CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.963 du 18 décembre 2008

A. 177.219/XIII-4304

En cause :

1. **REGOUT** Alain,
2. **LAFFINEUR** Pascal,

ayant tous deux élu domicile chez
Mes Jan STIJNS et
Yves NELISSEN GRADE, avocats,
Ubicenter Philipssite 5
3001 Louvain,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **LIESSE** Florence,
2. **JANSSENS** Alain,

ayant tous deux élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG
et Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 septembre 2006 par Alain REGOUT et Pascal LAFFINEUR qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 15 mai 2006 délivrant un permis d'urbanisme à Alain JANSSENS, pour la construction d'un hangar et d'une annexe sur

un bien sis à Perwez (Malèves-Sainte-Marie-Wastinnes), rue du Prieuré, cadastré 2ème division, section B, nº 401m;

Vu les requêtes introduites le 6 novembre 2006 par lesquelles Florence LIESSE et Alain JANSSENS demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 20 novembre 2006 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt nº 163.290 du 6 octobre 2006 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu l'arrêt nº 182.352 du 24 avril 2008 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire des requérants, la lettre valant dernier mémoire ainsi que demande de poursuite de la procédure de la partie adverse, et les derniers mémoires des parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 décembre 2008 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, Mme GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Larissa DE WULF, loco Mes Jan STIJNS et Yves NELISSEN GRADE, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier 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 se présentent comme suit :

1. Le 8 décembre 2004, Alain JANSSENS, agriculteur, introduit auprès de l'administration communale de Perwez une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un hangar et d'une annexe sur une parcelle sise à Malèves-Sainte-Marie-Wastinnes, rue du Prieuré, cadastrée 2ème division, section B, n/ 401m.

Le terrain est situé en zone agricole d'intérêt paysager.

La demande indique que la construction sera destinée à l'entrepôt de petit matériel agricole.

2. Le 22 décembre 2004, la direction générale de l'agriculture donne l'avis défavorable suivant :

" (...)
L'implantation, la volumétrie et la qualité du projet, l'aménagement actuel de la parcelle et son environnement immédiat ne nous font pas penser à un projet d'une construction agricole. C'est au sein même du siège de l'exploitation existante que l'implantation du hangar correctement dimensionné devrait trouver sa place. Cette construction n'est pas indispensable à la poursuite et au développement de l'exploitation. Conformément à l'article 35 du CWATUP, AVIS DEFAVORABLE".

3. Le 10 janvier 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Perwez émet un avis favorable motivé comme suit :

" (...)
Vu l'environnement bâti existant et la configuration des lieux;
Attendu que le bien est repris dans un périmètre soumis au Règlement Général sur les Bâtisses en Site rural;
Attendu que le projet répond aux prescriptions dudit règlement;
Attendu qu'au vu de l'environnement bâti existant, l'endroit proposé par le bâtisseur semble la seule implantation possible;
Attendu que le hangar, destiné au stockage du matériel, est situé à proximité du reste des bâtiments de la ferme;
(...)".

4. Le 10 février 2005, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable motivé comme suit :

" Vu l'avis défavorable de la Direction Générale de l'Agriculture émis en date du 22 décembre 2004;
Considérant que les motivations développées par l'agriculture sont pertinentes et qu'il y a lieu d'en tenir compte;

Vu l’article 35 du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine;
Considérant que cet article précise que «la zone agricole ne peut comporter que les constructions indispensables à l’exploitation»;
Considérant que cette condition ne semble pas être rencontrée et qu’en conséquence il faut considérer que la demande n’est pas conforme à la destination de la zone;
Considérant que le projet est de nature à porter préjudice à l’intérêt paysager de la zone;
(...)".

5. Le 21 février 2005, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis sollicité pour les motifs visés dans l’avis du fonctionnaire délégué.

6. Le 25 mars 2005, Alain JANSSENS introduit un recours contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 19 mai 2005, la commission d’avis sur les recours donne un avis défavorable "dans l’état actuel du dossier" motivé comme suit :

" Compte tenu de ce que la Direction générale estime que le projet ne rencontre pas le prescrit de l'article 35 du CWATUP en ce que rien ne démontre que les bâtiments se rapportent à des constructions indispensables à l'exploitation agricole du demandeur; que celle-ci estime que les bâtiments s'écartent de la typologie habituelle des bâtiments agricoles; que de surcroît, la Direction générale estime qu'il y a lieu d'implanter les bâtiments projetés en relation avec les bâtiments existants afin de composer un ensemble cohérent;
Compte tenu de ce que la Commission estime que la motivation développée par la Direction générale, en ce qui concerne la non compatibilité du projet avec l'article 35 du CWATUP, est pertinente; que le demandeur ne démontre à aucun moment le caractère indispensable des constructions projetées pour son exploitation existante alors qu'il s'agit d'une des conditions fixées à l'article 35 du CWATUP pour justifier la compatibilité du projet avec la destination principale de la zone;
Compte tenu de ce que la Commission estime que la distinction (éloignement) des bâtiments n'est pas synonyme d'incohérence dès lors qu'elle trouve une justification fonctionnelle et/ou urbanistique; que la juxtaposition de plusieurs bâtiments sur une même parcelle est parfois bien plus dommageable à la lecture du paysage qu'un éloignement mesuré; qu'en l'espèce, le projet est de nature à former un ensemble cohérent avec le bâti existant, pris dans sa perception d'ensemble et non par rapport aux seuls bâtiments de l'exploitation;
Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet, quant à sa typologie et son implantation, présente une certaine qualité; qu'en effet celui-ci se situe en about d'une zone urbanisée; que l'articulation des volumes permet d'implanter le bâtiment principal en rapport avec le bâti existant à gauche tout en marquant, par l'intermédiaire du volume annexe, la fermeture de la zone urbanisée de sorte que le projet tel qu'implanté constitue une «porte»;
Compte tenu de ce que le projet présente une volumétrie et des matériaux de nature à assurer son intégration dans l'environnement bâti existant;
Compte tenu dès lors de ce que pour autant que le caractère indispensable à l'exploitation soit démontré, la Commission estime que le bâtiment pourrait être accepté;
Dans l'état actuel du dossier, la Commission émet un avis défavorable".

8. Le 15 mai 2006 est adopté l'arrêté attaqué motivé principalement comme suit :

" Considérant que, dans le cadre du recours, l'architecte du demandeur a signalé que le bâtiment était situé à proximité du siège d'exploitation (en face), qu'il était destiné au stockage de matériel agricole et qu'un effort particulier avait été fait quant au choix de l'implantation et des matériaux pour s'intégrer au mieux au contexte bâti;
Considérant, dès lors, que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie à l'article 35 du Code; que, par ailleurs, le projet répond aux règles urbanistiques particulières et caractéristiques de la Hesbaye (RGBSR);
Considérant, comme le signale la Commission d'avis sur les recours, qu'il y a lieu d'estimer que le projet, quant à sa typologie et son implantation, présente une certaine qualité; qu'il se situe en about d'une zone urbanisée; que l'articulation des volumes permet d'implanter le bâtiment principal en rapport avec le bâti existant à gauche tout en marquant, par l'intermédiaire du volume annexe, la fermeture de la zone urbanisée de sorte que le projet constitue un «effet de porte»; que le projet présente une volumétrie et des matériaux de nature à assurer son intégration dans l'environnement bâti existant;
Considérant, dès lors, que plus rien ne s'oppose à la délivrance du permis d'urbanisme";

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'ils font reproche à l'acte attaqué de ne pas exposer les raisons pour lesquelles il y a lieu de s'écarter des multiples avis négatifs et motivés donnés au cours de la procédure d'instruction de la demande de permis (avis de la direction générale de l'agriculture, avis du fonctionnaire délégué, décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Perwez, avis de la commission d'avis sur les recours); qu'en outre, ils reprochent à l'acte attaqué de ne pas expliquer pourquoi le hangar autorisé est, selon les termes de l'article 35 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), indispensable à l'exploitation agricole;

Considérant que la partie adverse soutient que le ministre qui statue sur recours n'est pas tenu de répondre point par point à tous les avis défavorables qui ont été précédemment émis lors de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme et lors du recours administratif, à condition que l'acte attaqué motive les raisons qui ont conduit le ministre à délivrer le permis d'urbanisme, ce qui est bien le cas en l'espèce;

Considérant que les intervenants développent une argumentation identique à celle de la partie adverse; qu'ils ajoutent que les avis défavorables émis au cours de la procédure d'instruction n'étaient pas motivés ou comportaient une motivation stéréotypée et que, par contre, le permis attaqué contient bien une motivation adéquate tant en ce qui concerne le caractère indispensable à l'exploitation du projet autorisé

qu'en ce qui concerne le respect de l'intégration du projet dans le paysage; que, dans leurs derniers mémoires, les intervenants se réfèrent à la jurisprudence établie à propos de l'article 176 de l'ancien CWATUP et qui était fixée en ce sens que "l'administration a uniquement à contrôler si, d'un point de vue urbanistique, il s'agit d'une véritable exploitation agricole, en d'autres termes, si au vu des plans de construction déposés, il peut être admis raisonnablement que les exploitations qui abriteront les bâtiments projetés n'est pas un prétexte pour ériger une construction qui n'a pas sa place dans une zone agricole" (arrêt BLONDIAUX, n/ 99.091, du 25 septembre 2001); qu'ils soutiennent qu'il ne peut être admis qu'une autorité compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, puisse décider en lieu et place de l'exploitant agricole la manière selon laquelle l'exploitation doit s'organiser, si tel ou tel autre bâtiment à destination agricole est effectivement "absolument nécessaire" pour exercer son activité; qu'ils estiment que les motifs retenus par l'arrêté attaqué permettent de comprendre les raisons qui ont conduit à la délivrance du permis en s'écartant des avis défavorables émis : "il s'agit bien d'une construction indispensable à l'exploitation agricole dès lors, qu'ainsi qu'il a été déclaré, la construction est destinée au stockage de matériel agricole et que le bâtiment est situé à proximité du siège d'exploitation"; qu'ils soulignent encore que "l'implantation, la volumétrie et la «qualité du projet», qui ont suscité des suspicions de la part de la direction générale de l'agriculture et à sa suite du fonctionnaire délégué, s'expliquent par le souhait du collège communal de Perwez de voir le projet respecter entièrement les prescriptions du Règlement général sur les bâtisses en site rural";

Considérant que l'article 35 du CWATUP dispose notamment comme suit :

" La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.
Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation agricole et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.
(...)";

Considérant qu'il appartient à l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme de vérifier si la construction projetée est indispensable à l'exploitation agricole, en d'autres termes, si elle est nécessaire; que cette vérification s'impose parce que ces constructions ne sont admises qu'à titre d'exception à la règle selon laquelle la zone agricole est destinée à l'agriculture et qu'elle contribue au maintien et à la formation du paysage; que, pour opérer cette vérification, l'autorité compétente dispose de l'avis de la direction générale de l'agriculture, à même de vérifier in concreto le caractère indispensable de la construction;

Considérant que la question du caractère indispensable de la construction projetée à l'activité agricole du demandeur de permis a été mise en doute par la direction générale de l'agriculture dans son avis défavorable du 22 décembre 2004, qui relevait que "l'implantation, la volumétrie et la qualité du projet, l'aménagement actuel de la parcelle et son environnement immédiat ne (...) font pas penser à un projet d'une construction agricole", que "c'est au sein même du siège de l'exploitation existante que l'implantation du hangar correctement dimensionné devrait trouver sa place" et que "cette construction n'est pas indispensable à la poursuite et au développement de l'exploitation"; que dans son avis du 10 février 2005, se référant à cet avis défavorable, le fonctionnaire délégué estimait également que la condition du caractère indispensable de la construction à l'exploitation agricole n'était pas remplie en l'espèce; que, dans son avis du 19 mai 2005, la commission d'avis sur les recours considère également que le demandeur de permis s'abstient de démontrer le caractère indispensable des constructions projetées pour son exploitation existante, quand bien même elle estime que le projet est compatible avec l'environnement;

Considérant que, dans son recours au Gouvernement wallon, le demandeur de permis rappelle que pour des raisons de restructuration au sein de son entreprise agricole, il avait souhaité construire un hangar agricole ainsi qu'une autre dépendance, afin d'y entreposer du matériel agricole; que l'acte attaqué indique que, dans le cadre du recours, l'architecte du demandeur a signalé que le hangar était destiné au matériel agricole; qu'aucune pièce du dossier déposé à l'appui de la demande ou du recours, montrant par exemple l'affectation des différents bâtiments agricoles, ne démontre cependant ces affirmations; que le demandeur de permis ne précise pas la restructuration qu'il dit opérer au sein de son entreprise agricole ni quel matériel agricole il souhaite entreposer dans le hangar projeté ni à quoi servira la dépendance ni pourquoi, alors que la question a été soulevée par la direction générale de l'agriculture, ce hangar, s'il est nécessaire, ne pourrait pas trouver sa place au sein de l'exploitation même, sans devoir empiéter sur la zone agricole d'intérêt paysager, laquelle est d'abord destinée à l'agriculture et doit contribuer au maintien ou à la formation du paysage;

Considérant que la partie adverse s'est abstenue de répondre aux avis défavorables donnés sur ce point au cours de la procédure d'instruction par la direction générale de l'agriculture, le fonctionnaire délégué et la commission d'avis sur les recours; qu'en estimant, sur la base de la seule affirmation du demandeur de permis selon laquelle le hangar est destiné au matériel agricole, "que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie à l'article 35 du Code", l'acte attaqué ne justifie pas le caractère indispensable du hangar à l'exploitation, comme

l'article 35 précité l'exige; qu'en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le deuxième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 15 mai 2006 délivrant un permis d'urbanisme à Alain JANSSENS, pour la construction d'un hangar et d'une annexe sur un bien sis à Perwez (Malèves-Sainte-Marie-Wastinnes), rue du Prieuré, cadastré 2ème division, section B, no 401m.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 700 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix-huit décembre deux mille huit par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.