Cette appréciation n'exclut pas que les bâtiments litigieux puissent être visibles depuis ces habitations, cette motivation signifiant uniquement qu'ils sont rendus moins visibles en raison de la présence d'un rideau végétal.

La partie requérante s'abstient de produire des éléments permettant de conclure à une erreur de la part de l'autorité délivrante sur ce point.

En outre, comme cela ressort de l'examen de la première branche, l'acte attaqué est également motivé par la présence à proximité d'entreprises de même gabarit, voire plus importantes, et par l'absence d'incidences sur le site classé qui jouxte le projet.

8. Pour le surplus, il est constant que la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux objections 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 l'objection. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, 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, à ces observations.

S'agissant du caractère hétérogène des matériaux mis en exergue dans la décision de l'autorité communale et dans l'avis de la CAR, l'autorité y répond de manière suffisante en mentionnant expressément, d'une part, l'existence d'un large couvert boisé qui sert de dispositif d'isolement avec les habitations du chemin de l'Official et, d'autre part, le fait que le bâtiment n'est pas visible depuis la rue Edouard Colson et partiellement visible depuis les jardins des habitations qui se trouvent de l'autre côté de ce chemin.

9. Il s'ensuit que la seconde branche n'est pas fondée.

10. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

V. Indemnité de procédure

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 en annulation 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 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 18 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay