CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.482 du 24 novembre 2011

A. 201.671/XIII-5993

En cause : 1. **BIDOUL** Nathalie,
2. **BIDOUL** Véronique,
ayant élu domicile chez
Me Christian DAILLIET, avocat,
chaussée de Wavre 150/1
1360 Perwez,

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.

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

Vu la requête unique introduite le 8 septembre 2011 par Nathalie BIDOUL et Véronique BIDOUL qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 26 juillet 2011 qui refuse, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité par elles pour la réhabilitation d'une porcherie en vue d'y créer deux logements sur un bien sis à Perwez-Orbais, rue de la Tasnière, 20 et cadastré section A, n^os^ 84B et C;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 17 octobre 2011 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 9 novembre 2011 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. BOURMORCK, loco Me Chr. DAILLET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse.

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 30 mars 2010, Nathalie et Véronique BIDOUL introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès du collège communal de Perwez afin de réhabiliter une porcherie en deux logements. Le bien est sis à Orbais, rue de la Tasnière, n° 20 et cadastré section A, n^{os} 84B et C.

Il est situé en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez du 28 mars 1979.

La demande de permis d'urbanisme est accompagnée d'une demande motivée de dérogation au plan de secteur, en application de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE).

2. Le 14 avril 2010, le collège communal de Perwez délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Une enquête publique est organisée par la commune de Perwez du 15 au 30 avril 2010.

4. Le 7 mai 2010, la direction du développement rural émet l'avis défavorable suivant :

" le demandeur n'est pas agriculteur et la demande n'est pas agricole. Les bâtiments indépendants sont toujours potentiellement utilisables pour un usage agricole ou para-agricole. Le projet n'est pas conforme à la zone et l'impact paysager concernant le projet n'est pas négligeable. Sauf si éventuellement un article de dérogation peut s'appliquer, avis défavorable".

5. Le 2 juin 2010, le collège communal de Perwez décide, à l'unanimité, d'émettre un avis favorable et de transmettre le dossier complet au fonctionnaire délégué.

6. Le 12 juillet 2010, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet ainsi que sur la dérogation sollicitée. Cet avis se lit comme suit :

" […]

Considérant que le projet déroge au plan de secteur pour les motifs suivants : application de l'article 111 du code wallon qui concerne les bâtiments existants dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur;

Vu la non-conformité du projet à la destination de la zone;

Vu l'avis rendu par le Collège communal en séance du 02/06/2010;

Vu l'avis défavorable de la Direction du Développement Rural du 07/05/10 (bâtiments toujours utilisables pour un usage agricole, impact paysager non négligeable);

Considérant que pour que l'article 111 puisse être appliqué, il faut que les bâtiments à transformer aient une valeur d'usage ou patrimoniale justifiant leur sauvegarde; qu'autoriser la création de logements dans ce type de constructions pourrait créer un dangereux précédent, d'autres demandes pouvant suivre pour le moindre petit hangar ou grange délabrés;

Considérant que ces valeurs sont, le cas échéant, nulles pour y créer du logement; que de plus le projet consiste en la rentabilisation maximale en y créant deux logements;

Considérant de ce fait que rien ne justifie la densification de zones non urbanisables; que l'argument de regroupement familial avancé par le demandeur ne peut en aucun cas justifier une telle dérogation; qu'en effet, les bâtiments nous survivent et qu'il faut donc aussi apprécier l'occupation des lieux dans un long terme;

Que la typologie proposée n'est pas susceptible de s'intégrer dans le contexte ouvert dans lequel s'implante le projet; que l'introduction de l'oblique dans la toiture (justifiée uniquement par des apports solaires) perturbe la lisibilité, les ensembles agricoles étant en général composé en parallélisme ou en perpendiculaire; que l'architecture complexifie inutilement les décrochements, matériaux et teintes;

Considérant de plus que la situation excentrée des logements, et de ce fait la totale dépendance à la voiture, ne vont pas dans le sens de la déclaration de politique régionale;

Considérant qu'une dérogation doit toujours être octroyée à titre exceptionnel, être motivée; que comme le précise justement l'article 111, les bâtiments transformés doivent respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage; que cela n'est nullement le cas;

J'émets un avis défavorable sur la dérogation sollicitée.

J'émets un avis défavorable au projet présenté".

7. Le 29 septembre 2010, le collège communal de Perwez refuse le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 27 octobre 2010, les requérantes introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 28 octobre 2010.

9. Le 10 décembre 2010, la commission d'avis sur les recours émet l'avis favorable suivant sur la demande :

" […]

Compte tenu de ce qu'il ressort du dossier administratif que le projet se situe en zone agricole au plan de secteur;

Vu les articles 111 et 114 du CWATUPE;

Compte tenu de ce qu'il y a lieu de réaffecter une ancienne porcherie en deux logements;

Compte tenu de ce que le site est composé d'un logement et de deux bâtiments destinés antérieurement à l'agriculture; que les terres agricoles liées à cette ancienne exploitation sont allouées à de très grosses exploitations agricoles; que cet état de fait rend très improbable voire impossible la réaffectation du site à la fonction agricole;

Compte tenu de ce que les bâtiments sont existants; qu'ils se situent le long d'une voirie bien équipée compte tenu de la situation des lieux; qu'un logement existe déjà sur le site;

Compte tenu de ce que le projet présente une architecture contemporaine; que l'organisation des toitures est étudiée par rapport aux lignes de force du paysage; que leur orientation permet la pose de panneaux solaires;

Compte tenu de ce que le bâtiment est imperceptible depuis l'espace public;

Compte tenu de ce qu'il respecte et s'inscrit favorablement dans les lignes de force du paysage".

10. Le 31 janvier 2011, les requérantes adressent une lettre de rappel au Gouvernement wallon, réceptionnée le 2 février 2011.

11. Le 1er mars 2011, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

12. Le 3 mars 2011, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité prend et notifie sa décision de refus de permis d'urbanisme.

13. L'arrêt n° 214.268, du 29 juin 2011, annule cette décision. Il se lit notamment comme suit :

" […]

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, qu'en l'espèce, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui accompagne la demande de permis d'urbanisme précise notamment ce qui suit :

« l'immeuble, objet de la demande de permis d'urbanisme, fait partie d'un groupe de bâtiments constituant une ferme. Cet ensemble rural est situé au centre d'une immense étendue de terres agricoles. La première habitation est à plus d'un kilomètre. La ferme est inactive depuis plusieurs années. La famille désire se regrouper en créant deux nouveaux logements. Le corps de logis de l'exploitant est trop petit pour envisager une occupation plus importante. La grange et la porcherie sont inoccupées. Le projet consiste à réhabiliter la porcherie en deux habitations en conservant sa volumétrie principale. (…)»;

Considérant que l'avis défavorable de la direction du développement rural du 7 mai 2010 relève ce qui suit :

« Le demandeur n'est pas agriculteur et que la demande n'est pas agricole. Les bâtiments indépendants sont toujours potentiellement utilisables pour un usage agricole ou para-agricole. Le projet n'est pas conforme à la zone et l'impact paysager concernant le projet n'est pas négligeable. Sauf si éventuellement un article de dérogation peut s'appliquer, avis défavorable»;

Considérant que, dans son avis favorable sur la demande du 2 juin 2010, le collège communal relève notamment que les bâtiments réaffectés ne sont plus aux normes actuelles pour l'exploitation en tant que porcherie (ventilation, dimension, épuration, …);

Considérant que dans le recours au Gouvernement wallon qu'elles ont introduit le 27 octobre 2010, les requérantes précisent notamment ce qui suit :

« (…)

Notre père qui était agriculteur à titre principal et exclusif, a été contraint de remettre ses terres peu de temps avant son décès, de sorte qu'excepté le périmètre assez réduit qui jouxte immédiatement les bâtiments, la ferme n'a plus aucune activité agricole.

Toutes les terres environnantes sont baillées par nos anciens propriétaires dans le cadre de baux de carrière et de baux de longue durée.

Il est donc totalement illusoire d'espérer la reprise d'une quelconque activité agricole à cet endroit. Aucun fermier, dans un périmètre de 10 km, ne serait candidat à l'achat de biens aussi décentrés, sans périmètre d'exploitation avoisinant ou même la présence d'une terre cultivable, libre d'exploitation dans un avenir plus ou moins proche.

Ces raisons nous ont conduit à introduire notre projet.

(…)

Dans diverses décisions récentes, le Conseil d'Etat a d'ailleurs censuré une appréciation trop rigide de l'administration, spécialement, lorsque, outrepassant les limites de l'interprétation restrictive, elle rajoute aux conditions de la loi.

Tel est bien le cas en l'espèce, puisque, le critère de valeur d'usage ou patrimonial justifiant la sauvegarde d'un bâtiment, n'est pas un critère explicitement énoncé dans le texte légal.

Tout au contraire, la dérogation est consentie par le législateur, en vue d'autoriser une application limitée, mais autorisée lorsque celle-ci repose sur le constat de l'impossibilité définitive d'exercer une activité conforme à la nature de la zone au plan de secteur.

Nous sommes exactement dans cette hypothèse. A défaut de pouvoir valoriser un périmètre d'exploitation raisonnable, périmètre que nos parents n'ont jamais pu acquérir en qualité de propriétaire, la ferme est isolée au milieu de grands blocs concentrés aux mains de fermiers puissants et durablement installés.

La porcherie qui doit servir de base [à] notre projet, est inapte à recevoir une activité d'élevage porcin, non seulement en raison des normes sanitaires actuelles, parce que le bâtiment, tel que conçu à l'époque, devrait être radicalement transformé pour permettre un élevage sur paille, mais est inapte à recevoir des caillebotis, ce qui est la technique actuellement la plus recherchée.

Selon nos propres prospections, ce bâtiment n'intéresse que pour des activités industrielles de faible importance, par des gens qui recherchent un bâtiment isolé du tout voisinage en vue de se prêter à des activités plus ou moins polluantes …

Ce bâtiment ne recevra objectivement plus jamais une activité d'élevage, sauf à le démolir et le reconstruire. (…)»;

Considérant que, dans son avis favorable du 10 décembre 2010, la commission d'avis sur les recours considère que «compte tenu de ce que le site est composé d'un logement et de deux bâtiments destinés antérieurement à l'agriculture; que les terres agricoles liées à cette ancienne exploitation sont allouées à de très grosses exploitations agricoles; que cet état de fait rend très improbable la réaffectation du site à la fonction agricole»;

Considérant que l'acte attaqué se réfère et fait sien l'avis du 7 mai 2010 de la direction du développement rural qui considère que les bâtiments indépendants sont toujours potentiellement utilisables pour un usage agricole ou para-agricole, sans exposer en quoi il convient de s'écarter de l'avis émis ultérieurement par la commission d'avis sur les recours qui considère en revanche qu'eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, une réaffectation du site à la fonction agricole semble très improbable; qu'il ne ressort par ailleurs pas du dossier administratif que la partie adverse se serait informée plus avant sur la possibilité de réaffectation des bâtiments à une fonction agricole ou para-agricole et, partant, que la décision litigieuse aurait donc été précédée d'un examen sérieux et complet des circonstances concrètes de l'espèce;

Considérant qu'il s'ensuit que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle le ministre passe outre l'avis de la commission d'avis sur les recours sur cette question; qu'elle ne répond par ailleurs pas à l'argumentation contenue à cet égard dans le recours des requérantes et ne leur permet pas de comprendre la raison pour laquelle elle n'a pas été retenue par la

partie adverse, ni celle pour laquelle, eu égard aux circonstances concrètes évoquées ci-avant, la partie adverse considère que le projet risque de créer un dangereux précédent;

Considérant qu'en sa seconde branche, le moyen est fondé".

14. Le 13 juillet 2011, la direction du développement rural émet le nouvel avis suivant :

" Cet avis confirme notre précédent avis 10203 du 07/05/2010. Le demandeur n'est pas agriculteur et la demande ne concerne pas une activité agricole. Considérant que les différents bâtiments de l'exploitation constituent un ensemble cohérent qu'il serait dommage de diviser, considérant que les bâtiments visés conservent un potentiel agricole et surtout para-agricole (comme par exemple pour la culture hydroponique, la production de champignons, d'escargots, le bouturage horticole, le stockage de petit matériel, l'élevage équin, la production de miel, etc.), considérant que nos services font régulièrement l'objet de demandes pour ce type de projet, considérant ensuite que le projet présenté n'est pas conforme à la zone et que sa réalisation risque de générer à terme des conflits de voisinage entre exploitants et riverains, considérant enfin que l'impact paysager n'est pas négligeable. Avis défavorable".

15. Le 26 juillet 2011, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel que modifié par le décret du 30 avril 2009;

Considérant que Mesdames BIDOUL Véronique et Nathalie ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à PERWEZ (ORBAIS), rue de la Tasnière, 20, et cadastré section A, n° 84B et C, et ayant pour objet la réhabilitation d'une porcherie en vue d'y créer 2 logements;

Considérant qu'en date du 29 septembre 2010, le Collège communal a refusé le permis d'urbanisme; que la décision a été réceptionnée par les demanderesses le 7 octobre 2010;

Considérant que Mesdames BIDOUL Véronique et Nathalie ont introduit un recours auprès du Gouvernent wallon en date du 27 octobre 2010; que celui-ci a été réceptionné en date du 28 octobre 2010; que le recours a été introduit dans les formes et délais prévus; que le recours est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 10 décembre 2010;

Considérant qu'un avis favorable a été émis par la Commission en date du 10 décembre 2010 (voir annexe);

Considérant que la décision prise sur la présente demande en date du 3 mars 2011 a été annulée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 214.268 du 29 juin 2011;

Considérant que le bien se situe en zone agricole au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande vise la transformation d'une porcherie existante en vue d'y aménager 2 logements;

Considérant que l'article 35 du Code stipule que «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 et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole.

Les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier et dont la source d'énergie est exclusivement solaire, sont exceptionnellement admis pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. (...)

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif au boisement, à la culture intensive d'essences forestières, à la pisciculture, aux refuges de pêche, aux activités récréatives de plein air, aux modules de production d'électricité ou de chaleur et aux unités de biométhanisation ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent»;

Considérant que l'article 111 du Code précise que «Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. Les modules de production d'électricité ou de chaleur qui alimentent directement ces constructions, installations ou bâtiments, situés sur le même bien immobilier et dont la source d'énergie est exclusivement d'origine solaire, peuvent être autorisés, en ce compris lorsqu'ils sont implantés de manière isolée. (...);

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que l'article 114 du Code précité précise que «Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, 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 1er, 3°;

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1er.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée parle Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 15 au 30 avril 2010; que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune réclamation ni observation;

Considérant que l'avis défavorable de la DGO3, Direction du Développement rural, rendu après visite sur place et émis en date du 7 mai 2010 stipule que : «Le demandeur n'est pas agriculteur et la demande n'est pas agricole. Les bâtiments indépendants sont toujours potentiellement utilisables pour un usage agricole ou para agricole. Le projet n'est pas conforme à la zone et l'impact paysager concernant le projet n'est pas négligeable. Sauf si éventuellement un article de dérogation peut s'appliquer, AVIS DEFAVORABLE»;

Considérant que, réinterrogée dans le cadre d'un examen sérieux et complet des circonstances concrètes de l'espèce, la Direction du développement rural a émis l'avis suivant, après lecture de l'arrêt n° 214.268 qui synthétise parfaitement la situation :

« Cet avis confirme notre précédent avis 10203 du 07/05/2010. Le demandeur n'est pas agriculteur et la demande ne concerne pas une activité agricole. Considérant que les différents bâtiments de l'exploitation constituent un ensemble cohérent qu'il serait dommage de diviser, considérant que les bâtiments visés conservent un potentiel agricole et surtout para-agricole (comme par exemple pour la culture hydroponique, la production de champignons, d'escargots, le bouturage horticole, le stockage de petit matériel, l'élevage équin, la production de miel, etc), considérant que nos services font régulièrement l'objet de demandes pour ce type de projet, considérant ensuite que le projet présenté n'est pas conforme à la zone et que sa réalisation risque de générer à terme des conflits de voisinage entre exploitants et riverains, considérant enfin que l'impact paysager n'est pas négligeable.
AVIS DEFAVORABLE»;

Considérant effectivement qu'une réaffectation à un usage agricole au sens large, voire à un usage para-agricole dérogatoire, qui nécessite une implantation à l'écart des noyaux habités, et qui concernerait l'ensemble des bâtiments agricoles existants (porcherie et hangar) serait nettement plus justifiable; que, comme le souligne à juste titre le conseil des requérantes, «la réaffectation de bâtiments désaffectés (...) constitue un autre aspect de la gestion du bâti existant préconisée dans le SDER»;

Considérant, pour rappel, que la DGO3, Direction du développement rural, est reconnue en tant qu' «autorité spécialisée dans l'agriculture» (voir arrêt C.E. n° 205.747 du 24 juin 2010), qualité à laquelle ne peut prétendre ni la Commission d'avis, ni le collège communal;

Considérant que «si une autorité peut accorder une dérogation en vertu de l'article 111 du CWATUP, elle n'est pas obligée de ce faire; qu'elle n'est par ailleurs pas tenue par l'avis émis à cet égard par une autorité consultée lors de l'instruction de la demande de permis» (arrêt du C.E. n° 202.455 du 29 mars 2010);

Considérant qu'il y a lieu de se rallier également à certains des motifs qui fondent la décision du Fonctionnaire délégué et qui sont relatifs à la densification en zone non urbanisable et à la situation excentrée des nouveaux logements; que ces motifs traduisent la politique régionale en matière d'aménagement du territoire, inscrite notamment dans le SDER, dans l'article 1er du code ou encore dans les «lignes de force, politique d'aménagement du territoire pour le 21ème siècle» qui identifient 5 raisons de freiner l'étalement urbain :

- le surcoût pour les finances publiques et celles du citoyen,
- la contribution au réchauffement du climat,
- l'impasse en cas de pic du pétrole (paupérisation et captivité),

- le transport en commun : alternative à la voiture en ville, moins à la campagne,
- le vieillissement et l'accroissement de la population;
que densifier à l'écart de tout noyau urbanisé ne permet pas la réalisation optimale du projet;

Considérant qu'il y a lieu, pour les motifs développés ci-avant, de considérer que le caractère exceptionnel de la dérogation tel que décrit dans la demande et le recours, et qui ne peut s'entendre du souci, certes louable, de regroupement familial, n'est pas établi;

Considérant par conséquent, qu'il convient de refuser le permis d'urbanisme;

DECIDE:

Article 1er - Le permis d'urbanisme sollicité par Mesdames BIDOUL Véronique et Nathalie est REFUSE.

[…]".

16. Le 27 juillet 2011, cette décision est notifiée aux requérantes. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 119, 120, 452/9, 452/12 et 452/13 et suivants du CWATUPE, des principes généraux de respect des droits de la défense, d'égalité des armes et du principe "audi alteram partem", et de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elles estiment que l'acte attaqué repose entièrement sur un nouvel avis de la direction du développement rural et que les autres considérations de fait et de droit paraissent invoquées subsidiairement; qu'elles observent que ce nouvel avis n'a pas été soumis à la contradiction des parties ni à la commission d'avis de sorte que celle-ci ne s'est pas prononcée sur le même dossier que le ministre compétent; qu'elles soutiennent n'avoir pu vérifier l'exactitude de cet avis, ni en apprécier la pertinence, alors que, selon elles, l'article 120, alinéa 4, du CWATUPE assure le caractère contradictoire de la demande et le principe d'égalité des parties; qu'elles font valoir qu'en les privant du droit de prendre connaissance d'une pièce déterminante du dossier et de la possibilité de critiquer ledit avis lors de leur audition devant la commission d'avis et dans leur recours, le ministre viole les droits de défense; qu'elles ajoutent que le principe "audi alteram partem" consacré notamment à l'article 452/9 du CWATUPE prévoit l'audition des parties et implique la possibilité de prendre connaissance du dossier avant que ne soit prise la décision; qu'elles exposent encore que "en rajoutant une pièce complémentaire non connue des requérantes, le ministre vide de sens l'audition tenue devant la commission d'avis, l'avis rendu par cette dernière, les éléments de réponse qui auraient pu être générés sur base de ces nouvelles considérations" et que le principe d'égalité des armes qui dicte la nécessité de procurer aux parties les conditions d'un procès équitable, n'a pas plus été rencontré par la décision prise; qu'elles prétendent que le Conseil d'Etat a déjà sanctionné

semblable attitude à diverses reprises, et notamment dans ses arrêts SERVAIS, n° 175.490, CRICKX, n° 210.372, et VANNESTE, n° 125.113; qu'elles notent aussi qu'en s'appropriant les motifs du nouvel avis de la direction du développement rural, sans préciser pourquoi celle-ci a renoncé à agréer la transformation projetée "si une dérogation était possible", alors qu'elle avait pourtant terminé son avis sur cette remarque le 7 mai 2010 après avoir effectué une visite des lieux, la décision attaquée manque en fait et en droit; qu'elles concluent que l'arrêt d'annulation n° 214.268, du 29 juin 2011, n'autorise pas un tel changement d'attitude, pas plus que la jurisprudence invoquée quant à l'autorité qu'il y aurait lieu de conférer audit avis et que, en s'appropriant les motifs du nouvel avis, la décision attaquée se fonde sur des motifs inexplicables, non pertinents, en fait comme en droit;

Considérant que la partie adverse répond que le principe du respect des droits de la défense ne trouve à s'appliquer que dans le cas où l'administration envisage de prendre une mesure à caractère punitif à l'égard d'un administré, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que, s'agissant du principe "audi alteram partem", elle se réfère à l'arrêt de RADZITZKY d'OSTROWICK, n° 187.909, du 13 novembre 2008; qu'elle observe que, en l'espèce, l'acte attaqué relève que l'avis du 13 juillet 2011 de la direction du développement rural confirme, sans apporter de nouveaux éléments, l'avis du 7 mai 2010; qu'elle note que l'avis du 13 juillet 2011 se fonde en effet sur les mêmes motifs que l'avis du 7 mai 2010 de telle manière que l'autorité administrative a pu sans se tromper estimer qu'une nouvelle consultation de la commission d'avis sur les recours et une nouvelle audition des requérantes n'étaient pas nécessaires; qu'elle ajoute que l'absence de mention dans le nouvel avis de l'affirmation stéréotypée "sauf si éventuellement un article de dérogation peut s'appliquer" n'est pas de nature à léser les requérantes dès lors qu'il ressort de l'acte attaqué que le Gouvernement wallon a apprécié l'opportunité d'octroyer ou non une dérogation; qu'à ses yeux, enfin, les requérantes restent en défaut d'expliquer pourquoi une nouvelle audition ainsi qu'une nouvelle consultation de la commission d'avis sur les recours étaient nécessaires;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport déposé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il conclut que la requête unique doit être rejetée;

Considérant que l'article 120, alinéa 4, du CWATUPE dispose comme suit :

" Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, l'administration ainsi que la commission";

que l'article 452/9 du CWATUPE dispose comme suit :

" Dans les dix jours à dater de la réception du recours, la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne transmet :

1° à la personne qui a introduit le recours, un accusé de réception qui précise le lieu et la date auxquels se tient l'audition où elle est invitée à se présenter et, dans le cas où le demandeur a introduit le recours, mentionne le contenu de l'article 452/10;
2° aux autres parties une copie du dossier de recours et de l'accusé de réception ainsi que l'invitation à se présenter à l'audition";

que les articles 452/12 et 452/13 du CWATUPE disposent comme suit :

" Art. 452/12. Au plus tard le jour ouvrable qui précède l'audition, la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne dépose au secrétariat de la commission d'avis un document qui précise exclusivement le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1° la situation et, le cas échéant, les dérogations au plan de secteur, à un règlement régional d'urbanisme, au règlement communal d'urbanisme, à un plan communal d'aménagement ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;
2° le cas échéant, l'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en région de langue allemande.

Art. 452/13. Dans les trente-cinq jours à dater de la réception du recours, la commission d'avis émet son avis motivé en fonction du cadre visé à l'article 452/12, alinéa 2, et des circonstances urbanistiques et architecturales locales. L'avis précise en quoi la destination générale de la zone et son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis par le projet dont recours. Ce délai peut être ramené à dix jours ou, si la demande est particulièrement importante ou complexe, être prolongé par le Gouvernement";

Considérant que le ministre qui statue sur le recours administratif organisé contre une décision de refus de permis d'urbanisme exerce une mission d'administration active; que sa décision n'est pas juridictionnelle; qu'elle constitue une mesure de police administrative et non une sanction; qu'il s'ensuit que le principe général du respect des droits de la défense n'est pas applicable comme tel à cette procédure de recours; qu'en ce qu'il dénonce la violation de ce principe, le moyen est irrecevable;

Considérant que le principe "audi alteram partem" n'oblige pas l'autorité à donner formellement au demandeur d'autorisation la possibilité d'être entendu au sujet d'un recours dans une procédure non contentieuse relative, non pas à la privation éventuelle d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, mais à l'octroi ou au refus d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement, à tout le moins lorsque l'autorité entend fonder sa décision uniquement sur des données de fait ne comportant aucun élément nouveau par rapport au dossier administratif connu du demandeur;

Considérant que, dans le CWATUPE, le législateur et le Gouvernement règlent une application du principe "audi alteram partem" à cette procédure de recours; que les articles 120, alinéa 4, 452/9 et 452/10 du CWATUPE assurent, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties; qu'il est admis d'abord que le recourant ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation, ensuite que l'autorité ne peut fonder sa décision sur un avis complémentaire d'un service déjà consulté, qui comporte des éléments nouveaux par rapport auxquels le recourant n'a pu se prononcer et, enfin, qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative d'apprécier l'utilité d'une telle consultation;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, 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; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'interdit pas la motivation formelle d'un acte par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit qu'il soit annexé, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi;

Considérant que l'acte attaqué repose sur une pluralité de motifs; que la partie adverse estime en effet qu'une affectation à une activité agricole et para-agricole est nettement plus justifiable, se référant en cela aux avis émis par la direction du développement rural le 7 mai 2010 et le 13 juillet 2011, qu'il s'agit d'une autorité reconnue comme étant spécialisée en agriculture, que l'autorité n'est pas tenue d'accorder une dérogation en vertu de l'article 111 du CWATUPE et qu'il

convient de se rallier à certains des motifs qui fondent la décision du fonctionnaire délégué;

Considérant que les requérantes ne peuvent être suivies en ce qu'elles soutiennent que l'acte attaqué repose principalement sur le nouvel avis de la direction du développement rural et que les autres considérations de fait et de droit de la décision sont invoquées subsidiairement; que, néanmoins, le Conseil d'Etat ne peut, sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation de la partie adverse, décider qu'en l'absence de cet avis, l'autorité aurait pris ou non la même décision;

Considérant que l'acte attaqué se réfère notamment, en les reproduisant intégralement, à l'avis de la direction du développement rural du 7 mai 2010 et à son avis du 13 juillet 2011; que ce dernier avis est postérieur à l'audition des requérantes; que, dans le nouvel avis du 13 juillet 2011, la direction du développement rural précise qu'elle confirme l'avis du 7 mai 2010, à savoir le fait que le demandeur n'est pas agriculteur et que la demande ne concerne pas une activité agricole, le fait que les bâtiments sont toujours potentiellement utilisables pour un usage agricole ou para-agricole, ainsi que le fait que le projet n'est pas conforme à la zone et que son impact paysager n'est pas négligeable; qu'il y est précisé, en outre, que les différents bâtiments de l'exploitation constituent un ensemble cohérent qu'il serait dommage de diviser et, s'agissant d'un projet non conforme à la zone, que sa réalisation risque de générer à terme des conflits de voisinage entre exploitants et riverains, ces deux précisions relevant de l'appréciation subjective de la direction du développement rural;

Considérant que le nouvel avis du 13 juillet 2011 est, pour l'essentiel, identique à l'avis du 7 mai 2010, et qu'il ne comporte aucun élément objectif neuf par rapport à ce dernier; que la partie adverse a fondé sa décision sur des données de fait ne comportant aucun élément nouveau par rapport au dossier administratif connu des recourantes et soumis à la commission de recours; que l'adage "audi alteram partem" n'obligeait pas la partie adverse à communiquer aux requérantes un tel nouvel avis de la direction du développement rural ou à procéder à une nouvelle audition afin de leur permettre de critiquer celui-ci; que les dispositions du CWATUPE relatives au recours administratif ne prévoient pas non plus de manière explicite, dans l'hypothèse où l'autorité sollicite et obtient un tel nouvel avis postérieurement à l'audition du requérant, la communication de cet avis à ce dernier ou encore la tenue d'une nouvelle audition afin qu'il puisse critiquer celui-ci;

Considérant que, comme le relève à juste titre l'acte attaqué, si l'autorité peut accorder une dérogation en vertu de l'article 111 du CWATUPE, elle n'est pas obligée de le faire et elle n'est pas tenue par l'avis émis à cet égard par une autorité

consultée lors de l'instruction de la demande de permis; que la circonstance que le nouvel avis défavorable de la direction du développement rural ne précise pas, contrairement au précédent, qu'il est défavorable "sauf si éventuellement un article de dérogation peut s'appliquer", n'appelait pas de motivation particulière de l'acte attaqué qui donne le contenu de ces deux avis et énonce longuement les raisons de ne pas accorder la dérogation sollicitée;

Considérant, enfin, que si les requérantes reprochent à la partie adverse de ne pas leur avoir laissé la possibilité de critiquer le nouvel avis de la direction du développement rural, elles ne contestent toutefois pas l'exactitude et la pertinence des motifs à la base de l'appréciation de l'autorité;

Considérant que le moyen unique de la requête n'est pas fondé;

Considérant qu'il ressort des débats succincts que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions du rapport et trancher définitivement l'affaire; qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le vingt-quatre novembre deux mille onze par :

M. PAQUES, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS. M. PAQUES.