

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 113.813 du 17 décembre 2002

A.89.246/XIII-1557

En cause : **AGIE Michel**,
rue de Libut 72
5310 Saint-Germain,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 2000 par Michel AGIE qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 30 novembre 1999 annulant la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 1^{er} juillet 1999 qui lui accordait un permis d'urbanisme en vue de la construction d'un poulailler d'engraissement d'une capacité de 30.000 poulets sur un terrain situé à 5310 Eghezée (Dhuy), rue du Grand Sart, et refusant de délivrer ledit permis;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 26 avril 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure introduite le 23 mai 2002 par le requérant;

Vu l'ordonnance du 23 octobre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 novembre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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 du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Le requérant introduit le 7 février 1997 une demande de permis de bâtir en vue de la construction, sur un terrain sis à 5310 Dhuy, rue du Grand Sart, cadastré section B, n° 10a, d'un poulailler pour l'engraissement de 30.000 poulets. Il introduit également une demande de permis d'exploiter. Le projet est situé en zone agricole au plan de secteur de Namur.

2. Le projet fait l'objet d'une étude d'incidences unique, en application de l'article 4 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne. Il suscite par ailleurs les avis suivants :

- l'Intercommunale de distribution d'électricité et de gaz (I.D.E.G.) : le projet "nécessite la construction d'une extension du réseau électrique existant ($\pm$ 240 m)";
- la Société wallonne des distributions d'eau (S.W.D.E.) : "l'alimentation en eau de ce projet requiert la pose d'une nouvelle conduite (...) qui longera la voirie et traversera en siphon le ruisseau André sur une distance globale de $\pm$ 217 m";
- la Commission régionale d'aménagement du territoire (C.R.A.T.) : avis favorable sur l'opportunité du projet et sur l'étude d'incidences estimée de bonne qualité;
- le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (C.W.E.D.D.) : "les sujets abordés par l'étude (d'incidences) sont bien développés mais (déplorent)

certaines lacunes", dont l'absence de la mention, à proximité du site choisi, d'une villa gallo-romaine.

3. L'enquête publique se déroule du 11 septembre au 10 octobre 1997. La réunion de concertation se déroule le 31 octobre 1997. Le rapport d'incidences est rédigé le 16 avril 1998.

4. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Eghezée émet le 16 juin 1998 un avis défavorable sur le projet.

5. Le fonctionnaire délégué donne le 13 novembre 1998 un avis défavorable sur le projet, libellé comme suit :

- " Vu le décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région Wallonne et son arrêté d'exécution du 31/10/1991;
Vu que le demandeur a introduit une demande d'autorisation d'exploiter simultanément à la demande de permis de bâtir et qu'il a sollicité l'unicité des procédures d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement (article 4 de l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 31/10/1991);
Vu que la parcelle est reprise au plan de secteur en zone agricole;
Vu la notice préalable d'évaluation des incidences sur l'environnement;
Vu la délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins du 1/07/1997 prescrivant la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement et en fixant le contenu minimum sur base de la proposition motivée du Fonctionnaire délégué du 08/04/1998;
Considérant que cette étude a été réalisée par le bureau d'études en environnement IRCO SPRL dûment agréé pour le type de projet en cause;
Attendu que l'étude a été soumise à enquête publique du 11/09/1997 au 10/10/1997;
Attendu qu'à la clôture de l'enquête 621 réclamations ont été introduites s'opposant au projet pour de multiples raisons synthétisées dans le rapport d'incidences;
Attendu que, conformément à l'article 45 de l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 31/10/1991, une réunion de concertation a été organisée le 31/10/1997;
Vu l'avis du Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable;
Vu l'avis de la Commission régionale d'aménagement du territoire en date du 26/09/1997;
Vu l'avis préalable défavorable du Collège des Bourgmestre et Echevins motivé comme suit :
Vu les matériaux utilisés qui sont de nature à compromettre le bon aménagement des lieux :
Vu la hauteur, le volume et la circonférence des silos;
Attendu qu'il n'existe actuellement aucun bâtiment significatif à cet endroit et que la construction envisagée sera en rupture totale avec le cadre paysager à cet endroit (impact paysager du bâtiment sera négatif car visible dans un rayon très important);
Vu que le terrain en cause n'est pas équipé en matière d'électricité, d'eau, d'égouttage; Vu le rapport émis par le Ministère de la Région Wallonne - Direction Générale de l'Agriculture signalant que :
◆ le nombre de poulets est trop élevé par rapport à la superficie du bâtiment;
◆ la densité varie suivant la saison et la taille finale des animaux de 18 à 22 poulets par m²;

- ◆ les bâtiments proposés sont destinés pour 20.500 à 25.000 poulets selon les circonstances;

Attendu qu'il ressort du rapport établi par le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable en date du 30 octobre 1997, qu'il existe une villa gallo-romaine à proximité du site concerné et qu'il ne serait pas admissible de réaliser un tel bâtiment sans tenir compte des vestiges du passé;

Considérant que la voirie n'est équipée ni en eau, ni en électricité;

Considérant qu'en égard aux caractéristiques du site (faible relief et paysage très ouvert), le bâtiment aura un impact négatif important sur le paysage;

Considérant par ailleurs que l'implantation projetée n'est pas justifiée par l'extension d'une exploitation agricole préexistante sur le site".

6. Le collège des bourgmestre et échevins rejette la demande de permis le 24 novembre 1998, pour les motifs énoncés dans l'avis du fonctionnaire délégué.

7. Le requérant introduit un recours contre la décision de la commune. La députation permanente du conseil provincial de Namur accueille le recours et délivre le permis le 1^{er} juillet 1999. La décision est notamment motivée comme suit :

" ATTENDU que la motivation du refus de permis de bâtir du Collège Echevinal d'EGHEZEE peut être schématisée de la façon suivante :

- absence des équipements requis;
- nombre et densité variables de poulets;
- présence d'une villa gallo-romaine;
- impact paysager;
- absence de lien avec une exploitation agricole existante;

ATTENDU que la quantité de poulets admissible dans l'exploitation relève du dossier relatif au permis d'exploiter;

ATTENDU qu'en ce qui concerne les équipements :

1. l'égouttage n'est pas nécessaire puisque :
 - le projet prévoit un drainage des eaux de pluie (et écoulement vers le ruisseau);
 - les eaux de nettoyage seront collectées et stockées avant épandage;
2. la possibilité existe de raccordement aux réseaux de distribution d'eau et électricité arrivant à +/- 250m, aux frais exclusifs du demandeur comme annoncé dans l'E.I.E.;

ATTENDU que des fouilles effectuées en 1958 donnent à penser qu'une villa gallo-romaine en bois et torchis a existé au carrefour des rues du Grand Sart et du Petit Sart;

ATTENDU qu'il faut préciser que selon les documents du service archéologique de la Région Wallonne figurant au dossier, les éventuels vestiges de cette villa se situeraient non pas sur le terrain de construction du poulailler mais environ 250 m plus bas;

ATTENDU que cela étant, le demandeur est de toute façon disposé à signer une convention-type qui lui a été proposée par la Région wallonne et où il s'engagerait à permettre des fouilles de vérification au moment des terrassements;

ATTENDU que l'élément de la villa gallo-romaine n'apparaît dès lors pas constituer un obstacle à la délivrance du permis de bâtir pourvu que la signature de cette convention préalablement à la mise en oeuvre du chantier soit traduite en condition;

ATTENDU que le projet n'est effectivement pas lié à une exploitation agricole préexistante;

ATTENDU que la volonté du demandeur à travers son projet est précisément de créer un premier élément d'un processus nécessaire de diversification;

ATTENDU qu'il faut rappeler que ledit projet s'implante bien en zone agricole au plan de secteur et est donc conforme à cette destination;

ATTENDU que le bâtiment proposé est de faible hauteur et est prévu en matériaux permettant une bonne intégration au site retenu;

ATTENDU que la réalisation appropriée de plantations judicieusement choisies doit permettre de parfaire cette intégration;

ATTENDU que dans ces conditions, le projet ne présente pas un impact paysager négatif significatif;

VU son arrêté de ce jour constituant permis d'exploiter l'élevage proposé et prenant en compte les différents critères environnementaux qu'il implique".

8. Le collège des bourgmestre et échevins introduit un recours devant le Gouvernement wallon. Le requérant adresse un rappel au Ministre le 3 novembre 1999.

9. Par arrêté du 30 novembre 1999, notifié au requérant le 2 décembre 1999, le Ministre accueille le recours, annule la décision de la députation permanente et refuse la délivrance du permis. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la parcelle en cause est située en zone agricole au plan de secteur de NAMUR adopté le 14 mai 1986;

Considérant que l'article 176 ancien du Code wallon (de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine) stipule notamment que «Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles.

Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 mètres d'une zone d'habitat ou à moins de 100 mètres d'une zone d'extension d'habitat sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 m et 100 m ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes.(...)»;

Considérant que par sa délibération du 1^{er} juillet 1997, le Collège des Bourgmestre et Echevins a prescrit la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement et en a fixé le contenu minimum;

Considérant que cette étude a été réalisée par le bureau d'études en environnement IRCO SPRL dûment agréé pour le type de projet en cause;

Considérant que cette étude a été soumise à enquête publique du 11 septembre 1997 au 10 octobre 1997; que cette enquête a fait l'objet de 621 réclamations introduites s'opposant au projet pour de multiples raisons synthétisées dans le rapport d'incidences;

Considérant que, conformément à l'article 45 de l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 31 octobre 1991, une réunion de concertation a été organisée le 31 octobre 1997;

Considérant l'avis préalable défavorable du Collège des Bourgmestre et Echevins portant notamment sur le choix des matériaux, la hauteur ainsi que le volume trop important du bâtiment;

Considérant l'existence d'une villa gallo-romaine à proximité du site concerné;

Considérant que l'étude d'incidence signale que le cadre paysager est caractérisé par une affectation agricole dominante se manifestant par de vastes champs étalés sur un plateau faiblement ondulé; qu'il s'agit donc d'un paysage largement ouvert;

Considérant que le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable signale, à juste titre dans son avis, qu'en matière d'aménagement du territoire, il y a lieu de craindre un mitage d'une zone de grandes cultures par des bâtiments dont la pérennité d'utilisation agricole n'est pas suffisamment garantie;

Considérant que le Fonctionnaire Délégué signale également que le caractère isolé du projet implanté dans une large ouverture paysagère augmente considérablement le degré de perception de celui-ci et par conséquent, amplifie l'effet de rupture;

Considérant que l'article 1^{er} ancien du Code wallon dispose que «L'aménagement du territoire de la Région Wallonne est fixé par des plans, des schémas et des règlements. Cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but d'assurer la gestion parcimonieuse du sol ainsi que la conservation et le développement du patrimoine culturel et naturel de la région wallonne»;

Considérant que le projet s'implante dans un paysage ouvert qu'il ne saurait que dévaloriser; que de surcroît, ce projet entame une plage agricole homogène; qu'urbanistiquement, il est préférable de regrouper les installations agricoles plutôt que les disséminer dans le paysage; que cette dernière manière de faire aboutit au mitage de la zone rurale dénoncé par le SDER; qu'enfin, la voirie qui dessert le projet n'est pas équipée (eau, électricité, égouttage); qu'une extension du réseau électrique et du réseau de distribution d'eau est prévue; qu'à terme, ces équipements seront à charge de la collectivité;

Considérant que les mesures préconisées par le bureau d'étude IRCO en vue de réduire l'impact paysager négatif du projet semblent dérisoires; qu'en effet, une simple bande boisée d'essences arborées et arbustives régionales ne peut suffire à une parfaite intégration du bâtiment; que par ailleurs, l'aspect négatif en terme d'utilisation parcimonieuse du territoire n'est pas rencontré par de telles mesures;

Considérant au vu de ce qui précède, qu'il convient d'accueillir le recours du Collège des Bourgmestre et Echevins";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'insuffisance de l'établissement des faits indiqués"; qu'il expose que "les faits avancés lors de la motivation de la décision contiennent des inexactitudes" et que "ces inexactitudes peuvent avoir vicié la motivation, rendant celle-ci inadéquate ou non pertinente"; qu'il relève que l'acte attaqué fait état de "l'existence d'une villa gallo-romaine à proximité du site concerné", alors que son existence n'est nullement démontrée et que "seule la présence de vestiges archéologiques supposés est susceptible d'être retenue" à environ 250 mètres du lieu d'implantation du projet;

