

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.447 du 22 avril 2026

A. 242.128/XIII-10.399

En cause :

G.T.

ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue du Warichet 7
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

1. **la ville de Gembloux**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Gauthier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

2. **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 anonyme NONNA,

ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 4 avril 2024 par laquelle le collège communal de Gembloux octroie à la société anonyme (SA) Nonna un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un bâtiment congélateur et le déplacement de la servitude pompiers sur un bien sis rue des résistants, 22 à Gembloux (Grand-Manil).

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 août 2024, la SA Nonna a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 avril 2026.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^e Denis Brusselmans, comparaissant pour la partie requérante, M^e Alfredo Penta, *loco* M^e Gauthier Melchior, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 16 décembre 2021, le collège communal de la ville de Gembloux délivre à la SA Nonna un permis unique ayant pour objet l'exploitation d'un atelier d'assemblage alimentaire pour le prêt-à-manger, l'asphaltage d'une route d'accès et

la régularisation d'une construction dans un établissement situé rue des Résistants, 22 à Grand-Manil, cadastré 5^{ème} division, section B, n^{os} 30L et 41A3.

2. Le 29 septembre 2023, la SA Nonna introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension du bâtiment congélateur et le déplacement de la servitude pompiers sur le bien précité.

Le bien est situé en zone d'activité économique industrielle et en zone d'habitat au plan de secteur de Namur ainsi qu'en zone tampon d'une unité d'activités économiques au schéma de développement communal (SDC) de Gembloux.

Selon le formulaire de demande de permis (annexe 4), celle-ci a pour objet l'aménagement d'un atelier alimentaire et l'extension avec un bâtiment congélateur dont les travaux comprennent ce qui suit :

- « - Extension avec un bâtiment congélateur avec une surface au sol de 515 m².
- La rive de toiture est égale au bâtiment existant.
- Déplacement de la route pompier juste à côté de la nouvelle extension – cette route pompier sera revêtue de gravier comme la route existante.
- Il n'y a pas de risque d'eau de ruissellement vu que le niveau intérieur du bâtiment se trouve à +/- 1m du terrain naturel ».

3. Le 24 octobre 2023, à la suite de la réception d'un relevé de pièces manquantes du 16 octobre 2023, la SA Nonna dépose les pièces complémentaires sollicitées au dossier de demande.

4. Le 6 novembre 2023, le collège communal de la ville de Gembloux déclare la demande complète et recevable.

5. Du 27 novembre au 11 décembre 2023, la demande de permis fait l'objet d'une annonce de projet. Plusieurs réclamations sont introduites à cette occasion.

6. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction de la demande de permis.

7. Le 21 décembre 2023, le collège communal formule ses observations sur le projet et, afin qu'elles soient rencontrées, invite la SA Nonna à solliciter l'autorisation de déposer des plans modificatifs.

8. Le 15 février 2024, la SA Nonna dépose une note explicative et des plans modificatifs auprès de l'administration communale.

9. Le 16 février 2024, le collège communal déclare la demande, telle que modifiée, complète et recevable.

10. Le 29 février 2024, il émet un avis favorable conditionnel et décide de solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

11. Le 22 mars 2024, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable et transmet une proposition de décision d'octroi du permis d'urbanisme sollicité.

12. Le 4 avril 2024, le collège communal octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Nonna, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité – intérêt au recours

V.1. Thèses des parties

Le requérant indique être domicilié sur une parcelle limitrophe à celle sur laquelle se développe le projet autorisé par l'acte attaqué. Il considère qu'en sa qualité de voisin immédiat, son intérêt est incontestable et ajoute que celui-ci lui a été reconnu par l'arrêt n° 247.990 du 2 juillet 2020 prononcé dans le cadre d'un recours en annulation introduit à l'encontre du permis d'urbanisme délivré à la SA Nonna le 28 avril 2017.

La seconde partie adverse soutient que, même si la parcelle sur laquelle porte le projet litigieux touche celle du requérant, celui-ci ne dispose pas de l'intérêt requis à son recours dès lors que le fond de son jardin et son habitation sont séparés de ce projet par un bâtiment et une distance respectivement de 90 et 160 mètres.

Le requérant réplique que la seconde partie adverse ne conteste pas que la parcelle sur laquelle le projet trouve place et sa parcelle sont jointives, configuration des lieux qui, selon lui, permet de confirmer sa qualité de voisin immédiat, ni ne réfute que le projet est susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

V.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. La seule qualité de propriétaire de la parcelle voisine de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis d'urbanisme suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis. Il n'est pas exigé qu'en outre, la construction projetée, elle-même, se situe à proximité de la parcelle voisine ou de l'habitation qui y est érigée.

