

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.379 du 16 février 2000

A.85.443/XIII-1232

En cause : **GREVISSE** Josiane,
ayant élu domicile chez
Mes Xavier LEURQUIN,
Alain VERRIEST,
Luc VAN HOUT et
Tanguy VANDENPUT, avocats,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de La Roche-en-Ardenne,**
ayant élu domicile chez
Me François BAILLY, avocat,
rue de la Plovinette 1
6900 Marche-en-Famenne,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 15 juillet 1999 par
Josiane GREVISSE, tendant à la suspension de l'exécution
de la décision du 20 mai 1999 par laquelle le collège des
bourgmestre et échevins de La Roche-en-Ardenne octroie à
Yves FORMANN un permis d'urbanisme pour la construction

d'un atelier de carrosserie sur un bien sis à La Roche, cadastré Vecmont, 2^e division, section C, n° 569/h;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu le rapport de M. KOVALOVSKY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} février 2000 fixant l'affaire à l'audience du 15 février 2000 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante, Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la requérante, Me Fr. BAILLY, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie seconde partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. KOVALOVSKY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

Le 10 mai 1998, Yves FORMANN introduit une demande de certificat d'urbanisme n° 2 en vue de la construction

d'un atelier de carrosserie avec bureau et d'une habitation sur un bien sis à La Roche, cadastré section C, n° 577b. Le 1^{er} juillet 1998, se conformant à l'avis du fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins délivre le certificat sollicité.

Le 22 février 1999, Yves FORMANN introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction d'un atelier de carrosserie, sur un bien sis à La Roche, Beausaint-Vecmont, Grand'Route, cadastré section C, n° 569k. Cette parcelle est contiguë à celle qui faisait l'objet du certificat d'urbanisme, laquelle est manifestement trop exigüe pour accueillir le bâtiment projeté. Cette parcelle se trouve, au plan de secteur de Marche-La Roche, en zone d'habitat à caractère rural. Il est en accusé réception le 12 mars 1999.

S'agissant de la construction d'un atelier de plus de 400 m², une enquête publique est organisée du 16 au 30 mars 1999. La requérante dépose à cette occasion trois réclamations. La première, du 18 mars 1999, est adressée au bourgmestre de La Roche; la deuxième, du 25 mars 1999, est adressée au fonctionnaire délégué; la troisième, du 26 mars 1999, identique à la précédente, est adressée au collège des bourgmestre et échevins. Les deux dernières réclamations sont aussi signées par l'époux de la requérante, lequel a, quant à lui, adressé au collège une réclamation le 30 mars 1999. Enfin, quatre riverains introduisent également une réclamation datée du 29 mars 1999.

Le 12 mai 1999, le fonctionnaire délégué émet, sur la demande, un avis favorable conditionnel, rédigé comme suit :

« Le fonctionnaire délégué,

Vu le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine applicable à la Région wallonne;

Vu les articles 384 à 387 du même Code, relatifs à l'instruction et à la publicité des demandes de permis de bâtir;

Vu l'article 3 du même Code portant délégation des pouvoirs de l'Exécutif en matière d'aménagement du territoire et désignant les fonctionnaires délégués;

Vu la demande de permis de bâtir introduite par Mr. Yves FORMANN relative à un bien sis à La Roche-en-Ardenne - Beusaint - Section C n° 569K et tendant à la construction d'un atelier de carrosserie.

Attendu qu'il n'existe pas pour le territoire où se trouve situé le bien de plan particulier d'aménagement approuvé par le Roi ou par l'Exécutif régional wallon;

Attendu que le bien ne se trouve pas dans le périmètre d'un lotissement dûment autorisé;

Vu que le projet se situe en zone d'habitat rural au plan secteur de Marche,

EMET L'AVIS SUIVANT : (Dispositif)

Vu l'enquête de publicité réalisée entre le 16.03.1999 et le 30.03.1999;

Vu les remarques émises durant cette enquête;

Vu le rapport du collège des bourgmestre et échevins, daté du 12.04.1999;

Vu le certificat d'urbanisme n° 2 délivré, en date du 1.07.1999, par le collège des bourgmestre et échevins de La Roche;

Vu qu'une exploitation de carrosserie équipée d'un matériel moderne présente des inconvénients limités quant au bruit et aux odeurs;

Vu que les émissions d'odeurs sont minimales lorsque l'exploitant utilise des peintures à solvants aqueux;

