

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.681 du 28 mars 2012

A. 186.135/XIII-4802

En cause :

1. **BEIRNAERT** Michel,
 2. **BEIRNAERT** Pieter,
 3. **DECAT** Dirk,
- ayant tous élu domicile chez
Me France MAUSSION, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de Comines-Warneton,**
2. **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 CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 2007 par Michel BEIRNAERT, Pieter BEIRNAERT et Dirk DECAT qui demandent l'annulation de la décision du 28 juin 1999 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de Comines-Warneton a refusé le permis d'urbanisme demandé par Dirk DECAT pour la construction d'un bâtiment destiné à des porcs d'engraissement sur un bien sis rue Sainte-Marie 23 à Comines-Warneton;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, 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 la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 10 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mars 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me O. DI GIACOMO, loco Me Fr. MAUSSION, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} FRANCK, 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 20 mars 1998, Dirk DECAT introduit une demande de permis d'urbanisme pour construire un bâtiment destiné à des porcs d'engraissement, sur une parcelle sise à Comines-Warneton, rue Sainte-Marie, 23 et cadastrée section D, n^{os} 225b et 225c.

L'exploitation existante se situe à cheval sur la frontière entre la Région wallonne et la Région flamande.

Le projet consiste à porter la capacité de la porcherie - côté wallon - à 948 porcs, portant la capacité totale de l'exploitation à 1728 porcs.

La demande est accompagnée d'une notice d'évaluation.

2. Le 3 mars 1998, la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) informe le bourgmestre de la ville de Comines-Warneton que "le taux de saturation en effluents d'élevage de la commune de Comines-Warneton est excessivement élevé, [...], et justifie d'ores et déjà le refus systématique de toute nouvelle exploitation ou d'agrandissement d'exploitations existantes, sans nécessiter d'analyses complémentaires". Elle précise aussi que "l'arrêté désignant la commune en zone vulnérable est en préparation et sera prochainement soumis à l'approbation du Ministre".

3. Le 6 avril 1998, le collège des bourgmestre et échevins décide d'imposer la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement pour le projet envisagé, au motif, notamment, que "l'étude du permis d'urbanisme ne pourra se faire objectivement que si une étude d'incidences sur l'environnement est réalisée".

4. Le 2 juin 1998, le collège des bourgmestre et échevins arrête le contenu minimum de l'étude d'incidences à fournir pour le projet en question.

5. L'étude d'incidences est déposée le 22 décembre 1998.

6. L'enquête publique se déroule du 15 janvier au 16 février 1999 au cours de laquelle trois réclamations et une pétition sont introduites.

7. Le 9 février 1999, la direction générale de l'agriculture (D.G.A.) donne un avis favorable quant à l'aspect technique du projet et réserve son avis en ce qui concerne l'implantation dudit projet, craignant, notamment, une fraude sur la provenance des lisiers.

8. Dans son avis du 22 février 1999, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) estime que l'étude d'incidences est de qualité mais qu'il est "inopportun de construire à cet endroit un hangar pour y mettre des porcs dont l'exploitation présente d'importantes incidences environnementales", au vu, notamment, de la saturation en azote de la commune de Comines-Warneton et de l'arrondissement de Mouscron, et de la distance entre les terres d'épandage et le siège d'exploitation.

9. Le 24 février 1999, la D.G.A. complète son avis du 9 février 1999 estimant que s'agissant d'un projet "purement industriel", "une telle implantation ne peut être admise en zone agricole".

10. Le 2 mars 1999, la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donne un avis défavorable sur l'opportunité du projet, au motif que la ville de Comines-Warneton est "déjà saturée au niveau des effluents d'élevage" et "n'a plus la capacité de recevoir des épandages supplémentaires". Elle souligne par ailleurs que la qualité de l'étude d'incidences est "peu satisfaisante", celle-ci présentant des lacunes au niveau "de l'analyse de l'aspect architectural de l'exploitation, de l'analyse paysagère et de l'intégration du projet dans son environnement, alors qu'elle porte sur une demande de permis de bâtir".

11. Dans son projet d'avis du 9 mars 1999, la division de l'eau de la D.G.R.N.E. émet des réserves quant à l'épandage à Silly, d'autant qu'à Comines l'épandage est "largement excédentaire".

12. Le 15 mars 1999, Dirk DECAT transmet la preuve qu'il est toujours indépendant à titre accessoire (agriculteur selon son courrier).

13. Le 21 juin 1999, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande.

14. Le 28 juin 1999, le collège des bourgmestre et échevins de Comines-Warneton refuse le permis d'urbanisme.

15. Le 12 juillet 1999, Dirk DECAT introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement de la Région wallonne.

16. Par une lettre datée du 19 novembre 1999, mais envoyée le 22 et reçue le 23 novembre, Dirk DECAT adresse un rappel à la Région wallonne.

17. Le 21 décembre 1999, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne confirme la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Comines-Warneton et refuse le permis. Cette décision, notifiée par "Taxipost" le 23 décembre 1999, est annulée par l'arrêt n° 175.041 du 27 septembre 2007, au motif que "la décision ministérielle attaquée a été adressée uniquement par «Taxipost» au demandeur de permis et ne l'a donc pas été par «lettre recommandée à la poste» et donc, a fortiori, n'a pas été dûment envoyée dans le délai de trente jours conformément à l'article 121, alinéa 3, du CWATUP [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine]; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué est, en raison de sa notification irrégulière, privé, par l'effet du décret lui-même, de sa force exécutoire, tandis qu'en vertu de l'article 121, alinéa 3, du CWATUP, «la décision dont recours est confirmée», à savoir la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Comines-Warneton du 28 juin 1999 refusant le permis d'urbanisme sollicité par le requérant".

18. Le 3 décembre 2007, les requérants introduisent un recours en annulation contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Comines-Warneton du 28 juin 1999. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la première partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité tenant à l'absence d'intérêt au recours de Michel et

Pieter BEIRNAERT; que, selon elle, ceux-ci n'étant ni propriétaires ni exploitants de la ferme litigieuse en 1999, époque à laquelle le collège des bourgmestre et échevins a refusé la demande de permis litigieux, ils ne peuvent se prévaloir d'un intérêt actuel;

Considérant que la première partie adverse soutient également, dans une seconde exception d'irrecevabilité, que le troisième requérant, Dirk DECAT, n'est plus exploitant de la ferme litigieuse et qu'il ne peut de ce fait plus se prévaloir d'un intérêt actuel;

Considérant que, selon l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les recours en annulation peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt; que l'intérêt ne doit pas seulement exister au moment d'introduire le recours, mais aussi lors du prononcé;

Considérant qu'il ressort de la requête en annulation que les requérants BEIRNAERT sont les exploitants de l'établissement litigieux depuis décembre 2006, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les parties adverses; qu'à ce titre, ils ont un intérêt à agir contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins confirmée par l'effet de l'article 121, alinéa 3, du CWATUP, après l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne du 21 décembre 1999, précité, par l'arrêt n° 175.041 du 27 septembre 2007; que la première exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants font valoir que Dirk DECAT conserve son intérêt au recours "quand bien même ce dernier ne serait plus propriétaire ou exploitant de la ferme litigieuse"; qu'ils observent en effet que la décision attaquée fondait le refus sur le fait, d'une part, que le requérant n'avait plus le statut d'agriculteur au moment du dépôt de la demande de permis et ne servirait donc que de "prête-nom" à un "trust agro-alimentaire de Furnes" et, d'autre part, que le projet agricole envisagé "cachait un projet industriel ne pouvant être admis en zone agricole"; que, selon eux, Dirk DECAT conserve un intérêt moral à agir contre une décision dont les motifs inexacts en fait et en droit portent une atteinte à son honneur et à sa réputation;

Considérant que l'existence d'un intérêt moral ne peut être admis que s'il est directement lié à l'acte attaqué et si le requérant bénéficie ainsi directement de la suppression de cet acte de l'ordre juridique; qu'il ne s'agit que d'un intérêt indirect si l'intérêt moral consiste uniquement à entendre dire que l'on a raison; que, dans le cas

d'espèce, la motivation de l'acte attaqué se fonde, entre autres, sur la perte de la qualité d'agriculteur du troisième requérant, sa faillite alléguée ou encore sa qualité de "prête-nom" pour un projet industriel; que, dans les circonstances particulières de l'espèce, cette décision est susceptible de porter atteinte à son honneur et qu'il conserve dès lors un intérêt moral à voir l'acte annulé; que la seconde exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la "violation de l'article 149 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 119, 120 et 123 du [CWATUP], de l'article 17 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement, du principe général de droit administratif relatif à la motivation interne des actes administratifs et du principe de bonne administration imposant à l'autorité de procéder à un examen concret et effectif de la demande"; que, dans une première branche, ils reprochent à l'acte attaqué de se borner à renvoyer aux avis du CWEDD et de la CRAT sans examiner les résultats et recommandations concrètes de l'étude d'incidences; qu'ils soutiennent sur ce point notamment que l'acte attaqué ne relève pas que les importantes incidences dénoncées par le CWEDD sont en totale contradiction avec cette étude; que, selon eux, la première partie adverse n'a pas procédé à un examen concret et effectif du dossier et n'a pas régulièrement motivé l'acte attaqué; que, dans une seconde branche, ils affirment que l'étude d'incidences constate que "le taux de saturation de Comines et de Silly est théorique en raison des transferts d'effluents de et vers d'autres communes" et qu'elle démontre, selon eux, également "l'absence de risque lié au transport des effluents pour autant que ce transport soit réalisé dans de bonnes conditions et par une société spécialisée"; qu'ils reprochent à l'acte attaqué de se rallier sans réserve aux avis du CWEDD et de la CRAT - qui se fondaient sur une argumentation non étayée - et de les faire siens alors que ceux-ci ne tiennent compte ni du plan d'épandage mis en place ni des spécificités du transport tel que proposé, et dès lors d'être entaché des mêmes erreurs et contradictions;

Considérant que, sur ce premier moyen - ainsi que sur le troisième moyen -, la première partie adverse rappelle que l'article 108 du CWATUP disposait en 1999 que "dans les cas qui ne sont pas visés à l'article 107, § 1^{er}, alinéa 1, le permis est délivré par le Collège des bourgmestre et échevins de l'avis conforme du fonctionnaire délégué"; qu'elle soutient qu'en l'espèce, le fonctionnaire délégué ayant donné un avis défavorable sur le projet le 21 juin 1999, le collège des bourgmestre et échevins de Comines-Warneton ne pouvait que refuser le permis;

Considérant que la seconde partie adverse répond sur ce moyen que l'autorité a pu valablement statuer sur la base des avis du CWEDD et de la CRAT et

que ce faisant elle aurait analysé la demande de façon concrète et circonstanciée; qu'elle cite à l'appui de son argumentation de larges extraits du rapport du membre de l'auditorat déposé le 25 mai 2007 dans l'affaire A. 89.747/XIII-1593, ayant donné lieu à l'arrêt n° 175.041 du 27 septembre 2007;

Considérant qu'en réplique, les requérants contestent le fait que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué soit liée; que, selon eux, le collège des bourgmestre et échevins ne peut s'en tenir, purement et simplement, à l'avis du fonctionnaire délégué et doit prendre une décision dans le respect "des autres dispositions légales et réglementaires applicables, et notamment celles qui imposent une motivation adéquate de la décision"; qu'ils rappellent par ailleurs que l'avis du fonctionnaire délégué doit être considéré comme un acte préparatoire de la décision "qui ne constitue pas en soi la décision de l'autorité sur permis";

Considérant, sur les deux branches réunies du moyen, que l'article 108, § 1^{er}, du CWATUP, dans sa version applicable à l'espèce, est rédigé en ces termes :

" Dans les cas qui ne sont pas visés à l'article 107, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de l'avis conforme du fonctionnaire délégué. Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut refuser le permis sans solliciter cet avis";

Considérant que cette disposition ne signifie pas que le collège des bourgmestre et échevins doit se conformer dans tous les cas à l'avis du fonctionnaire délégué et, notamment, qu'il aurait l'obligation de délivrer un permis chaque fois que l'avis du fonctionnaire délégué est favorable; que le collège n'est lié par l'avis du fonctionnaire délégué que dans deux cas : lorsque le fonctionnaire délégué conclut au refus du permis ou lorsqu'il impose des conditions et, dans ce dernier cas, en ce qui concerne ces conditions (article 108, § 2, alinéa 2, du CWATUP);

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué, s'appropriant l'avis du fonctionnaire délégué in extenso, se rallie aux motifs du CWEDD et de la D.G.A., et les expose de la manière suivante :

" Attendu que le dispositif de l'avis conforme émis par le Fonctionnaire délégué est libellé comme suit :

Attendu qu'au plan de secteur de Mouscron-Comines approuvé par A.R. (lire arrêté royal) à la date du 17.01.1979, la construction se situe en zone agricole;

Vu la délibération du 06.04.1998 par laquelle le Collège échevinal de Comines-Warneton a imposé la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, conformément au Décret du 11.09.1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne et à son arrêté d'application du 31.10.1991;

Attendu que cette étude a donné lieu à plus de 25 réclamations lors de l'enquête publique;

[...]

Vu l'avis du 22 février 1999 du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, qui estime qu'il est inopportun de construire à cet endroit un hangar pour y mettre des porcs dont l'exploitation présente d'importantes incidences environnementales;

Vu l'avis défavorable de la Commission régionale d'aménagement du territoire, en séance du 02.03.1999;

Vu les réserves émises par la D.G.R.N.E. (Direction des Eaux souterraines) quant à l'épandage d'effluents à Silly, Erquelinnes et Comines;

Vu la lettre du 24.02.1999 de la Direction Générale de l'Agriculture qui précise que le «demandeur n'a plus le statut d'agriculteur (c'était un agriculteur tombé en faillite). Le trust agro-alimentaire DELVA de Furnes a racheté la ferme et Monsieur DECAT y travaille comme gérant-ouvrier. La demande introduite à son nom ne sert que de couverture. Il s'agit d'un projet purement industriel qui ne peut être admis en zone agricole».

Vu l'avis défavorable du Collège échevinal;

En fonction de tous ces éléments";

Considérant que l'avis de la CRAT est simplement visé par l'acte attaqué; qu'il n'est ni cité par l'acte attaqué, ni annexé à celui-ci, de sorte que le premier moyen qui reproche, notamment, à l'acte attaqué de "faire sien" l'avis de la CRAT manque en fait;

Considérant que l'acte attaqué reprend à son compte l'avis du CWEDD pour estimer qu'"il est inopportun de construire à cet endroit un hangar pour y mettre des porcs dont l'exploitation présente d'importantes incidences environnementales"; que l'acte attaqué ne précise pas quelles sont les incidences environnementales "importantes" sur lesquelles il fonde son refus et ne permet pas de déterminer s'il existe ou non, dans cet avis, une éventuelle contradiction avec l'étude d'incidences; que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante; que, dans cette mesure, le premier moyen est fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 35 du CWATUP, des prescriptions du plan de secteur de Mouscron-Comines adopté le 17 janvier 1979, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du "principe général de droit administratif relatif à la motivation interne des actes administratifs" et du principe général relatif au devoir de minutie; que, dans une première branche, ils observent que le refus de permis d'urbanisme est fondé, notamment, sur l'avis de la D.G.A. du 24 février 1999 selon lequel le demandeur de permis de l'époque

n'aurait plus le statut d'agriculteur et ne servirait que de "couverture" à un projet "purement industriel" dont l'implantation ne pourrait être admise en zone agricole; qu'ils font valoir que le projet ne constitue en l'espèce qu'une extension d'un bâtiment agricole existant qui peut s'implanter en zone agricole quelle que soit la profession du demandeur; qu'ils en déduisent que l'acte attaqué se ralliant à cet avis - irrelevante et erroné en fait et en droit - est entaché des mêmes vices d'illégalité; que, dans une deuxième branche, ils relèvent que la motivation de l'acte est irrégulière, puisque, à une lettre du 15 mars 1999 adressée à la D.G.A., le demandeur initial a joint l'attestation prouvant, selon lui, qu'il était agriculteur au moment du dépôt de la demande de permis; que, dans une troisième branche, ils affirment que l'acte attaqué n'était pas plus que l'avis de la D.G.A., l'assertion selon laquelle le demandeur de permis servirait de "couverture" pour un projet "purement industriel";

Considérant que, sur les trois branches réunies de ce moyen, la seconde partie adverse prétend que le motif selon lequel "il est inopportun de construire à cet endroit un hangar pour y mettre des porcs dont l'exploitation présente d'importantes incidences environnementales" justifie à lui seul que le permis soit refusé; qu'elle affirme en outre que les requérants ne démontrent pas que les considérations contenues dans l'avis de la D.G.A. du 24 février 1999 seraient irrelevantes;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants contestent que les explications données a posteriori par la seconde partie adverse dans son mémoire en réponse puissent être prises en considération pour déterminer parmi les motifs de l'acte attaqué lesquels sont accessoires et surabondants, de sorte qu'à suivre ces explications le fonctionnaire délégué aurait pu baser son avis sur le seul avis du CWEDD; qu'à leur estime, rien ne permet de considérer que les motifs relatifs à la profession du demandeur seraient accessoires ou surabondants;

Considérant, quant à l'intérêt au moyen, que l'acte attaqué ne permettant pas de conclure que certains motifs seraient plus importants que d'autres au dispositif de l'acte attaqué, le requérant a un égal intérêt à la critique de ceux-ci et que l'exception d'irrecevabilité du moyen doit être rejetée;

Considérant, sur les trois branches du moyen, que l'article 35 du CWATUP, dans sa version applicable au cas d'espèce, est rédigé 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 et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession [...]"

Considérant que le projet ne concerne pas en l'espèce le logement de l'exploitant, mais bien une extension de l'exploitation existante; que le motif selon lequel le troisième requérant ne possédait plus le statut d'agriculteur lors de l'introduction de sa demande de permis - ce qu'il conteste d'ailleurs, produisant une attestation des assurances sociales SBB datée du 12 mars 1999 et transmise à la D.G.A. dans un courrier du 15 mars 1999 - est inadéquat; qu'en outre, l'assertion selon laquelle le projet serait "purement industriel" n'est pas étayée et ne permet pas de ce fait d'en déduire que le projet n'est pas conforme à la zone agricole; qu'à cet égard, le troisième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 28 juin 1999 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de Comines-Warneton a refusé le permis d'urbanisme demandé par Dirk DECAT pour la construction d'un bâtiment destiné à des porcs d'engraissement sur un bien sis rue Sainte-Marie 23 à Comines-Warneton.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.