Considérant qu'en son mémoire en réplique, le requérant ajoute que les photographies du terrain jointes à l'étude d'incidences démontreraient qu'il n'y a pas d'indices d'une villa gallo-romaine hors du sol; que, selon lui, "il y a bien longtemps que ces vestiges ont été découverts";

Considérant qu'il ressort des pièces produites que l'existence d'une villa gallo-romaine à proximité du site en projet ne peut raisonnablement être mise en doute, que ses vestiges soient apparents ou non; qu'en effet :

- le C.W.E.D.D. relève que le poulailler "pourrait se construire à proximité immédiate d'un site archéologique contenant une villa gallo-romaine découverte en 1958"; l'avis du fonctionnaire délégué cite l'avis du C.W.E.D.D.;
- le procès-verbal de la réunion de concertation révèle que ce sujet a été débattu et que "le périmètre des fouilles se situe à 200 mètres de l'implantation du poulailler";
- la décision de la députation permanente confirme la mise à jour en 1958 des vestiges d'une villa gallo-romaine en bois et torchis à environ 250 mètres de l'implantation projetée du poulailler;

que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'"inexactitude des motifs"; qu'il expose "qu'en justifiant sa prise de position par l'absence de «politique d'ensemble du Gouvernement Wallon dans ce secteur» (rapport d'incidences, expédié le 16.04.1998, page 15), le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable fait porter sur le demandeur la responsabilité d'une abstention

dont il n'est en rien le responsable; qu'en émettant un avis défavorable justifié de la sorte, le CWEDD vicie la motivation par laquelle l'auteur de l'acte incriminé motive son refus"; qu'il poursuit en faisant valoir "qu'il y a excès de pouvoir et rupture de l'égalité entre les citoyens, au motif que d'autres exploitants ont été autorisés dans les mêmes conditions";

Considérant que la partie adverse répond que le requérant tente de substituer son appréciation à celle de l'administration, ce qu'il ne peut faire; qu'elle soutient qu'il n'est pas déraisonnable de prétendre que l'implantation de bâtiments tels que celui projeté risque de "miter" la zone agricole; qu'elle relève que le requérant ne démontre pas qu'il serait la victime de la violation de l'égalité entre les citoyens;

Considérant qu'en son mémoire en réplique, le requérant fait valoir d'une part que "s'il y a un risque de «mitage», ce risque doit être pris en considération par les moyens réglementaires en vigueur : plan communal d'aménagement du territoire, plan de secteur, schéma directeur, etc. et ne pas simplement faire l'objet d'une appréciation hors norme" et, d'autre part, que "le fait de refuser ou d'accorder ad libitum ne témoigne pas d'une appréciation raisonnable sur le risque d'un mitage de la zone agricole"; qu'enfin il appuie sa thèse selon laquelle il est victime d'une rupture d'égalité, sur le permis qui a été délivré à son frère par la même autorité, le même jour, pour la construction d'un bâtiment identique, à environ trois kilomètres du lieu d'implantation de son propre projet;

Considérant que l'acte attaqué n'est pas motivé par l'argument du C.W.E.D.D. selon lequel il n'existe pas de politique d'ensemble du Gouvernement wallon dans le secteur de l'élevage industriel; qu'il est motivé notamment par le risque que présente concrètement et en l'espèce le bâtiment projeté de dévaloriser un paysage largement ouvert, ou, en d'autres termes, de créer «un mitage d'une zone de grandes cultures par des bâtiments dont la pérennité d'utilisation agricole n'est pas suffisamment garantie"; que le requérant ne soutient pas que cette appréciation serait manifestement erronée ou déraisonnable; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris du vice de motivation de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant reste en défaut d'expliquer en quoi son projet serait en tous points identique à celui qui a été accepté par l'autorité, notamment en ce qui concerne l'insertion du bâtiment autorisé dans le paysage local; qu'au contraire, le permis d'urbanisme qui sert de point de comparaison au requérant, déposé en annexe

de son mémoire en réplique, contient les considérations suivantes, qui démontrent que les situations ne sont pas comparables :

" Considérant que l'étude d'incidence signale que «le projet se trouve dans une zone où le paysage se rapproche considérablement des standards régionaux et où une harmonie rurale très appréciable peut être observée»; que cependant, la présence de l'E411 perturbe fortement la qualité paysagère; que «celle-ci a pour effet de briser l'harmonie rurale de l'endroit et constitue une véritable barrière avec pour conséquence une scission complète du paysage local et l'isolement total du site par rapport au village de Saint-Germain»;

Considérant que le projet est enclavé entre un bosquet et l'autoroute; que le bosquet a pour effet de limiter la perception du projet; qu'en outre, il existe à proximité du terrain des hangars du même type ainsi que la «ferme du Manil»; que la présence de ces infrastructures à proximité du projet induit une continuité dans l'évolution de l'espace compris entre l'autoroute et la rue de Libut";

Considérant que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il soutient que l'argument selon lequel l'extension du réseau électrique et du réseau de distribution d'eau est à la charge de la collectivité n'est pas fondé, car les raccordements ne traverseront que les parcelles dont il est propriétaire et seront à sa charge exclusive;

Considérant qu'en réponse la partie adverse fait valoir que "le motif critiqué par le requérant est un motif surabondant, qui n'est pas de nature à justifier à lui seul l'adoption de l'acte attaqué";

Considérant qu'en son mémoire en réplique, le requérant soutient que "même dans l'hypothèse où le motif à lui seul n'est pas suffisant, il n'en reste pas moins qu'il est fallacieux, puisque l'alimentation en eau et en énergie est bien assurée aux frais du requérant" et que "ce manque de fondement en fait invalide l'acte qui s'y réfère";

Considérant que l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

" Qu'enfin, la voirie qui dessert le projet n'est pas équipée (eau, électricité, égouttage); qu'une extension du réseau électrique et du réseau de distribution d'eau est prévue; qu'à terme, ces équipements seront à charge de la collectivité";

que s'il n'est pas douteux que les travaux d'extension des réseaux existants seront à la charge du requérant, il ne paraît pas manifestement déraisonnable d'affirmer qu'"à

terme, ces équipements seront à charge de la collectivité", comme le confirme d'ailleurs la S.W.D.E. dans sa lettre du 18 avril 1997, rédigée dans les termes suivants :

" Veuillez noter que le financement de l'équipement en eau du terrain est normalement à charge du demandeur. Les canalisations deviennent cependant la propriété de la S.W.D.E., qui en assure l'entretien (...)" ;

que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de l'"erreur d'appréciation et rupture d'égalité"; qu'il estime que l'intégration paysagère de son projet peut être améliorée, de sorte que "l'argument de l'impact paysager négatif manque en fait"; qu'il soutient, en outre, que "si l'intérêt paysager suppose l'absence de construction, la restriction devrait être traduite par un plan ou un règlement et s'appliquer à toute une zone", tandis que cette restriction n'a pas "été appliquée lors de décisions similaires, ce qui rompt l'égalité entre les citoyens";

Considérant que le motif critiqué de l'acte attaqué est le suivant :

" Considérant que les mesures préconisées par le bureau d'étude IRCO en vue de réduire l'impact paysager négatif du projet semblent dérisoires; qu'en effet, une simple bande boisée d'essences arborées et arbustives régionales ne peut suffire à une parfaite intégration du bâtiment; que par ailleurs, l'aspect négatif en terme d'utilisation parcimonieuse du territoire n'est pas rencontré par de telles mesures";

Considérant que, compte tenu des motifs de l'acte attaqué relatifs à la particularité du paysage local, à savoir son caractère largement ouvert, le motif critiqué au moyen n'est pas manifestement déraisonnable et l'appréciation de l'autorité n'est pas manifestement erronée; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de l'erreur dans les motifs;

Considérant, ainsi qu'il a déjà été exposé quant au deuxième moyen, que le requérant reste en défaut de démontrer que son projet serait en tous points identique à celui qui a été accepté par l'autorité, notamment en ce qui concerne l'insertion du bâtiment autorisé dans le paysage local; qu'au contraire, le permis d'urbanisme qui sert de point de comparaison au requérant, déposé en annexe de son mémoire en réplique, contient des considérations, relevées ci-dessus, qui démontrent que les situations ne sont pas comparables; que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept décembre deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.