Vu que l'orifice d'évacuation des vapeurs et buées est orienté vers l'arrière du bâtiment, à l'opposé des habitations existantes, distantes de plus de 50 m par rapport à l'évacuateur;

Vu que le projet présenté est adapté aux circonstances urbanistiques et architecturales locales de ce site de la localité de Beusaint;

Vu que la destination générale de la zone et son caractère architectural sont respectés par le projet;

J'émetts en ce qui me concerne, un avis favorable sur la demande pour autant que :

- les peintures utilisées soient à solvants aqueux;
- l'évacuation des vapeurs et buées soit équipée d'un dispositif statique destiné à augmenter la vitesse d'éjection des gaz (VENTURI);
- le bardage métallique soit de ton blanc cassé de gris;
- les joints dans les élévations en blocs béton soient dans le même ton que les blocs».

Le 20 mai 1999, le collège des bourgmestre et échevins délivre le permis d'urbanisme en imposant les conditions prescrites par le fonctionnaire délégué. Il s'agit de l'acte attaqué.

Saisie d'une lettre du 18 mai 1999 par laquelle l'époux de la requérante lui transmet sa réclamation du 26 mars 1999, la directrice générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine demande le 1^{er} juillet 1999 au fonctionnaire délégué ayant donné son avis en cette affaire (M. AUBERTIN) de «vérifier ce dossier et (de lui) donner les éléments de réponse». M. SCHWANEN, fonctionnaire délégué, lui répond comme suit le 13 juillet 1999 :

« Après examen du dossier, il appert :

- 1) Nous ne disposons pas encore de la demande de permis d'exploiter.
- 2) Un certificat d'urbanisme n° 2 a été délivré le 01/07/1998 suite à une demande introduite le 10/05/1998 pour la construction d'une carrosserie, d'un bureau et d'une maison d'habitation. Force est de constater que nous n'avons pas sollicité auprès du collège des bourgmestre et échevins une enquête de publicité attendu que l'atelier projeté était inférieur à 400 m² (20 × 18,25) et que le bâtiment s'inscrivait en isolé, cerné par deux voiries et un ensemble de parcelles non bâties.
- 3) La demande de permis d'urbanisme prévoit quant à elle un atelier de (20 × 20,26)m² et par conséquent, bien que peu différente du projet de certificat d'urbanisme n° 2, elle fait l'objet d'une enquête

publique engendrant l'unique réaction de Monsieur et Madame DOPPAGNE-GREVISSE.

- 4) Situation : le terrain concerné est coincé entre une voirie communale en cours d'urbanisation (à partir du village de Ronchamps et la voirie régionale de grande circulation reliant Champlon et la Baraque Fraiture via La Roche et prolongeant la 4 bandes Libramont-Champlon, liaison E411 et E25). Le projet s'inscrit dans un contexte peu urbanisé à l'extrémité de la zone d'habitat rural à l'opposé de la zone artisanale. Le projet est plus éloigné du noyau du village de Ronchamps que la zone artisanale, il se place en fait à mi-distance entre Ronchamps et Ronchampai.

Le seul bâtiment à proximité est celui des réclaments situé à ± 40 mètres de la façade à rue de projet et de l'autre côté de la voirie régionale.

Malheureusement, cette zone urbanisable est située sur une ligne de crête rendant toute construction le long de la route régionale très préjudiciable au niveau paysager.

Manifestement, tenant compte de l'incidence importante de la voirie régionale sur le site, la seule remarque pertinente des réclaments quant à l'incidence du projet sur leur environnement concerne la vue imprenable à cet endroit (ligne de crête !)

Tenant compte de la destination du plan de secteur, un bâtiment agricole de près de 1000 m² (la plupart font aujourd'hui (20 x 40)m² pourrait aussi se trouver en lieu et place du projet induisant une incidence au niveau de la vue de loin plus préjudiciable et pourtant strictement conforme au plan de secteur ... A moins de refuser toute construction en vis-à-vis de part et d'autre d'une voirie publique !

Après s'être assuré que la destination n'était pas strictement incompatible avec celle du plan de secteur, tenant compte de sa position particulière sur le site et du contexte bâti et non bâti, nos exigences se sont concentrées sur la qualité architecturale du bâtiment concrétisée par un volume d'appel traité en maçonnerie et une volumétrie en rapport avec le milieu agricole contemporain.

Il y a lieu de souligner l'inadéquation de l'habitat par rapport à une voirie de transit de caractère très rectiligne (ligne droite sur plusieurs kilomètres) encourageant la vitesse excessive. Cela rend peu probable la poursuite de constructions de logements à cet endroit. Seule une activité professionnelle peut contraindre objectivement un nouveau ménage à subir cette promiscuité.

Quant au souhait d'un déplacement en zone artisanale, il ne peut être satisfait dans la mesure où cette zone de 4 hectares est d'une part occupée par une importante entreprise de salaison et pour le solde par une famille d'exploitants agricoles ne souhaitant pas actuellement urbaniser ou vendre leur bien pour des questions de viabilité de l'exploitation et dans la perspective de développer une activité alternative qu'un des membres de la famille a entamée.

Après contact avec IDELUX, celle-ci m'informe qu'elle avait au départ l'intention de déplacer la zone parce qu'une partie du site inscrit au plan de secteur était difficilement urbanisable au vu du relief accidenté. Tenant compte de la faible surface de cette zone, IDELUX n'a pas poursuivi ses investigations.

Les autres points soulevés par les réclamants concernent davantage le permis d'exploiter que le permis d'urbanisme».

Une réponse inspirée de ce rapport est adressée le 27 juillet 1999 par la directrice générale à M. et M^{me} DOPPAGNE-GREVISSE;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 27 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du plan de secteur de Marche-La Roche, des principes de bonne administration et de proportionnalité, ainsi que du caractère raisonnable des actes administratifs, de l'erreur ou de la contradiction des motifs; qu'elle fait valoir qu'en vertu de l'article 27 du CWATUP, un atelier de carrosserie ne peut être autorisé en zone d'habitat à caractère rural, qu'à la condition qu'il ne mette pas en péril la destination principale de la zone, à savoir l'habitation et l'agriculture et qu'en outre, il soit compatible avec le voisinage, cette double condition devant être appréciée de manière identique en zone d'habitation et en zone d'habitation à caractère rural, tout en sachant qu'il convient, dans la deuxième hypothèse, de tenir compte de l'environnement rural concerné; qu'en une première branche, elle soutient que rien, ni dans le dossier administratif, ni dans la motivation de l'acte, ne permet d'attester l'existence d'un examen effectif, par

l'autorité, de la compatibilité du projet avec le voisinage, examen qui doit nécessairement tenir compte, d'une part, de la nature, de l'importance et des spécificités de l'activité non résidentielle en question, et, d'autre part, des caractéristiques spécifiques du voisinage immédiat, tout en ayant à l'esprit non seulement les constructions actuelles mais aussi celles qui pourraient se développer conformément à la destination de la zone : qu'elle indique que les lieux se caractérisent par le calme et la tranquillité qui y règnent, que la parcelle destinée à recevoir les constructions se situe à un lieu-dit appelé «au-dessus de la Grande commune», à savoir sur une crête, à un endroit particulièrement élevé, situation qui aggrave le caractère nuisible du projet sur la destination des lieux et devait inciter les autorités à examiner d'autant plus la compatibilité en question; qu'elle estime qu'il appartenait à la partie adverse d'examiner les problèmes soulevés par la requérante à propos du projet lors des réclamations adressées lors de l'enquête publique, et que l'examen devait être d'autant plus complet et convaincant que rien *a priori* ne vient justifier l'implantation de l'atelier de carrosserie dans la zone d'habitat à caractère rural plutôt que dans la zone d'artisanat ou de petites et moyennes entreprises, prévue à cet effet et située à moins d'un kilomètre de la parcelle sur laquelle est projeté l'établissement litigieux; qu'elle indique que pour toute trace d'examen de la compatibilité du projet avec le voisinage, le dossier ne révèle que l'avis du fonctionnaire délégué, reproduit dans le permis d'urbanisme, que cet avis ne pourrait à lui seul suffire à démontrer que la partie adverse a examiné la compatibilité du projet sous tous ses aspects, et qu'en outre, cet avis ne contient qu'une formule vague relative au bruit, une explication largement insuffisante quant aux odeurs de peinture ainsi qu'une formule stéréotypée énonçant plutôt qu'exposant la compatibilité urbanistique et architecturale; qu'en une seconde branche, la requérante fait valoir que l'acte attaqué résulte d'une erreur

manifeste d'appréciation; qu'elle relève l'inexactitude des faits déterminants sur lesquels a porté l'appréciation, à savoir :

- la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement mentionne, en son point 2.0., que la parcelle concernée se situe en prolongation du zoning artisanal et de petites et moyennes entreprises, alors qu'en réalité elle est située à 600 mètres de l'extrémité du zoning; il s'agit d'une précision déterminante dans l'appréciation de la compatibilité du projet;
- en son point 3.10. relatif à l'intégration au cadre bâti ou non bâti, la notice comporte la mention «néant» et en son point 3.2.0., elle mentionne «voisinage direct assez éloigné (habitat peu dense)», alors que la propriété de la requérante se situe juste en face de la construction projetée et que seule une voirie les sépare;

que la requérante soutient d'autre part que l'appréciation portée par la partie adverse est, en elle-même, manifestement déraisonnable, pour les raisons suivantes :

- le voisinage est intégralement consacré à l'agriculture et à l'habitat; on n'y retrouve aucune entreprise, pas même de petit artisanat; il y règne un climat calme et tranquille;
- la volonté de maintenir cet aménagement des lieux a été consacrée par les autorités lors de l'adoption du plan de secteur, puisqu'une zone d'artisanat et de petites et moyennes entreprises existe à moins d'un kilomètre du terrain, et qu'elle est destinée à recevoir toutes les entreprises et exploitations artisanales dans le souci d'un aménagement harmonieux des lieux; la requérante estime qu'une entreprise telle qu'un atelier de carrosserie doit être isolée, en raison des tâches industrielles qu'elle effectue, dans une zone prévue à cet effet

pour des raisons de bon aménagement du territoire et ne peut être implantée à l'endroit proposé;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la demande de suspension, de la violation des articles 2 et 7 à 10, du décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, ainsi que des articles 7 et 8 et de l'annexe 1 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement accompagnant la demande de permis d'urbanisme est manifestement erronée, d'une part, parce qu'elle comporte, en point 2.0., la mention qu'il s'agit d'une prairie située en prolongation du zoning artisanal, alors que le lieu d'implantation est situé à 600 mètres de l'extrémité du zoning artisanal, et d'autre part, parce qu'elle comporte, au point 3.10. relatif à l'intégration au cadre bâti et non bâti, la mention «néant» et au point 3.2.0., la mention «voisinage direct assez éloigné (habitat peu dense)», alors que la propriété de la requérante est située juste en face de la construction projetée; qu'elle en conclut que la notice n'a pu permettre à la partie adverse de statuer en connaissance de cause;

Considérant, sur la première branche du premier moyen, que l'article 27 du CWATUP porte ce qui suit :

« La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

Les activités économiques, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques 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».

Considérant que la construction d'un atelier de carrosserie peut être autorisée en zone d'habitat à caractère rural si elle ne met pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle est compatible avec le voisinage; qu'au cours de l'instruction du dossier, le fonctionnaire délégué a relevé «qu'une exploitation de carrosserie équipée d'un matériel moderne présente des inconvénients limités quant au bruit et aux odeurs», que «les émissions d'odeurs sont minimales lorsque l'exploitant utilise des peintures à solvants aqueux», et que «l'orifice d'évacuation des vapeurs et buées est orienté vers l'arrière du bâtiment, à l'opposé des habitations existantes, distantes de plus de 50 m, par rapport à l'évacuateur»; que ces trois constatations sont en rapport direct avec la compatibilité avec le voisinage et la destination de la zone, quand bien même ces expressions n'y figurent pas;

Considérant que le dossier établit que la construction projetée est située à front d'une grande route rectiligne, en dehors de toute zone agglomérée, et à un endroit dont la valeur paysagère ne fait l'objet d'aucune mesure de protection spécifique; qu'en estimant que «le projet présenté est adapté aux circonstances urbanistiques et architecturales locales de ce site de la localité de Beausaint», le fonctionnaire délégué a certes été succinct, mais qu'il n'en a pas moins indiqué que le projet s'intégrait de manière acceptable à l'endroit où il était projeté; que l'imposition de coloris déterminé pour le bardage et les joints de maçonnerie atteste que des préoccupations d'ordre esthétique ont été prises en compte; que la situation du terrain en cause sur une crête n'a pu échapper aux autorités qui ont concouru à la délivrance du permis, vu qu'elle est clairement figurée au plan de situation; qu'il n'y avait pas à justifier une quelconque perturbation du calme et de la tranquillité invoqués par

la requérante lorsqu'on se trouve à front d'une grand route; qu'il en va de même pour la perte de lumière alléguée, dont le faible impact est implicitement mentionné par l'indication de la distance entre l'habitation de la requérante et la construction; que s'il est vrai que la construction privera la requérante d'une partie importante de la vue dégagée dont elle jouit actuellement, il est de la nature de toute construction de constituer un écran visuel, et qu'il ne peut être exigé d'une autorité d'énoncer des évidences; qu'au demeurant, l'autorité qui délivre une permis à la suite d'une enquête publique n'est pas tenue de répondre à toutes les observations qui ont été émises au cours de l'enquête; que le moyen n'est pas sérieux en sa première branche;

Considérant, sur la seconde branche du premier moyen et sur le troisième moyen réunis, que s'il est exact que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement indiquait sous la rubrique 2.2.0. «nature et occupation du sol ...» la mention «prairie - en prolongation d'un zoning artisanal» alors que ce zoning est distant d'environ 600 mètres, aucune pièce du dossier n'établît que l'autorité aurait été induite en erreur par cette mention; que les photos jointes au dossier indiquent bien que l'espace était dégagé du côté nord de la route, et ne dissimulent nullement l'habitation de la requérante de l'autre côté;

Considérant que la rubrique 3.1.0. de la notice, intitulée «intégration au cadre bâti et non bâti» invite à mentionner les «risques d'un effet de rupture dans la paysage naturel ou par rapport aux caractéristiques de l'habitat traditionnel de la région, du village ou du quartier par des différences de densité, implantation, orientation, gabarit, composition des façades, matériaux ou "autres caractéristiques"»; que la mention «néant» est portée en regard de cette dernière mention, chacun des autres points ayant été complété par la mot «non»;

qu'ainsi remplie, la notice n'a pas pour effet de dissimuler l'existence, de l'autre côté de la route, de l'habitation de la requérante, dont l'existence et l'implantation étaient par ailleurs indiquées au dossier;

Considérant que la mention «voisinage direct assez éloigné (habitat peu dense)» figurant sur la même notice n'a, elle non plus, pas pu induire l'autorité en erreur; l'existence de la maison de la requérante apparaît bien sur les photos accompagnant la demande de permis, et cette maison est figurée sur le plan cadastral; qu'il est par ailleurs exact que l'habitat est, à cet endroit, de faible densité; que ni le premier moyen en sa seconde branche, ni le troisième moyen ne sont sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du plan de secteur de Marche-La Roche et de l'article 30, alinéas 1^{er} et 3, du CWATUP, de l'erreur manifeste d'appréciation du bon aménagement des lieux, ainsi que de la violation du principe de proportionnalité et du «caractère raisonnable que doit revêtir toute acte administratif»; qu'elle expose que la partie adverse se trouvait devant une alternative: soit autoriser l'implantation de l'atelier de carrosserie en zone d'habitat à caractère rural, avec tous les inconvénients qui en résultent pour l'habitat voisin, soit n'autoriser l'implantation dudit atelier que 600 mètres plus loin, en zone d'artisanat et de petites et moyennes entreprises; qu'à son estime, il ne ressort d'aucun élément du dossier que la partie adverse ait respecté ses obligations en matière d'aménagement du territoire en faisant un examen de la demande en confrontant les deux branches de l'alternative, et cette attitude révèle une erreur manifeste d'appréciation; que pour être admissible, l'autorisation critiquée devait à tout le moins se justifier par des considérations relatives au bon aménagement des lieux et aux mesures prises pour limiter les inconvénients subis par le voisinage;

Considérant qu'il n'appartenait pas à la commune de choisir l'endroit où implanter la carrosserie, mais seulement de se prononcer sur l'admissibilité du projet qui leur était présenté; qu'en délivrant un permis d'urbanisme, la commune exerce une mission de police administrative dont l'objet est d'encadrer les initiatives prises par les particuliers; qu'elle ne dispose, ce faisant, pas de la latitude d'appréciation qu'elle aurait dans l'hypothèse où elle agirait elle-même comme acteur économique; qu'en dépit des suggestions avancées au cours de l'enquête publique, les parties adverses ne devaient pas se prononcer sur une «alternative», mais sur le seul projet pour lequel l'autorisation était sollicitée; qu'il ne peut être reproché à la commune ou au fonctionnaire délégué de n'avoir pas justifié l'implantation en zone d'habitat à caractère rural plutôt que dans la zone artisanale existant à quelque 600 mètres de là; que pour le surplus, le moyen se confond avec le premier; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre des référés, le seize février deux
mille par :

MM. LEROY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
SCOHY,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,	Le Président f.f.,
-------------------	--------------------

G. SCOHY.

M. LEROY.