2. En l'espèce, le permis d'urbanisme litigieux porte notamment sur la construction d'une extension destinée à accueillir un congélateur, d'une superficie de 515 m² et d'une hauteur d'environ 12 mètres, sur la parcelle n° 41A3, à une distance de 90 mètres de la limite séparative des fonds. Il n'est pas contesté que le requérant est domicilié dans l'habitation sise sur la parcelle jointive n° 32Y. Partant, il a la qualité de voisin immédiat du projet litigieux, ce qui suffit à fonder son intérêt au recours.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 1^o, 3^o, 7^o, 10^o, 11^o, 12^o et 15^o, 10, § 1^{er}, 2^o, 17, 81 et 83, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

relatif à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude et la contradiction des motifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, du détournement de procédure, de l'irrespect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, d'une erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte attaqué et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il soutient que le projet autorisé par le permis d'urbanisme attaqué requiert également un permis d'environnement dès lors qu'il porte sur la transformation et l'extension d'un établissement de classe 2 de nature à aggraver directement ou indirectement les dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement au sens de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, du décret du 11 mars 1999 précité. Il en infère qu'un permis unique était requis.

Il relève que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément que le projet nécessite un permis d'environnement et une déclaration environnementale mais n'explique pas les raisons pour lesquelles il s'estime compétent pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme compte tenu du volet environnemental du projet, et ce en violation de l'exigence de motivation formelle des actes administratifs.

Il critique les affirmations formulées dans le dossier de demande de permis à propos de la diminution du charroi attendu, sur lesquelles se fonde le fonctionnaire délégué pour considérer que l'extension projetée permet à l'entreprise de poursuivre son activité sans augmenter les nuisances, invoquant le fait qu'elles ne sont ni chiffrées ni démontrées de manière précise et concrète et qu'elles ne concernent que le charroi, à l'exclusion du bruit et des autres nuisances environnementales susceptibles d'être générées par les nouvelles installations. Il reproche, d'une part, au fonctionnaire délégué de ne pas avoir vérifié ni examiné les informations communiquées dans le dossier de demande de permis et, d'autre part, à l'auteur de l'acte attaqué de n'apporter aucune information au sujet des nuisances spécifiques du projet. Il en déduit que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante et procède d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de son auteur.

Il soutient que l'impossibilité d'aggraver les dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme et de l'environnement doit être démontrée avec une vraisemblance acceptable par le demandeur de permis et vérifiée par l'autorité compétente. Il est d'avis que cette preuve n'est pas rapportée par la demanderesse de permis et que, vu l'augmentation considérable de la surface et du volume d'exploitation de l'installation préexistante par un nouveau bâtiment d'exploitation d'une superficie de plus de 500 m² au sol et d'un volume de plus de 6.200 m³, il ne peut être raisonnablement soutenu que l'extension sollicitée n'est pas susceptible de générer un accroissement des nuisances et pollutions. Selon lui, ces constatations

suffisent à justifier l'application de la procédure de permis unique organisée par le décret du 11 mars 1999 précité et à constater que la présente procédure n'a pu aboutir à une décision de permis d'urbanisme qu'au prix d'un détournement de procédure et d'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

Il réplique que la première partie adverse ne démontre pas que la mention de l'exigence d'un permis d'environnement constitue une erreur matérielle, mais seulement que les mentions cumulées du permis d'environnement et de la déclaration environnementale peuvent apparaître contradictoires. Il ajoute qu'il n'est pas inhabituel, dans le cadre d'un permis d'environnement (ou d'un permis unique), de lire que certaines caractéristiques du projet ne requièrent qu'une déclaration environnementale, ce qui n'altère pas pour autant l'exigence d'un permis d'environnement (ou unique) si les conditions légales le justifiant sont remplies. Il relève que la seconde partie adverse abonde dans son sens concernant la nécessité d'un permis unique et que les interprétations réservées à l'acte attaqué par la partie intervenante et la première partie adverse ne correspondent pas et, partant, doivent être écartées. Il en déduit que, dans la mesure où seul le contenu de l'acte attaqué peut être pris en considération pour établir le fondement du moyen, à l'exclusion des justifications, interprétations et affirmations contradictoires formulées *a posteriori* dans les actes de procédure, les argumentaires des parties adverse et intervenante ne peuvent être retenus.

Au sujet des nuisances acoustiques générées par les nouvelles installations autorisées, il argue que la motivation de l'acte attaqué n'apporte aucune indication sur l'effet cumulé des nouvelles et anciennes installations. A son estime, quelle que soit la performance acoustique des compresseurs projetés, il est techniquement inconcevable que l'ajout de ces nouvelles installations ne génère pas des nuisances acoustiques supérieures à celles existantes. Il déduit de la proposition formulée par la demanderesse de permis de cloisonner la zone technique, une augmentation probable, sinon certaine, de la pression acoustique sur le voisinage. Il souligne que les conditions assortissant l'acte attaqué n'imposent pas ce cloisonnement. Selon lui, il est contradictoire que la motivation de l'acte attaqué indique explicitement « qu'une actualisation de l'étude acoustique établie en 2021 est nécessaire afin de pouvoir se prononcer en parfaite connaissance de cause » et que la partie adverse prétende, en délivrant le permis sollicité sans disposer d'une telle actualisation, avoir pu statuer en connaissance de cause sur ce poste déterminant. Il soutient que cette actualisation s'imposait avant la délivrance du permis sollicité.

Au sujet de l'impact dû au charroi, il relève que la première partie adverse ne dément pas son raisonnement selon lequel une augmentation des nuisances due à ce charroi peut être la conséquence du modèle économique choisi par l'entreprise sans que l'autorité administrative puisse exercer de contrôle sur ce choix. Il soutient qu'il est déraisonnable de supposer, sans aucune démonstration ni éléments de motivation précis et cohérents, que l'augmentation de la capacité de stockage ira de pair avec une diminution des nuisances dues au charroi.

Il conclut que ni le fonctionnaire délégué ni la première partie adverse ni toute autre autorité intervenant dans le cadre de la procédure n'a procédé à la vérification des indications apportées par la demanderesse de permis permettant d'établir l'absence certaine d'une possible augmentation des nuisances dues au projet tel que modifié et augmenté.

Il soutient que l'article 10, § 1^{er}, 2^o, du décret du 11 mars 1999 précité impose à l'autorité compétente de réaliser une analyse des caractéristiques du projet dans le but de déterminer si l'une ou l'autre de ses composantes est susceptible d'aggraver les nuisances de l'établissement existant, sans qu'une certitude soit requise, la seule éventualité de cette aggravation suffisant, selon lui, à justifier l'exigence d'un permis d'environnement.

C. Le dernier mémoire

En ce qui concerne le bruit, il relève que la note explicative déposée le 15 février 2024, intitulée « plan d'action permis d'urbanisme BC202300157 – Extension du bâtiment congélateur et déplacement de la servitude pompiers », ne reprend pas une actualisation de l'étude sonore de 2021 et a été rédigée par la demanderesse de permis qui n'a aucune qualification particulière en la matière, de sorte qu'elle ne bénéficie d'aucune garantie d'objectivité. Il ajoute que cette note n'apporte aucune précision quant au détail des moteurs qui doivent garnir l'extension de l'établissement et que la proposition qui y est formulée de cloisonner la zone technique afin de limiter l'impact sonore des compresseurs est incohérente, incompréhensible et contradictoire avec l'affirmation suivant laquelle le groupe frigorifique générera un bruit équivalent à un « lave-vaisselle très silencieux ». Il en infère que la première partie adverse et le fonctionnaire délégué ne disposaient pas de l'ensemble des informations utiles pour statuer en connaissance de cause. Il rappelle que le dispositif de cloisonnement précité n'est pas imposé par l'acte attaqué au titre de condition et que la bénéficiaire du permis ne s'est pas engagée à le mettre en place, alors que l'autorité justifie sa décision au regard des aménagements proposés, dont ce cloisonnement.

En ce qui concerne le charroi, il soutient que la « note d'intention » de la demanderesse de permis de février 2024 retient un scénario de fonctionnement de l'entreprise parmi d'autres, de sorte que rien ne garantit que ce scénario proposé soit celui qui sera rencontré dans les faits.

VI.2. Examen

1. L'article 81, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, alors applicable, est libellé comme suit :

« Tout projet mixte, à l'exception des projets portant sur des établissements temporaires ou d'essai ou relatifs à des biens immobiliers classé, inscrit sur la liste de sauvegarde ou soumis provisoirement aux effets du classement au sens du Code wallon du Patrimoine, fait l'objet d'une demande de permis unique ».

Suivant l'article 1^{er}, 11°, du même décret, le projet mixte est « le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert uniquement un permis d'environnement et un permis d'urbanisme ».

L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de ce décret prévoit notamment qu'est soumise à permis d'environnement « la transformation ou l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2, lorsqu'elle entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3 ou lorsqu'elle est de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement ». La notion d'aggravation des dangers, nuisances ou inconvénients générés par un projet, au sens de la disposition précitée, repose sur une question d'ordre factuel, laquelle doit être scientifiquement documentée notamment eu égard à l'ampleur du projet en question.

2. 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. De plus, l'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

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.

3. L'objet d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité les effets prévisibles d'un projet sur l'environnement, afin qu'elle puisse apprécier s'il y a lieu d'ordonner une étude d'incidences et s'il convient de refuser le permis ou d'admettre le projet, éventuellement sous conditions. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Elle ne constitue toutefois qu'une des pièces du dossier. Ses lacunes éventuelles ne peuvent affecter la légalité de la décision qui se fonde sur elle, que si elles ont empêché l'autorité de statuer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur, *quod non* si l'autorité a pu également se fonder sur d'autres éléments du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, telles d'autres pièces du dossier de la demande, les informations recueillies au cours de l'enquête publique et les avis recueillis dans le cadre de l'instruction de la demande. Il appartient en principe à celui qui dénonce des défauts de la notice de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont été de nature à induire en erreur l'autorité administrative ou l'ont empêché d'apprécier convenablement la demande.

4.1. En l'espèce, en ce qui concerne la problématique des incidences sonores du projet et plus particulièrement des nouveaux compresseurs destinés à être installés dans la zone technique située au nord de l'établissement, entre le bâtiment projeté et celui existant érigé sur le lot 2 de la parcelle dont question, le collège communal énonçait ce qui suit dans sa délibération du 21 décembre 2023 à l'occasion de laquelle il a marqué son accord à l'introduction de plans modificatifs pour rencontrer ses observations, délibération reproduite intégralement dans l'acte attaqué :

« Normes de bruit

[...]

Considérant qu'il convient de rappeler que le demandeur est tenu de se conformer aux valeurs limites reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;

Considérant que l'établissement se situe en zone d'activité économique à caractère industriel au plan de secteur ; que les normes à respecter, dans un périmètre de 500 mètres autour de la zone d'activité économique industrielle, sont donc de 55 dB(A) la journée, 50 dB(A) en période de transition et le dimanche, et 45 dB(A) la nuit ;

Considérant que les niveaux sonores mentionnés dans la notice d'évaluation des incidences ne sont pas conformes [...] puisqu'il est fait mention d'un maximum de 60 dB(A) ;

Considérant que des mesures doivent être prises par la société Nonna pour se mettre en parfaite conformité avec les normes de bruit applicables puisque tel n'est pas le cas en l'espèce ; que ceci est d'autant plus problématique que le demandeur confirme lui-même dans la notice d'évaluation des incidences que les normes ne sont pas respectées par l'activité actuellement ;

Considérant que pour permettre d'objectiver au mieux la situation, il conviendrait d'actualiser l'étude sonore établie par le bureau d'études [T.] dans la procédure de permis unique en 2021 ; que manifestement, il existe un décalage entre les niveaux sonores estimés dans cette étude et la situation réelle ;

[...]

Annonce de projet

[...]

Considérant que le demandeur est également tenu d'apporter des précisions quant à l'impact sonore des installations techniques actuelles et futures aux réclamations formulées en ce sens ; que plusieurs réclamations mettent en évidence des nuisances sonores induites par l'activité notamment par les groupes frigorifiques ainsi que par les mouvements de véhicules sur la parcelle ;

Considérant que comme relevé ci-avant, l'activité ne respecte pas les normes de bruit applicables et qu'une actualisation de l'étude acoustique établie en 2021 est nécessaire afin de pouvoir se prononcer en parfaite connaissance de cause ».

Il en ressort que, sur la base de constats posés à la suite d'un examen de la demande, l'autorité a sollicité que la demanderesse de permis apporte des précisions quant à l'impact sonore des installations techniques actuelles et futures eu égard aux réclamations formulées, qu'elle lui fournisse une actualisation de l'étude acoustique établie en 2021 vu « le décalage entre les niveaux sonores estimés dans cette étude et la situation réelle », et ce « afin de pouvoir se prononcer en parfaite connaissance de cause », et qu'elle prenne des mesures pour se mettre en conformité avec les normes de bruit applicables.

A la suite de cette invitation du collège communal, la demanderesse de permis a déposé des plans modificatifs le 15 février 2024, accompagnés d'une « note d'intention », intitulée « plan d'action permis d'urbanisme BC202300157 – Extension du bâtiment congélateur et déplacement de la servitude pompiers », intégralement

reproduite – à l’exception de ses annexes – dans l’acte attaqué. Cette note mentionne notamment ce qui suit :

« Concernant les aménagements futurs :

[...]

Les installations techniques ne peuvent être installées à l’intérieur pour des questions techniques. Elles doivent rester en plein air. Un capitonnage acoustique a déjà toutefois été accompli.

[...]

Se conformer aux valeurs limites reprises dans l’arrêté du gouvernement wallon du 04 juillet 2022 fixant les normes de niveau sonore à respecter est fait.

La réalisation d’une nouvelle étude acoustique sera réalisée en 2024 lors de l’activité normale de l’entreprise.

[...]

Les différentes remarques ont été entendues et dans la mesure du possible seront prises en compte.

Afin de limiter l’impact sonore des compresseurs, nous pourrions envisager le cloisonnement de la zone technique afin de fermer cette zone, de limiter la propagation du bruit et de répondre ainsi aux différentes demandes. Voir plan annexe 3.

De plus, les nouveaux compresseurs sont dissociables, ce qui signifie qu’en cas d’activité réduite, la nuit par exemple, 1 compresseur suffit pour la production de froid.

Voici notre retour par rapport aux différentes lettres :

Lettre 1

[...]

Les informations concernant les compresseurs afin de refroidir la nouvelle zone sont de 43 db et de 39 db, soit l’équivalent d’un lave-vaisselle très silencieux (intensité sonore de 40 à 45 db).

[...]

Lettre 5

Une étude sonore sera réalisée comme demandé, mais à savoir que la chaussée est nettement plus bruyante que la société Nonna, sans parler des odeurs de la friterie située également sur la chaussée (qui personnellement, ne nous dérange pas).

La nuit la société est inactive et n’engendre aucune nuisance sonore.

Le jour, lors de la production, je vous invite à venir constater que Nonna n’engendre également pas de bruit extérieur ».

L'annexe 3 jointe à cette note, intitulée « plan cloison espace compresseurs/groupe frigorifiques », est un extrait du plan d'implantation et du profil du terrain, sur lequel a été tracé un trait bleu matérialisant une telle cloison.

A propos de ces compléments, les motifs de l'acte attaqué, qui reproduisent ceux de la délibération du collège communal du 29 février 2024, sont libellés comme suit :

« Analyses des compléments

Considérant que les arguments avancés par le demandeur pour justifier la nécessité de construire un nouveau bâtiment destiné à des congélateurs sont pertinents et permettent de mieux appréhender le projet, que les contraintes techniques découlant de la réalisation des congélateurs à l'intérieur du bâtiment existant sont effectivement trop importantes et que cette solution ne peut être envisagée ;

Considérant en outre que des aménagements sont proposés en ce qui concerne les installations techniques de ce nouveau congélateur puisqu'un cloisonnement est envisagé pour limiter la propagation du bruit ;

Considérant que la note transmise détaille avec précision les aménagements qui ont été réalisés en réponse aux conditions listées dans le permis unique octroyé ;

Considérant que des réponses pertinentes ont été apportées par le demandeur aux différentes réclamations introduites pendant l'annonce de projet ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'étude acoustique, le demandeur s'engage à en effectuer une durant l'année 2024 ;

[...]

Considérant que l'ensemble des éléments repris dans la note transmise répond aux remarques formulées dans la délibération datée du 21 décembre 2023 ».

L'avis favorable émis par le fonctionnaire délégué le 5 mars 2024, intégralement reproduit *in fine* dans l'acte attaqué, est notamment motivé comme suit :

« Considérant que l'on peut comprendre que les riverains craignent des nuisances supplémentaires liées à ce projet, mais que le demandeur démontre qu'au contraire il fait des choix qui devraient amoindrir celles-ci ; que dans son courrier, il répond point par point aux craintes des riverains ;

Considérant que le projet permet donc à l'entreprise, sans augmentation des nuisances, de poursuivre ses activités ».

Enfin, l'acte attaqué est assorti des conditions suivantes :

« Le titulaire du permis devra respecter les conditions suivantes :

[...]

- respecter les engagements pris dans le courrier transmis en date du 15 février 2024 ;

[...]

- se conformer aux valeurs limites reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 04 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;
- actualiser en 2024 l'étude acoustique établie par le bureau d'étude [T.], tenant compte du caractère effectif du moment de l'activité ».

Il résulte de ce qui précède que c'est sur la base de la note d'intention déposée par la demanderesse de permis le 15 février 2024 – dans laquelle elle affirme que les valeurs limites reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité sont respectées en situation existante, précise les puissances acoustiques des nouveaux compresseurs, fait état du mode de fonctionnement réduit à un compresseur durant les périodes d'activité réduite, présente les mesures d'atténuation du bruit envisagées (cloison acoustique autour de la zone technique) et propose de réaliser une nouvelle étude acoustique en 2024 – que le fonctionnaire délégué et, à sa suite, l'autorité délivrante, qui impose le respect des engagements pris aux termes de cette note d'intention, ont estimé qu'il ne devrait y avoir aucune aggravation des nuisances sonores provenant des nouveaux compresseurs et que, partant, le projet est admissible.

Le requérant ne démontre pas qu'en égard notamment à cette note d'intention, l'autorité délivrante ne disposait pas des informations lui permettant de statuer en connaissance de cause sur ce point ou qu'elle a été induite en erreur. Bien qu'elle ait sollicité, dans un premier temps, une actualisation de l'étude acoustique de 2021 afin de pouvoir statuer en connaissance de cause, il ressort de la motivation précitée de l'acte attaqué qu'elle a finalement estimé que les éléments repris dans la note d'intention précitée étaient de nature à répondre à suffisance aux questions qu'elle se posait à propos de l'impact sonore attendu des installations nécessaires au fonctionnement du congélateur projeté. Le requérant n'établit pas que, ce considérant, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation.

4.2. En ce qui concerne la problématique du charroi, l'auteur de l'acte attaqué, se fondant notamment sur la notice d'évaluation des incidences jointe à la demande de permis de laquelle il ressort qu'il n'y aura pas de changement au niveau des modes de transport prévus et des voies d'accès et de sortie pour le transport de produits et de personnes, souligne que, par rapport aux remarques relatives au charroi formulées dans le cadre de l'annonce de projet, la demanderesse de permis précise qu'il n'y aura pas d'augmentation de celui-ci.

Il invite néanmoins la demanderesse de permis, au terme de sa délibération du 21 décembre 2023 reproduite dans la motivation de l'acte attaqué, à « confirmer que les nouveaux frigos ne vont pas augmenter le charroi sur la parcelle ».

La note d'intention précitée mentionne notamment ce qui suit :

« Concernant les aménagements futurs :

[...]

L'extension du congélateur a pour but d'augmenter l'espace de stockage et de diminuer par conséquent la fréquence des livraisons, car actuellement, des petites livraisons sont effectuées fréquemment étant donné l'espace réduit disponible. De plus, nous avons changé notre gamme depuis l'année passée afin de travailler avec du pain surgelé et donc de supprimer les livraisons journalières de pains à 4h00 du matin posant problème aux riverains, raison supplémentaire de l'extension de l'espace de stockage du congélateur.

[...]

Les horaires de livraison ont été réaménagés depuis 2020. Celles-ci sont prévues entre 8h00 et 16h00, il peut y avoir 1 seule livraison après 20h00, mais jamais après 22h00. Il est compliqué de gérer les transporteurs qui arrivent en dehors de ces heures, cependant le déchargement est refusé afin de "pénaliser" les transporteurs désobéissants.

[...]

Comme expliqué ci-dessus, le nouvel espace de stockage, congélateur, n'augmentera pas, mais diminuera le charroi sur la parcelle.

[...]

Voici notre retour par rapport aux différentes lettres :

Lettre 1

Comme expliqué, le charroi ne sera pas plus important et que du contraire étant donné que nous aurons plus d'espace, nous pourrions affréter des camions complets avec des livraisons plus espacées ».

A propos de ces compléments, l'auteur de l'acte attaqué formule les considérations suivantes :

« Analyses des compléments

[...]

Considérant que des réponses pertinentes ont été apportées par le demandeur aux différentes réclamations introduites pendant l'annonce de projet ;

[...]

Considérant que par rapport au charroi, le demandeur a précisé les mesures qui ont été prises en ce qui concerne notamment les horaires des fournisseurs ;

Considérant que l'ensemble des éléments repris dans la note transmise répond aux remarques formulées dans la délibération datée du 21 décembre 2023 ».

L'avis favorable du 22 mars 2024 du fonctionnaire délégué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que l'on peut comprendre que les riverains craignent des nuisances supplémentaires liées à ce projet, mais que le demandeur démontre qu'au contraire il fait des choix qui devraient amoindrir celles-ci ; que dans son courrier, il répond point par point aux craintes des riverains ;

Considérant que le projet permet donc à l'entreprise, sans augmentation des nuisances, de poursuivre ses activités ».

C'est sur la base de la note d'intention précitée, qui confirme que l'extension du congélateur n'aura pas pour effet d'augmenter le charroi, que le fonctionnaire délégué et, à sa suite, l'autorité délivrante ont estimé qu'il ne devrait y avoir aucune aggravation des nuisances liées au charroi générée par le projet d'extension litigieux.

Le requérant ne démontre pas que les informations contenues dans cette note d'intention sont lacunaires, erronées ou inadéquates ni qu'en se fondant sur celles-ci, l'autorité délivrante a commis une erreur manifeste d'appréciation. Il n'établit pas non plus, alors que le dossier de la demande ne fait pas apparaître que les horaires de fonctionnement et les espaces de production de l'établissement existant sont également modifiés, une corrélation manifeste entre un stockage plus important de produits au sein de l'entreprise et une augmentation de la production journalière et de la fréquence de livraison quotidienne de produits finaux. De même, il n'établit pas le caractère erroné du motif lié à l'utilisation, depuis 2023, de pains surgelés à la place de pains frais, justifiant une augmentation de la capacité de stockage des congélateurs actuels devenue insuffisante et la suppression des livraisons journalières de pains frais à 4 heures du matin qui posait problème aux riverains.

5. Il résulte de ce qui précède que l'autorité a raisonnablement pu estimer que l'extension litigieuse de l'établissement existant n'est pas de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients en termes sonores ou de charroi à l'égard de l'homme ou de l'environnement et, partant, qu'elle ne requiert pas l'octroi d'un permis d'environnement.

6. Quant aux deux considérants de l'acte attaqué qui mentionnent que « les activités envisagées » nécessitent un permis d'environnement et une déclaration environnementale, compte tenu de leur économie générale et de la motivation globale de l'acte attaqué, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'ils font référence aux activités menées au sein de l'établissement en cause sur la base du permis unique du 16 décembre 2021, et non pas à celles résultant du projet litigieux. Il ne peut se déduire de ces seuls motifs qu'à l'estime de l'auteur de l'acte attaqué, ce projet nécessite un permis d'environnement. Partant, la critique du requérant quant à l'absence de

motivation de l'acte attaqué en relation avec la compétence de son auteur repose sur un postulat erroné.

7. Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur, l'insuffisance et l'ambiguïté dans les motifs, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu prendre et n'a pas pris la juste mesure des conséquences du projet en termes de nuisances acoustiques alors que de tout permis d'urbanisme doit ressortir l'examen des nuisances susceptibles d'être générées par le projet au terme de l'analyse des données présentes au dossier administratif. Il lui reproche de ne pas avoir disposé, au moment de prendre sa décision, d'informations relatives au bruit, informations qu'il avait pourtant sollicitées et sans lesquelles il avait indiqué que le permis ne pouvait pas être délivré. Il dénonce l'insuffisance et l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

B. Le mémoire en réplique

Il estime que l'extension projetée ne peut être qualifiée de limitée vu sa superficie et la nature des activités qui y seront menées, à savoir le stockage frigorifique qui génère le plus de nuisances potentielles en termes de bruit et de charroi. Il ajoute que ces activités concernent seulement une petite fraction de l'établissement préexistant. Il relève que la première partie adverse n'explique pas l'absence, dans le dossier administratif, de précision technique sur le matériel qui sera installé dans le nouveau bâtiment et le niveau de nuisance acoustique qu'il sera susceptible de générer.

Il observe qu'aucun écho n'est donné par la première partie adverse au rappel du contenu des réclamations mettant en évidence le bruit excessif des installations frigorifiques existantes et souligne que les éléments invoqués par la demanderesse de permis dans sa note d'intention du 15 février 2024 à propos de la

cloison acoustique et du fonctionnement d'un compresseur la nuit ne constituent que des propositions dont rien ne garantit la mise en œuvre.

C. Le dernier mémoire

Il critique la motivation de l'acte attaqué en ce qu'elle n'est fondée que sur les déclarations non étayées ni documentées de la demanderesse de permis, qui n'ont pas été vérifiées par l'autorité, qui sont contredites par les réclamations et non suivies de contrainte en termes de condition d'urbanisme. Il est d'avis que l'indication de chiffres de décibel dans la note d'intention de la demanderesse de permis n'est pas équivalente à une précision technique, n'étant qu'une affirmation péremptoire et invérifiable.

VII.2. Examen

1. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué reproduite dans l'examen du premier moyen que les valeurs limites reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité sont respectées en situation existante, que les puissances acoustiques des nouveaux compresseurs sont de 43 db et de 39 db, que des mesures d'atténuation du bruit sont envisagées (cloison acoustique autour de la zone technique et fonctionnement réduit à un compresseur durant les périodes d'activité réduite) et qu'une nouvelle étude acoustique sera réalisée en 2024.

Sur la base de ces données, le fonctionnaire délégué et, à sa suite, l'autorité délivrante ont estimé qu'il ne devrait pas y avoir d'aggravation des nuisances sonores provenant des nouveaux compresseurs pour le voisinage et, partant, que le projet litigieux était admissible au regard de ses incidences sur l'environnement.

En outre, il est renvoyé à l'examen du premier moyen aux termes duquel il apparaît que le requérant ne démontre pas qu'eu égard notamment à cette note d'intention, l'autorité ne disposait pas des informations lui permettant de statuer en connaissance de cause quant aux incidences du projet sur l'environnement ou qu'elle a été induite en erreur par ces informations. De même, il ressort à suffisance de la motivation de l'acte attaqué que l'autorité délivrante a examiné ces incidences et a appréhendé non seulement les effets urbanistiques du projet mais aussi les effets dus à son exploitation et ses conséquences sur l'environnement, même s'il ne lui appartient pas de régler elle-même l'exercice de l'exploitation.

2. Au demeurant, il n'appartenait pas à l'auteur de l'acte attaqué de vérifier, dans le cadre de son appréciation de la demande de permis d'urbanisme portant sur le projet d'extension de l'établissement existant, et par le biais d'une

actualisation de l'étude acoustique de 2021, le respect par cet établissement, autorisé le 16 décembre 2021, des valeurs limites reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité.

3. Quant à la critique du défaut de condition d'urbanisme imposant la cloison acoustique annoncée dans la note d'intention déposée le 15 février 2024, elle n'est pas fondée dès lors que l'acte attaqué impose, dans son dispositif, le respect des engagements formulés dans cette note, en ce compris le placement d'une cloison acoustique sur la partie du périmètre entourant la zone technique non couverte par les façades des bâtiments existant et du bâtiment projeté, cloison que l'auteur de l'acte attaqué évoque expressément dans son analyse des compléments déposés par la demanderesse de permis.

4. L'autorité ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections émises par l'administré au cours de la phase administrative de la procédure. Il faut mais il suffit que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement ces objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

En l'espèce, la motivation de l'acte attaqué précitée répond à suffisance aux réclamations portant sur les incidences sonores des installations frigorifiques existantes et projetées en ce qu'elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur considère que l'écran formé par le bâtiment projeté, la cloison acoustique fermant la zone technique et le fonctionnement ponctuellement réduit des compresseurs permettront de rendre ces incidences acceptables.

5. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs,

ainsi que de l'insuffisance et l'ambiguïté dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il reproche à l'acte attaqué d'être entièrement fondé sur des déclarations péremptoires de la demanderesse de permis, sans qu'y figure la vérification de leur exactitude sur la base d'un examen du projet. Il affirme que tout permis doit contenir une motivation permettant à toute personne intéressée de discerner les données et critères objectifs sur lesquels l'autorité a fondé son appréciation. Il argue que la motivation de l'acte attaqué ne révèle pas d'analyse ni de vérification active de la part de l'autorité des éléments techniques figurant au dossier administratif, dont principalement la description, qu'il qualifie de sommaire, des équipements qui doivent être installés dans le nouveau bâtiment.

B. Le mémoire en réplique

Il estime que le fait d'avoir sollicité des renseignements complémentaires ne peut démontrer en soi que tant ceux contenus dans le dossier initial que ces compléments ont fait l'objet d'une analyse et d'une vérification active.

VIII.2. Examen

1. Comme développé dans le cadre de l'examen des premier et deuxième moyens, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que l'autorité délivrante a, sur la base d'un examen de l'impact du projet en termes de nuisances sonores et liées au charroi, considéré celles-ci admissibles pour le voisinage moyennant le respect des engagements pris dans la note d'intention déposée par la demanderesse de permis le 15 février 2024. Une telle appréciation est fondée non seulement sur les éléments figurant dans le dossier initial de la demande et, plus particulièrement, dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, mais également sur les renseignements complémentaires fournis par la demanderesse de permis dans sa note d'intention du 15 février 2024.

Il en ressort également que de tels renseignements, complémentaires ou confirmant les éléments antérieurement soumis à son appréciation, ont été expressément sollicités par l'autorité après un premier examen de la demande et la prise en compte des réclamations déposées dans le cadre de l'annonce de projet.

Le requérant n'apporte aucun élément concret de nature à laisser penser que ces renseignements comportent des erreurs ou sont lacunaires et, partant, que l'autorité devait les remettre en cause et solliciter de nouveaux compléments d'informations auprès de la demanderesse de permis.

2. Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

La première 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 en intervention introduite par la SA Nonna est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la première 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 24 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 22 avril 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux