

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

n° 264.395 du 1^{er} octobre 2025

A. 245.266/XIII-10.772

En cause : 1. V.B.,
 2. G.H.,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Charlotte DELHAYE, Luca CECI et Kevin POLET, avocats,
 avenue René Magritte 25
 1300 Wavre,

 contre :

 la ville d'Ath, représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Louis VANSNICK, Jérôme DENAYER
 et Christen NZAZI, avocats,
 chaussée de Tubize 481
 1420 Braine-l'Alleud.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 9 juillet 2025 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de la décision du 15 mai 2025 par laquelle le collège communal de la ville d'Ath délivre à S. D. et A. G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une grange en habitation et salon de beauté, et la construction d'un volume secondaire, comprenant un double garage, un atelier de bricolage et un abri de jardin, sur un bien sis chaussée de Tournai à Ligne, cadastré 15^e division, section C, n^{os} 72K et 81G, et, d'autre part, la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 14 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 11 septembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Luca Ceci, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Christen Nzazi, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 9 décembre 2024, S. D. et A. G. introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville d'Ath, ayant pour objet la transformation d'une grange en habitation et salon de beauté, et la construction d'un volume secondaire, comprenant un double garage, un atelier de bricolage et un abri de jardin, sur un bien sis chaussée de Tournai à Ligne, cadastré 15^e division, section C, n^{os} 72K et 81G.

Le bien est situé *partim* en zone d'habitat à caractère rural et *partim* en zone agricole au plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 17 juillet 1986.

Le 11 décembre 2024, le collège communal de la ville d'Ath déclare le dossier de demande complet.

4. Une annonce de projet est organisée du 6 au 20 janvier 2025. Elle donne lieu à une réclamation, celle des requérants. Appelés à réagir au contenu de celle-ci par l'administration communale, les demandeurs de permis apportent des précisions dans un courriel du 13 janvier 2025.

Divers services et instances émettent des avis sur la demande.

5. Le 3 février 2025, les demandeurs de permis déposent des plans modifiés. Y est notamment joint un « rapport pour l'assainissement des eaux » établi par un bureau d'études.

Le 6 février 2025, le collège communal marque son accord sur le dépôt des documents modificatifs et décide de solliciter un second avis des instances ayant émis un avis défavorable.

Le 7 février 2025, la ville d'Ath accuse réception des documents modificatifs et déclare le dossier complet.

De nouveaux avis, émanant notamment du collège communal, sont émis sur le projet modifié.

6. Le 15 mai 2025, le collège communal décide d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

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

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

8. Les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles D.II.25 et D.IV.53, alinéa 3, du Code du développement territorial (CoDT), 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, des principes de motivation matérielle et du bon aménagement des lieux, et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

9. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure, ils résument le moyen de la manière suivante :

« [Ils] soutiennent en substance que l'autorité n'a pas vérifié que le projet tel qu'autorisé est compatible avec la zone d'habitat à caractère rural, qui est destinée principalement à la résidence et aux exploitations agricoles. Ils font valoir que la partie adverse ne s'est pas suffisamment interrogée sur l'admissibilité du projet au regard du caractère rural de la zone ni sur ses éventuelles incidences sur

l'environnement, le cadre de vie et le voisinage. Le permis ne comporte aucune analyse des nuisances potentielles liées au charroi ou au bruit, et ne démontre pas en quoi l'activité projetée serait compatible avec la vocation résidentielle et agricole de la zone, ni avec le voisinage ».

10. Dans les développements du moyen, ils rappellent que des activités, autres que la résidence et l'exploitation agricole auxquelles la zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée, tels l'artisanat ou les services, doivent respecter des conditions cumulatives pour pouvoir y être autorisées et que la motivation d'une décision prise dans ce cadre doit permettre de vérifier que l'autorité a analysé l'admissibilité du projet au regard de celles-ci. Jurisprudence à l'appui, ils estiment que cette exigence de motivation trouve un écho dans l'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement qui impose que le permis soit motivé, de manière explicite et concrète, au regard notamment des incidences sur l'environnement, ce qui implique une prise en compte des effets du projet sur le cadre de vie et le voisinage.

Ils relèvent qu'une partie du projet litigieux consiste en la réhabilitation d'une partie de la grange en un salon d'esthétique, comprenant des cabines de soins, un espace détente et une boutique, soit en une activité commerciale, de sorte que l'octroi du permis attaqué devait faire l'objet d'une motivation spéciale, au regard du voisinage et de la vocation de la zone, notamment quant aux nuisances susceptibles d'être générées par l'activité en projet, telles l'augmentation du trafic, les contraintes liées au stationnement et les nuisances sonores. Ils rappellent les caractéristiques du volume du salon de beauté projeté et en infèrent qu'il s'agit d'un projet structuré, conçu pour accueillir un public nombreux de manière régulière. Ils font grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir vérifié que les nuisances attendues restaient dans des limites acceptables pour le voisinage.

V.2. Thèse de la partie adverse

11. La partie adverse répond qu'au-delà du texte même de l'acte attaqué, l'examen de la compatibilité de l'activité envisagée avec la zone d'habitat à caractère rural où elle s'implante peut s'effectuer au regard des pièces du dossier administratif.

Après un rappel de la teneur des articles D.63 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement et de la jurisprudence relative aux conséquences d'éventuelles lacunes affectant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, elle est d'avis qu'en l'espèce, quant à la situation et l'objet de la demande eu égard à la zone concernée, l'acte attaqué démontre que son auteur a pris en compte l'ensemble des actes et travaux projetés, tenu compte de l'affectation au plan de secteur du bien concerné et que, pour ce faire, il s'est fondé notamment sur la notice d'évaluation des incidences et l'annexe IV de la demande de permis, dont elle reproduit des extraits et qui, à son estime, présentent toutes deux le projet de manière suffisamment précise.

Elle en infère que l'autorité a disposé des informations nécessaires pour prendre sa décision en connaissance de cause. Elle pointe que les requérants lui font grief de ne pas avoir poursuivi ses recherches sur les incidences du projet, tout en restant en défaut d'identifier clairement ce qui l'aurait empêchée de décider en connaissance de cause. Elle relève que leur réclamation lors de l'annonce de projet ne formule pas d'observation à ce sujet et n'est en réalité qu'une contestation de principe, qui doit être rejetée.

Pour autant que de besoin, elle ajoute que le projet s'implante sur une parcelle où des activités autres que la résidence sont déjà présentes, y générant déjà des nuisances pour le voisinage. À son estime, l'évaluation des activités projetées doit également tenir compte de la situation initiale et des nuisances déjà existantes pour le voisinage.

V.3. Examen

12. L'article D.II.25 du CoDT dispose comme il suit, en ses alinéas 1^{er} et 2 :

- « La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.

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 de même que 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 ».

Il résulte des termes de cette disposition que, dans la zone d'habitat à caractère rural, l'activité agricole et l'activité résidentielle sont mises sur un pied d'égalité. D'autres activités peuvent être autorisées en zone d'habitat à caractère rural, qui est une zone multifonctionnelle, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril les deux destinations principales de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Il s'agit de deux conditions cumulatives distinctes. La première procède à la fois de l'affirmation *in abstracto* de la mixité de la zone et du caractère prépondérant des fonctions résidentielle et agricole. La seconde 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.

13. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

La motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en règle, 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 à ces 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 des observations. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'instruction de la 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.

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

- « Considérant que la demande se rapporte à un bien :
- en zone d'habitat à caractère rural et zone agricole au plan de secteur [...] ;
[...]
 - le long d'une voirie régionale ;
[...]

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

[...]

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 ; que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.68, § 1^{er} du Code wallon sur l'environnement, il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

Considérant que le projet rencontre de manière durable les besoins énergétiques et environnementaux de la collectivité, notamment par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments ;

Considérant que la demande est soumise conformément à l'article D.IV.40 à annonce de projet pour les motifs suivants : R.IV.40-2, § 1^{er}, 2^o, Construction ou reconstruction de bâtiments dont la profondeur, mesurée à partir de l'alignement ou du front de bâtisse lorsque les constructions voisines ne sont pas implantées sur l'alignement, est supérieure à quinze mètres et dépasse de plus de quatre mètres

les bâtiments situés sur les parcelles contiguës, la transformation de bâtiments ayant pour effet de placer ceux-ci dans les mêmes conditions ;

[...]

Considérant qu'une réclamation a été introduite ; que celle-ci porte sur la hauteur du volume annexe et une pollution possible du site ;

Attendu que les demandeurs ont indiqué que le terrain dont question est un terrain familial depuis plusieurs années ; qu'ils ont connaissance des activités de stockage réalisées ; qu'aucune substance qui pourrait justifier une possible pollution n'a jamais été détenue par les anciens propriétaires ;

Attendu que le volume annexe a été implanté avec un recul imposé par la Direction des Routes ; que la toiture à 2 versants permet son intégration dans son contexte ainsi que l'aménagement d'un espace de stockage dans les combles, nécessaire aux futurs occupants ;

[...]

Considérant que la volumétrie de la grange reste inchangée ;

Considérant que la toiture sera réalisée en tuiles de terre cuite de ton noir ; que le parement est prévu en crépi de ton blanc et la façade à front de rue, en moellons de ton gris-beige ;

Considérant que le volume annexe présentera des matériaux similaires ;

Attendu que le projet tel que proposé permet de réhabiliter un volume existant ;

Attendu toutefois que le parement en moellons n'est pas traditionnel de la région ;

Vu la réclamation concernant la hauteur et l'impact visuel du volume secondaire ;

Attendu que la réduction des combles de l'annexe permet de réduire l'impact au niveau de la propriété voisine sans toutefois entraver le projet des demandeurs ».

Le dispositif de l'acte attaqué assortit notamment le permis octroyé des conditions suivantes :

- « • le parement en moellons sera remplacé par un crépi tel que pour les autres élévations ou des briques de ton rouge à brun ;
- la hauteur du faîte du volume annexe sera réduite d'1,00 m ».

15. Il n'est pas contesté que le salon de beauté en projet relève des activités secondaires visées à l'article D.II.25, alinéa 2, du CoDT, admissibles en zone d'habitat à caractère rural pour autant qu'elles respectent les conditions prévues par cette disposition du code.

16. En l'espèce, après un rappel de l'objet de la demande de permis, l'auteur de l'acte attaqué détaille la situation du bien sur lequel le projet s'implante, par rapport au plan de secteur et, notamment, le long d'une voirie régionale. Il note la présence au dossier d'une notice d'évaluation des incidences qui, concrète et précise à son estime, permet de conclure que le projet n'est pas susceptible d'avoir des

incidences notables sur l'environnement, notamment eu égard à ses performances énergétiques. Il mentionne les raisons justifiant l'organisation d'une annonce de projet, l'existence d'une réclamation formulée dans ce cadre et la teneur de celle-ci. Il estime admissible la présence du volume secondaire tel qu'envisagé. Il cite les divers services et instances ayant émis un avis durant l'instruction de la demande. Il fait état du dépôt de plans modificatifs, à l'initiative des demandeurs du permis, et de la procédure administrative qui s'en est suivie. Enfin, pour rappel, l'auteur de l'acte attaqué développe les motifs propres suivants :

« Considérant que la demande vise à transformer une grange en habitation et salon de beauté ainsi que construire un volume secondaire à destination de garage, atelier de bricolage et abri de jardin ;

Considérant que la volumétrie de la grange reste inchangée ;

Considérant que la toiture sera réalisée en tuiles de terre cuite de ton noir ; que le parement est prévu en crépi de ton blanc et la façade à front de rue, en moellons de ton gris-beige ;

Considérant que le volume annexe présentera des matériaux similaires ;

Attendu que le projet tel que proposé permet de réhabiliter un volume existant ;

Attendu toutefois que le parement en moellons n'est pas traditionnel de la région ;

Vu la réclamation concernant la hauteur et l'impact visuel du volume secondaire ;

Attendu que la réduction des combles de l'annexe permet de réduire l'impact au niveau de la propriété voisine sans toutefois entraver le projet des demandeurs ».

17. Sur la recevabilité du moyen, dès lors qu'en matière d'urbanisme, le défaut d'introduction d'une réclamation au cours de l'instruction administrative ne prive pas en soi un requérant de son intérêt au moyen, tant qu'il a intérêt à la critique de légalité exposée, *a fortiori* le défaut d'invoquer un grief déterminé dans une lettre de réclamation déposée dans ce cadre n'implique pas, par principe, une perte d'intérêt à le soulever ensuite, dans le cadre d'un recours en annulation porté devant le Conseil d'État.

18. Sur le fond, les motifs de l'acte attaqué susvisés ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse estime que le salon de beauté litigieux n'est pas de nature à mettre en péril la destination résidentielle principale de la zone ni d'empêcher le développement de la fonction agricole, également principale, dans le reste de la zone d'habitat à caractère rural. Au demeurant, ils ne permettent pas même de s'assurer que l'autorité décidante a procédé à une telle vérification. L'affirmation qu'« il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement » ne pallie pas le caractère lacunaire de la motivation de l'acte attaqué à cet égard, dès lors qu'elle tend à répondre à la question de la nécessité ou non d'imposer une étude d'incidences sur

l'environnement. Elle est, partant, étrangère à l'examen spécifique du projet au regard des conditions visées à l'article D.II.25 du CoDT.

19. Quant à la compatibilité des activités du salon d'esthétisme avec le voisinage, la motivation formelle de l'acte attaqué est également déficiente. Elle ne mentionne aucun élément témoignant que l'autorité décidante a concrètement vérifié, au regard des caractéristiques du projet d'urbanisme qui lui était soumis, si celui-ci est compatible avec le voisinage. Aucun passage de l'acte attaqué ne permet de déterminer, fût-ce implicitement, si et pourquoi son auteur considère que l'activité projetée est compatible avec le voisinage. Rien ne permet de comprendre en quoi, le cas échéant, la volumétrie inchangée de la grange ou les matériaux utilisés pour les volumes principal et secondaire sont des éléments susceptibles de rendre la réhabilitation de la grange compatible avec le voisinage, alors spécialement que, comme ci-avant rappelé, la question ne se pose pas au vu de la future construction comme telle, mais eu égard à l'activité secondaire qu'elle accueillera.

Il ressort de l'acte attaqué et de l'article 1^{er} de son dispositif que l'autorité a pris en compte une observation des réclamants « concernant la hauteur et l'impact visuel du volume annexe », ce qui permet, selon elle, d'en « réduire l'impact au niveau de la propriété voisine ». Cette considération concernant les seuls réclamants et voisins immédiats du projet critiqué ne suffit pas à établir que l'autorité délivrante a procédé à un examen minutieux et complet du dossier, incluant les nuisances éventuelles – sonores ou liées au charroi – susceptibles d'être générées par l'activité en projet, au détriment du voisinage. Sur ce point, l'acte attaqué est muet quant à la compatibilité du salon de beauté projeté avec le voisinage, alors que le caractère principalement résidentiel et agricole de la zone d'habitat à caractère rural doit prévaloir.

Pour le surplus, le fait que, comme le soutient la partie adverse, des activités autres que la résidence existent d'ores et déjà à proximité du site et génèrent déjà des nuisances pour le voisinage, n'est pas de nature à énerver les constats qui précèdent. D'une part, l'argument est imprécis en tant qu'il se borne à viser « des activités autres que la résidence » sans autre précision et, d'autre part, en pointant les nuisances sonores générées par « des engins [...] stationnés sur la parcelle », la partie adverse semble renvoyer au bruit éventuel d'« engins » nécessaires à une exploitation agricole, ce qui, partant, correspond à une des destinations principales de la zone d'habitat à caractère rural, visée à l'article D.II.25, alinéa 1^{er}, du CoDT.

20. Il résulte de ce qui précède que la motivation de l'acte attaqué est absente, insuffisante et inadéquate, en tant qu'elle ne démontre ni n'établit que la partie adverse s'est assurée, au terme d'un examen concret du dossier de demande,

que les activités prévues par le projet litigieux ne mettent pas en péril la destination principale de la zone d'habitat à caractère rural, dans laquelle il s'inscrit, et sont compatibles avec le voisinage.

21. Le deuxième moyen est fondé, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, qui propose l'annulation de l'acte attaqué sur cette base, peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

22. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure « de base indexée, augmentée de 20 % ».

Il y a lieu de leur accorder l'indemnité de procédure au taux de base de 770 euros, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure. Celui-ci prévoit en effet qu'aucune majoration n'est due lorsque, comme en l'espèce, le recours en annulation n'appelle que des débats succincts.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 15 mai 2025 par laquelle le collège communal de ville d'Ath délivre à S. D. et A. G. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une grange en habitation et salon de beauté et la construction d'un volume secondaire, comprenant un double garage, un atelier de bricolage et un abri de jardin, sur un bien sis chaussée de Tournai à Ligne.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 26 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux