

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

n° 263.900 du 7 juillet 2025

A. 235.927/XIII-9589

En cause : **la ville de Châtelet**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Yves-Alexandre HUBERT, avocat,
rue du Palais 14
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 24 janvier 2022 par lequel le ministre de l'Environnement octroie à M.S. un permis d'environnement autorisant à entreposer un maximum de cent véhicules de collection, à titre privé et non commercial, et à effectuer des entretiens et réparations sur ces véhicules, dans un hangar sis rue des Mottards, 145 à Châtelet (Châtelineau).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 25 février 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 27 mars 2025 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Yves-Alexandre Hubert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, 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 17 juin 2021, M.S. introduit auprès de l'administration communale de la ville de Châtelet une demande de permis d'environnement ayant pour objet l'exploitation d'un hangar aux fins d'entreposer, de réparer et d'entretenir un maximum de cent véhicules de collection, sur un bien sis à Châtelet (Châtelineau), rue des Mottards, 145, cadastré 3^{ème} division, section C, n° 2N².

Le bien est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Charleroi, adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979.

La demande de permis précise que l'activité a une vocation strictement privée et non commerciale. Elle décrit les installations et activités classées comme il suit :

- n° 50.20.01.02 – classe 2 : entretien ou réparation de véhicules à moteur lorsque le nombre de fosses ou ponts élévateurs est supérieur à 3;

- n° 63.12.05.03.03.A - classe 3 : installation de stockage temporaire de véhicules hors d'usage d'un garage ou située sur le site de production d'une capacité de 2 à 10 véhicules s'il y a présence de différents types de véhicules visés aux rubriques 63.12.05.03.01, 63.12.05.03.02 et sans préjudice des seuils imposés par ces rubriques lorsqu'il n'existe pas de rotation régulière des véhicules hors d'usage en dépôt sauf lorsqu'ils sont égaux à 1 ;

- n° 63.12.05.03.05.A - classe 2 : installation de stockage temporaire de véhicules hors d'usage d'un garage ou située sur le site de production, d'une capacité de plus de 10 véhicules automobiles de tourisme, camionnettes, camions, bus, véhicules agricoles

ou utilitaires, ULM lorsqu'il n'existe pas de rotation régulière des véhicules hors d'usage en dépôt sauf lorsqu'ils sont égaux à 1 ;

- n° 63.12.08.01.01 - classe 3 : réservoirs fixes d'air comprimé lorsque la capacité nominale est supérieure ou égale à 150 l ;

- n° 63.12.09.03.01 - classe 3 : dépôts de liquides inflammables ou combustibles, à l'exclusion des hydrocarbures stockés dans le cadre des activités visées à la rubrique 50.50, de catégorie 3, ainsi que les liquides dont le point d'éclair est supérieur à 55° C et inférieur ou égal à 75° C comme les gazoles, les carburants diesel et les huiles de chauffage légères et les liquides combustibles dont le point d'éclair est supérieur à 60° C et dont la capacité de stockage est supérieure ou égale à 3.000 l et inférieure à 25.000 l.

L'administration communale notifie la demande au fonctionnaire technique. Le 2 juillet 2021, celui-ci déclare le dossier de demande recevable et complet.

4. Une enquête publique est organisée du 16 au 30 août 2021 sur le territoire de la ville de Châtelet. Elle donne lieu à deux oppositions.

Divers services et instances émettent des avis sur la demande. L'avis du collège communal, formulé le 3 septembre 2021, est défavorable, principalement en raison de risques en cas d'incendie.

Le 9 septembre 2021, le fonctionnaire technique remet un rapport de synthèse favorable conditionnel, accompagné d'une proposition d'octroi du permis sollicité sous conditions.

5. Le 24 septembre 2021, le collège communal décide de refuser d'octroyer le permis d'environnement demandé.

6. Le 15 octobre 2021, M.S. introduit un recours administratif contre cette décision de refus auprès du Gouvernement wallon.

De nouveaux avis émanant de différents services et instances sont émis.

7. Le 25 novembre 2021, le fonctionnaire technique compétent sur recours décide de proroger de trente jours le délai dans lequel le rapport de synthèse doit être communiqué.

Le 4 janvier 2022, il transmet au ministre de l'Environnement un rapport de synthèse proposant de délivrer le permis sollicité, sous conditions.

8. Le 24 janvier 2022, le ministre décide d'octroyer le permis d'environnement.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

9. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un moyen unique de la violation des prescriptions du plan de secteur de Charleroi, adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979, de l'article D.II.29 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 et du principe général de bonne administration, dont le devoir de minutie qui impose un examen complet des circonstances de la cause.

11. En une première branche, elle expose qu'aux termes de l'article D.II.29 du CoDT, seules les activités de pur stockage sans lien avec les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie sont admises en zone d'activité industrielle [*lire* : économique] mixte. Elle fait grief à l'acte attaqué d'autoriser une activité ne consistant pas en du pur stockage puisqu'elle vise également les conservation, réparation et entretien de véhicules entreposés à des fins privées. Elle en infère qu'il s'agit d'une activité de loisirs puisque l'entretien et la réparation de véhicules de collection par leur propriétaire ne constituent ni de l'artisanat ni une activité de service.

12. En une deuxième branche, elle fait valoir qu'en délivrant l'acte attaqué sans le motiver quant à la conformité de l'activité autorisée avec la zone où elle s'implante, la partie adverse méconnaît les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

13. En une troisième branche, elle considère que l'absence de motivation de l'acte attaqué relative à la conformité de l'activité contestée avec la destination de la zone démontre que la partie adverse n'a pas examiné la question, en méconnaissance du devoir de minutie qui lui incombe.

14. En réplique, elle est d'avis que s'il ne peut être exclu que d'autres activités sont autorisées en zone d'activité économique mixte, cela ne peut qu'être par le recours à la dérogation, *quod non* en l'espèce.

Elle insiste sur son intérêt au moyen dès lors que la question de l'examen de la compatibilité du projet avec la zone où il s'implante est susceptible d'influencer le sens de la décision prise. Elle souligne que ce n'est pas parce qu'en première instance, elle a rejeté la demande de permis pour d'autres raisons qu'elle n'est pas recevable à invoquer un tel moyen devant le Conseil d'État.

V.2. Examen

A. Première branche

15. L'article D.II.29 du CoDT, dispose comme il suit :

« La zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les halls et installations de stockage y sont admis ».

L'exposé des motifs du projet de décret, devenu le décret du 12 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, contient les passages suivants à propos de la création de la zone d'activité économique mixte :

« L'article 30 en projet rencontre la nécessité, par ailleurs exprimée par le Gouvernement wallon lors de la prise d'acte de l'avant-projet de P.R.A.T.W. [devenu le schéma de développement de l'espace régional (SDER)], en son chapitre 10, d'une mixité des fonctions à caractère économique, qu'elles soient à prédominance commerciale ou de simple production. La zone d'activité économique mixte est créée à cette fin tandis que les activités industrielles incompatibles avec ces fonctions seront isolées dans des zones *ad hoc*, zones qui n'excluent pas à titre complémentaire des activités économiques liées à l'activité industrielle principale » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 10).

L'article 30 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) regroupait alors la zone d'activité économique mixte et la zone économique industrielle. La zone d'activité économique mixte était définie de la manière suivante :

« La zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Elle peut comporter des dispositifs d'isolement ».

Il est constant que la notion d'artisanat désigne une activité où la main-d'œuvre est prépondérante tandis que l'industrie désigne toute entreprise mettant en œuvre des matières premières. La notion de lucre n'est pas caractéristique de l'artisanat, au sens de la disposition précitée. Seuls la nature des activités, l'ampleur de la production et des nuisances, et les moyens mis en œuvre peuvent, le cas échéant, impliquer que l'activité considérée ne soit admise qu'en zone d'activité économique industrielle, celle-ci étant définie à l'article D.II.30 du CoDT.

La notion de stockage a été insérée dans l'article 30 du CWATUP par le décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. L'exposé des motifs du projet de décret justifie cette modification de la manière suivante :

« [L]a séparation physique de l'article 30 en deux articles 30 et 30*bis* permet d'instituer une distinction réelle entre les deux types de zones d'activités économiques.

Ces modifications visent aussi à apporter une plus grande lisibilité au texte existant et une meilleure répartition des activités économiques et industrielles en fonction de l'affectation de la zone.

Par ailleurs, force est de constater qu'à défaut de pouvoir les accueillir dans les zones d'activité économique mixte, du fait de l'absence d'une disposition légale explicite les y autorisant, les petits halls de stockage implantés indépendamment d'une activité de production devraient se retrouver dans les zones d'activité économique industrielle, ce qui ne favorise pas une gestion parcimonieuse de ce type de zones.

L'article 30 a en conséquence été modifié pour y permettre explicitement les activités de pur stockage (entrepôt, hangar), sans lien avec une activité admise en zone d'activité économique mixte, de prendre place au sein de ce type de zone.

Pour apprécier les activités liées à la petite industrie, il convient de se référer à la jurisprudence du Conseil d'État qui se base sur la combinaison de deux critères : d'une part, le faible niveau de nuisances généré par ces activités et, d'autre part, les dimensions des installations. Le niveau de nuisances est toutefois à apprécier par référence aux activités économiques existant dans la zone et non au sens de la compatibilité avec le voisinage comme c'est le cas en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, au sens des articles 26 et 27 du Code. Il faut relever que la dimension plus ou moins grande d'une installation n'implique pas automatiquement des conséquences sur l'environnement qui soient proportionnelles » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2008-2009, n° 972/1, p. 10).

La plupart des activités auxquelles l'article D.II.29 du CoDT destine la zone d'activité économique mixte impliquent le stockage de matériels ou de produits.

Le stockage de ceux-ci fait ainsi partie intégrante de ces activités. Dès lors, l'ajout de la possibilité de halls ou installations de stockage ne vise pas uniquement les activités de pur stockage « sans lien avec une activité admise en zone d'activité économique mixte » mais également de telles activités, complémentaires à d'autres activités admissibles dans la zone considérée, telle une activité d'artisanat.

16. En l'espèce, il n'est pas contesté que les activités autorisées par l'acte attaqué, à savoir l'entreposage de véhicules de collection dans un hangar ainsi que les entretiens et réparations y afférents, autorisés à titre privé par l'acte attaqué, ne consistent pas en une activité industrielle, qu'elle soit petite, moyenne ou grande. La requérante reste en défaut d'exposer en quoi l'activité prévue ne serait pas assimilable à une activité d'artisanat où la main-d'œuvre prime. Elle ne conteste pas que, comme l'indique l'acte attaqué, « le demandeur génère peu de nuisances sur le site étant donné qu'il n'y a aucun caractère commercial ni client ». Par ailleurs, il ne ressort pas de l'article D.II.29 du CoDT que le fait que les activités portant sur des véhicules de collection sont, aux termes de l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué, autorisées « à titre privé et non commercial », ait quelque incidence sur leur conformité à la destination de la zone d'activité économique mixte au plan de secteur, d'autant que le permis délivré est un permis d'environnement.

17. La première branche n'est pas fondée.

B. Deuxième et troisième branches

18. 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 être claire, pertinente et adéquate afin de 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, au regard des exigences légales de motivation formelle, l'étendue de la motivation doit s'apprécier de manière raisonnable. Elle est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées. Notamment, il n'appartient pas à l'autorité administrative de répondre aux objections ou critiques non pertinentes. *A fortiori* la motivation peut être plus succincte sur certains éléments s'ils ne soulèvent aucune discussion au cours de la procédure administrative.

19. Tel est le cas, en l'espèce, de la question de la conformité de l'activité autorisée par l'acte attaqué à la destination de la zone d'activité économique mixte dans laquelle le projet s'implante. Cela n'a été remis en cause par aucun service ou instance d'avis durant l'instruction de la demande de permis d'environnement, ni, notamment, par le collège communal de la requérante dont le motif du refus décidé en première instance administrative est étranger à cette problématique.

L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que le demandeur génère peu de nuisances sur le site étant donné qu'il n'y a aucun caractère commercial ni client;

Considérant que le bâtiment jouxtant le hangar n'est pas une conciergerie mais bien la résidence officielle du demandeur et ce depuis le 19 mars 2021;

Considérant que l'activité ne génère aucun rejet d'eau industrielle mais uniquement des eaux domestiques en provenance du domicile de l'exploitant; que ces rejets sont évacués dans le réseau d'égouttage;

Considérant, en ce qui concerne les nuisances sonores, que le site est implanté en zone d'activité [économique] mixte au plan de secteur; qu'il y a des zones d'habitat dans un rayon de 200 m autour des limites de cette zone, la plus proche du site étant au sud-ouest;

Considérant qu'il s'agit d'un entrepôt à titre privé pouvant contenir jusqu'à 100 véhicules de collection stationnés en majorité à l'intérieur d'un hall qui abrite aussi un atelier d'entretien et de réparation;

[...]

Considérant que, pour autant que les portes et les fenêtres de l'établissement soient maintenues fermées durant les périodes d'activité, les valeurs limites des niveaux de bruit [applicables] devraient être respectées pour la période de "jour";

[...]

Considérant, en conclusion, que moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires, des conditions générales applicables aux établissements classés, des conditions sectorielles et intégrales concernées par le projet ainsi que des conditions particulières contenues dans la présente décision, le permis d'environnement sollicité peut être octroyé et est de nature à rendre l'établissement compatible avec l'homme et son environnement ».

À la lecture du dossier administratif, il appert que la conformité des activités visées dans la demande de permis d'environnement, à la zone du plan de secteur dans laquelle le projet s'implante n'a pas fait l'objet d'observation ni d'objection concrète. Il résulte, en outre, de l'examen de la première branche que les activités considérées constituent, par nature, des activités admissibles en zone d'activité économique mixte. Dans ces conditions, il n'était pas requis que l'autorité décidante y consacre des motifs spécifiques dans l'acte attaqué. Fût-elle succincte, la motivation de celui-ci, et notamment les extraits ci-avant reproduits, permettent de

comprendre que le projet litigieux a été examiné par l'autorité compétente en degré de recours et pourquoi, en connaissance de cause, il a été considéré comme conforme à l'affectation de la zone d'activité économique mixte dans laquelle le bien concerné se situe au plan de secteur de Charleroi.

20. Les deuxième et troisième branches ne sont pas fondées.

21. Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

22. 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 22 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 7 juillet 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux