

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.539 du 22 juin 2009

A. 189.509/XIII-5076

En cause : **la Société anonyme ETABLISSEMENTS MONSEU,**

ayant élu domicile chez
Mes François REMY, Dominique REMY et
Olivier BARTHELEMY, avocats,
rue L. & V. Barré 32
5500 Dinant,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 juillet 2008 par la société anonyme ETABLISSEMENTS MONSEU qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne du 30 mai 2008, refusant de lui accorder un permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la modification du relief du sol d'une parcelle sise à Rochefort (Lavaux-Sainte-Anne), rue Baronne Lemonnier, cadastrée section B n^{os} 313m et 306c;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 10 avril 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 mai 2009;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Y. TILQUIN, loco Mes F. REMY, D. REMY et O. BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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. La requérante est titulaire d'un permis de bâtir délivré le 9 août 1994 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rochefort, pour la modification du relief du sol d'un terrain sis à Rochefort (Lavaux-Sainte-Anne), rue Baronne Lemonnier, cadastré section B n^{os} 306c, 311f et 313m.

2. Le 16 novembre 2000, la requérante introduit une demande de permis d'urbanisme tendant à obtenir l'autorisation de construire, sur la parcelle cadastrée section B, n° 313m, un hall de stockage pour céréales et engrais. La demande porte également sur la démolition de deux silos à engrais et l'établissement d'une aire de stockage pour palettes et conteneurs.

3. En sa séance du 6 février 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Rochefort refuse le permis d'urbanisme.

4. Le 14 février 2001, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis.

5. Le 26 juillet 2001, le Ministre wallon chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement accueille le recours, annule la décision de refus du 6 février 2001 et accorde le permis d'urbanisme moyennant la réduction d'un mètre de la hauteur de la partie basse du projet.

6. Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par Anne Botton. Cette affaire, qui portait le numéro de rôle A.109.638/XIII-2370, a abouti à un arrêt n/ 102.360 du 21 décembre 2001, suspendant l'exécution du permis d'urbanisme, et à un arrêt n/ 123.059 du 18 septembre 2003, annulant celui-ci.

7. Le tribunal correctionnel de Dinant prononce, le 22 septembre 2005, un jugement, devenu définitif, qui ordonne "la remise en état complète des lieux par la suppression des plots de fondation, fosse en béton, aire de stockage empierrée modifiant le relief du sol, aire de manoeuvre bétonnée".

8. La requérante introduit, le 26 mars 2007, une demande de permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la modification du relief du sol sur un bien sis à Rochefort (Lavaux-Sainte-Anne), rue Baronne Lemonnier, cadastré section B n^{os} 313m et 306c . Le terrain est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort.

9. La commune ne délivre pas d'accusé de réception, mais transmet, le 26 avril 2007, le dossier au fonctionnaire délégué en lui demandant de faire connaître son avis de principe sur la demande.

10. Le 20 juin 2007, le fonctionnaire délégué répond que le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) prévoit que toute demande de permis d'urbanisme doit faire l'objet d'un récépissé et, si la demande est complète, d'un accusé de réception, conformément aux articles 115 et 116 du Code. Il précise en outre que, lorsqu'une décision judiciaire ordonne la démolition d'un immeuble, l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme voit son pouvoir discrétionnaire limité aux strictes modalités de la démolition, et que l'autorité ne peut ainsi s'opposer à la décision judiciaire que dans l'hypothèse où celle-ci serait contraire aux nécessités de l'aménagement du territoire auxquelles le juge n'aurait pu avoir égard. Il n'est donc plus question, souligne le fonctionnaire délégué, d'examiner s'il est opportun d'autoriser tels ou tels travaux, mais de constater, le cas échéant, que des raisons impératives d'aménagement s'opposent à l'exécution de la décision judiciaire. Le fonctionnaire délégué considère que tel n'est pas le cas en l'espèce. Il relève que la

demande vise purement et simplement à régulariser la situation actuelle qui fait l'objet de la décision du tribunal correctionnel de Dinant du 22 septembre 2005. Outre le motif de refus fondé sur ce principe, il lui apparaît qu'une telle demande ne pourrait être autorisée au vu de l'effet de rupture créé dans le relief général, engendrant une situation dominante du fond de la requérante vis-à-vis des fonds voisins, repris en zone urbanisable et donc potentiellement constructibles.

11. La commune délivre un accusé de réception du dossier complet, le 26 juin 2007.

12. Le 2 juillet 2007, le collège communal de Rochefort refuse le permis d'urbanisme pour les motifs développés par le fonctionnaire délégué dans son avis de principe.

13. Le 24 septembre 2007, la requérante introduit un recours contre la décision de refus de permis. Elle précise à cette occasion que les plots de fondation et la fosse ont été démontés depuis plus d'un an et que le but de sa demande de permis tend à laisser une partie du périmètre d'aménagement de relief à plat, et non en pente comme indiqué sur le plan. Elle insiste sur le fait que cette situation offre la possibilité de construire à côté d'une entreprise existante et dûment autorisée.

14. Le 26 octobre 2007, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable moyennant le respect de la procédure dérogatoire et à condition de remettre les lieux en leur pristin état à l'échéance du permis d'exploiter.

15. Le 7 mai 2008, la division de l'aménagement et de l'urbanisme de la Région wallonne propose au Ministre de refuser le permis d'urbanisme. Elle relève que les aménagements réalisés dérogent au règlement général sur les bâtisses en site rural en ce qu'ils ne respectent pas le relief du sol et que le plateau concerné est fortement minéralisé et est utilisé comme aire de manœuvres et de stockage de palettes et de conteneurs. Elle précise que l'aménagement provoque une rupture dans le relief général de la zone, crée une situation dominante vis-à-vis des parcelles voisines situées en zone urbanisable et a pour effet d'engendrer des nuisances pour le voisinage.

16. Le 30 mai 2008, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse le permis d'urbanisme à la requérante. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation; que, d'une part, elle voit cette erreur dans le motif relatif à l'effet de rupture dans le relief général, parce que la position dominante qu'elle occupe actuellement par rapport aux propriétés voisines résulte du permis de bâtir octroyé en 1994 et n'a jamais eu pour conséquence de créer une rupture dans le relief général et moins encore de causer un préjudice aux fonds voisins également repris en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur; qu'elle soutient que, bien au contraire, lors de l'octroi du permis de bâtir de 1994, le collège des bourgmestre et échevins soulignait que "la création d'une nouvelle aire de stockage est de nature à améliorer sensiblement l'aspect de la rue Baronne Lemonnier" et qu'en conséquence, la situation des propriétés voisines ne serait en rien modifiée par l'octroi du permis sollicité; que d'autre part, elle estime que le motif relatif à la dalle en béton et aux nuisances occasionnés par cette aire de parcage et de stockage sur le voisinage, procède d'une appréciation tronquée; qu'en effet, selon elle, la présence de la dalle en béton crée l'avantage pour le voisinage d'empêcher les véhicules de l'établissement de manœuvrer sur la voirie publique réduisant de la sorte les inconvénients sonores et évitant ainsi des obstructions régulières de celle-ci par les camions; que, par ailleurs, elle soutient que l'argument selon lequel la dalle en béton modifierait la destination générale de la zone d'habitat à caractère rural en compromettant fortement l'usage normal des cours et jardins implantés à l'arrière des logements et en particulier pour le voisin de droite, n'est pas fondé, dans la mesure où aucun voisin n'a fait part de ce que la modification du relief du sol et la présence de cette dalle lui causait un quelconque préjudice, et où le permis de 1994 prévoyait l'érection d'une haie, qui subsiste encore actuellement, ceinturant la propriété de la requérante afin de protéger le voisinage de toute immixtion;

Considérant que la partie adverse répond, d'une part, que le jugement prononcé par le tribunal correctionnel de Dinant, le 22 septembre 2005, ordonne la remise en état complète des lieux par la suppression des plots de fondation, de la fosse en béton, de l'aire de stockage empierrée modifiant le relief du sol et de l'aire de manœuvre bétonnée, et, d'autre part, que, comme l'a rappelé le fonctionnaire délégué dans son avis de principe du 20 juin 2007, lorsqu'une décision judiciaire ordonne la démolition d'un immeuble, l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme voit son pouvoir discrétionnaire limité aux strictes modalités de la démolition et ne peut s'opposer à la décision judiciaire que dans l'hypothèse où celle-ci serait contraire aux nécessités de l'aménagement du territoire auxquelles le juge n'a pu avoir égard; qu'elle estime que tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors qu'aucune raison impérative d'aménagement ne s'oppose à l'exécution de la décision judiciaire;

Considérant qu'en réplique, la requérante rappelle que la commission d'avis sur les recours a donné un avis favorable au maintien d'une aire de manoeuvre en site propre; qu'elle conteste l'argument selon lequel lorsqu'une décision judiciaire ordonne la démolition d'un immeuble, l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme voit son pouvoir discrétionnaire limité aux strictes modalités de la démolition et ne peut s'opposer à la décision judiciaire que dans l'hypothèse où celle-ci serait contraire aux nécessités de l'aménagement du territoire auxquelles le juge n'a pu avoir égard;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dit "décret d'Allarde", qui, selon l'arrêt du Conseil d'Etat n° 43.795 du 12 juillet 1993, "consacre non seulement la liberté d'établissement ou d'installation, mais aussi la liberté d'exercice ou d'exploitation de l'activité professionnelle, celle-ci impliquant, notamment, la faculté d'organiser l'activité commerciale avec les moyens et suivant les méthodes de son choix"; qu'elle estime que le considérant de l'acte attaqué selon lequel "les aménagements réalisés accentuent le caractère «industriel» de cette exploitation" et "que de toute évidence, cette entreprise n'a plus sa place dans une zone à vocation rurale", porte sur d'autres éléments que les objets réels de la demande, à savoir la régularisation de la modification du relief du sol et le maintien de la dalle en béton; qu'elle soutient que la partie adverse prend prétexte de la demande de permis d'urbanisme pour la contraindre à cesser son activité;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient que l'acte attaqué ne peut être considéré comme adéquatement motivé, dans la mesure où les éléments de fait sur lesquels il est basé sont inexacts et ne permettent dès lors pas de fonder raisonnablement la décision de refus;

Considérant, sur les trois moyens réunis, que l'acte attaqué vise le jugement du tribunal correctionnel de Dinant du 22 septembre 2005, qui ordonne "la remise en état complète des lieux par la suppression des plots de fondation, fosse en béton, aire de stockage empierrée modifiant le relief du sol, aire de manoeuvre bétonnée"; que, cependant, l'arrêté n'est pas motivé par rapport à celui-ci; que les motifs de l'acte attaqué sont les suivants :

" (...)

Considérant que la demande vise la régularisation de modifications du relief du sol réalisées tant en déblais qu'en remblais sur la parcelle concernée;

Considérant que le projet déroge aux prescriptions du règlement général sur les bâtisses en site rural en ce qui concerne le non-respect du relief du sol (article 419 a);

Considérant que l'article 113 du Code stipule que :

« Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions.

Un permis de lotir peut, dans les mêmes conditions, déroger aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme»;

Considérant que l'article 114 du Code précise que :

« Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o»;

Considérant que les mesures particulières de publicité n'ont pas été réalisées; que ce dossier a fait l'objet d'un refus de permis d'urbanisme direct de la part du collège communal;

Considérant que l'article 27 du Code précise que :

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

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage»;

Considérant que l'entreprise concernée par le projet est une entreprise para agricole; que l'activité exercée ne doit pas mettre en péril la destination principale de la zone et doit être compatible avec le voisinage;

Considérant que les modifications du relief du sol réalisées s'étendent sur une vaste superficie soit sur la quasi totalité de la partie non bâtie de la parcelle; qu'elles ont pour but de créer un vaste plateau horizontal; qu'une partie de ce plateau est couverte d'une dalle de béton; qu'une autre est empierrée; qu'il s'ensuit une minéralisation excessive du bien et notamment de la zone arrière normalement dévolue aux cours et jardins;

Considérant, comme le mentionne de manière pertinente le collège dans son avis, qu'un tel aménagement crée un effet de rupture dans le relief général de la zone concernée engendrant une situation dominante de ce fond vis-à-vis des fonds voisins repris en zone urbanisable au plan de secteur; qu'une telle disposition a un impact particulièrement défavorable dans le paysage local;

Considérant que ce plateau sert d'aire de manœuvres pour les véhicules concernés par l'entreprise mais également d'aire de parage et d'aires de stockage pour palettes et containers;

Considérant qu'une telle fonction engendre inévitablement une série de nuisances pour le voisinage (vues, bruits, odeurs,...); qu'elle risque de mettre en péril la destination générale de cette zone d'habitat à caractère rural en compromettant fortement l'usage normal des cours et jardins implantés à l'arrière des logements et en particulier pour le voisin de droite;

Considérant que les aménagements réalisés accentuent le caractère «industriel» de cette exploitation; que de toute évidence, cette entreprise n'a plus sa place dans une zone à vocation rurale;

Considérant pour les motifs développés ci-avant que le permis d'urbanisme doit être refusé pour les aménagements tels que réalisés";

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la modification du relief du sol sollicitée dépasse largement celle autorisée par le permis délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Rochefort le 9 août 1994; que l'octroi de ce permis avait pour objectif de déplacer l'aire de stockage qui existait à front de la rue Baronne Lemmonier; que, comme l'indique le permis, la réalisation de cette aire de stockage se faisait essentiellement en déblai vers l'avant de la propriété et en léger remblai vers l'arrière; que les travaux avaient été autorisés parce qu'ils étaient, comme l'indique le permis, de nature à réduire l'impact visuel des conteneurs et palettes perçus depuis la rue de la Sovette; que l'annexe à cette demande de modification de relief précisait que "le niveau joignant les propriétés riveraines n'est jamais modifié et la hauteur maximum des remblais ne dépasse jamais 1.00 m"; que les plans joints à cette demande montrent que ces remblais visaient à combler le creux du terrain qui était maintenu en pente descendante vers la rue de la Sovette; que, par contre, la modification du relief du sol refusée par l'arrêté attaqué vise à régulariser des remblais beaucoup plus importants puisque la quasi-totalité du terrain est rehaussée pour former un plateau horizontal, avec des remblais latéraux vers l'arrière de la parcelle et un remblai atteignant 3,50 m du côté de la rue de la Sovette;

Considérant que c'est précisément cette aire empierrée modifiant le relief du sol dans une mesure qui excède celle autorisée par le permis du 9 août 1994, et cette aire bétonnée dont le tribunal correctionnel de Dinant ordonne la démolition; que, comme l'indiquait le fonctionnaire délégué et ensuite la partie adverse dans son mémoire en réponse, le pouvoir discrétionnaire de l'administration est dans ce cas limité aux strictes modalités de la démolition; qu'elle ne peut régulariser les installations dont un jugement définitif ordonne la démolition sous peine de violer l'autorité de la chose jugée; que le requérant est dès lors sans intérêt à critiquer les motifs de l'acte attaqué; qu'il en résulte que les trois moyens sont irrecevables,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-deux juin deux mille neuf par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.