

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.801 du 12 décembre 2013

A. 210.191/XIII-6744

En cause : **DELFOSE** Nathalie,
ayant élu domicile
chaussée Romaine 27
5030 Gembloux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

Partie intervenante :

DECUEPER Jean-Philippe,
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies.

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

Vu la requête unique introduite le 28 août 2013 par Nathalie DELFOSE qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 1^{er} juillet 2013 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité à Jean-Philippe DECUEPER et Nathalie LEFEBVRE, pour la construction de deux bâtiments agricoles et l'aménagement des abords situés chaussée Romaine à Gembloux;

Vu la requête introduite le 7 octobre 2013 par laquelle Jean-Philippe DECUEPER demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

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

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

Vu l'ordonnance du 5 novembre 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 4 décembre 2013 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 G. WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me E. HEMBERG, loco Me B. HAVET, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 26 septembre 2012, les époux DECUEPER-LEFEBVRE introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Gembloux pour la construction de deux bâtiments agricoles et l'aménagement des abords, Chaussée Romaine à Gembloux.

Le terrain soumis à demande est situé en zone agricole au plan de secteur de Namur. Il est également situé en unité d'exploitation des ressources physiques à vocation agricole au schéma de structure communal adopté par arrêté ministériel du 23 juillet 1996. Le bien est situé en espace ouvert au Règlement communal d'urbanisme approuvé par arrêté ministériel du 23 juillet 1996.

2. Une enquête publique est organisée du 27 décembre 2012 au 10 janvier 2013 en application de l'article 330, 11°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE). Elle suscite 16 réclamations et une pétition.

3. Différents services sont consultés.

4. Le 31 octobre 2012, le demandeur dépose un complément de dossier.

5. Le 21 février 2013, le collège communal de Gembloux refuse le permis d'urbanisme.

6. Le 14 mars 2013, les époux DECUEPER-LEFEBVRE introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 19 avril 2013, la Commission d'avis sur les recours donne un avis favorable moyennant la mise en place d'un bardage en bois sur les deux hangars et un accompagnement végétal sous forme de bosquet.

8. Le 1^{er} juillet 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité délivre le permis sollicité, sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce, motivé comme suit :

" [...]

Considérant que Monsieur et Madame DECUEPER-LEFEBVRE ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à [...] GEMBLoux (Ernage), Chaussée Romaine, cadastré section A n° 732D et 732E, et ayant pour objet la construction de deux bâtiments agricoles et l'aménagement des abords;

Considérant qu'en date du 21 février 2013 le Collège communal de GEMBLoux a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été envoyée aux demandeurs par courrier daté du 25 février 2013;

Considérant que les demandeurs ont introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 14 mars 2013, réceptionné le 15 mars 2013; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable;

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

Considérant que l'audition a eu lieu le 19 avril 2013;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 19 avril 2013, l'avis favorable suivant (voir annexe);

Considérant que le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Namur adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 15 mai 1986, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en unité d'exploitation des ressources physiques à vocation agricole au schéma de structure communal adopté par arrêté ministériel du 23 juillet 1996;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme approuvé par arrêté ministériel du 23 juillet 1996 est en vigueur sur l'ensemble du territoire communal où est situé le bien et contient tous les points visés à l'article 78, § 1^{er}, du Code; que le bien est situé en espace ouvert audit règlement;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que celle-ci permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise;

Considérant que la demande vise la construction de deux bâtiments agricoles et l'aménagement des abords; que cela vise la délocalisation d'une exploitation agricole existante en vue de son extension; que le projet concerne l'élevage de 80 bovins;

Considérant que les demandeurs ont adressé un courrier recommandé en date du 20 juin 2013 par lequel ils précisent qu'il n'y aura pas de forage concernant notamment la création d'un puits; que, par ailleurs, ils ont introduit des demandes de raccordement au réseau de distribution d'eau et d'électricité;

Considérant que la demande de permis d'urbanisme a été soumise à des mesures particulières de publicité du 27 décembre 2012 au 10 janvier 2013 conformément à l'article 330, 11°, du CWATUPE pour les motifs suivants :

- Le projet déroge au règlement communal d'urbanisme en ce qui concerne :
 - o Le matériau de toiture non conforme
 - o L'utilisation de plus d'un matériau d'élévation dominant
 - o Le rapport de proportion des portes;

Considérant que durant cette période réglementaire 16 réclamations et 1 pétition de 15 signatures ont été introduites; que les réclamations portent essentiellement sur les points suivants :

- La distance de l'exploitation par rapport aux habitations (125,00m);
- Mobilité sur la Chaussée Romaine;
- Habitations de la rue de l'Agasse dans le sens des vents dominants;
- Augmentation du charroi lourd;
- Le stockage du fumier n'est pas prévu;
- Nuisances diverses (odeurs, eaux, bruit...);
- Il y a des endroits plus adaptés ailleurs pour ce type d'exploitation
- Dévaluation des biens à proximité;
- Détérioration du cadre et de la qualité de vie;
- Le projet va détruire le paysage;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a rendu un avis favorable conditionnel libellé comme suit : «[...] compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition et du dossier administratif dont recours que le projet concerne une exploitation de petite taille, non industrielle (élevage de bovins); que le projet consiste en la construction de deux bâtiments agricoles, un premier présentant un bardage en bois et destiné aux bovins et le second recouvert de dalles en béton silex et destiné au matériel; qu'environ 3 - 4 hectares des terrains des demandeurs seront utilisés pour le pâturage des vaches; que le solde des parcelles sera maintenu tel quel; que l'exploitation actuelle des demandeurs est enclavée dans un quartier résidentiel ne permettant aucune perspective d'extension; que l'implantation projetée, à proximité d'une zone d'habitat, permet d'éviter tout mitage du paysage;

Compte tenu de ce que le permis d'urbanisme a été refusé par le Collège communal de la Ville de Gembloux; que ce refus repose sur les réclamations émises lors de l'enquête publique, les apports de terre réalisés, la non prise en considération de la zone d'intérêt biologique au sein [de] laquelle le bien s'implante (caractère humide de la zone), l'impact visuel et paysager du projet et vu l'absence des fosses à purin, silos ou fumières sur les plans annexés à la demande;

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition et du dossier administratif dont recours que l'apport des terres aurait été réalisé fin des années 1970 lors de la construction de l'actuel GB; que les demandeurs n'étaient pas propriétaires du bien à cette époque-là;

Compte tenu de qu'il ressort également de l'audition que cette exploitation ne comprend pas de silos, de fumière ni de lisier; que le fumier est transféré directement sur champs;

Compte tenu de ce que le représentant de la Ville de Gembloux souligne, lors de cette audition; qu'il aurait souhaité que cette exploitation soit plus en recul par rapport à la Chaussée Romaine et que l'aménagement paysager soit mieux étudié; que l'alignement d'arbres ne fait qu'accentuer l'implantation des hangars; qu'il rappelle enfin l'intérêt biologique de la zone mentionné par le service communal de l'environnement (zone humide);

Compte tenu de ce qu'un membre de la Commission émet un avis défavorable sur le projet; qu'il estime que la réflexion paysagère n'est pas aboutie; que celle-ci devrait être étudiée au vu, notamment, de l'aspect touristique de la Chaussée Romaine le long de laquelle le projet s'implante;

Compte tenu de ce qu'au vu des éléments susmentionnés, les trois autres membres n'émettent pas d'objection quant à ce projet; qu'ils estiment que les dérogations sollicitées (proportion des portes,...) résultent de la destination envisagée; que le règlement communal d'urbanisme n'est manifestement pas adapté aux bâtiments agricoles; qu'ils estiment toutefois, pour une meilleure intégration du projet dans son environnement bâti et non bâti, que les deux hangars devraient être recouverts d'un bardage en bois;

Compte tenu de ce que trois membres considèrent qu'il y aurait lieu d'éviter toute plantation en ligne ne faisant que camoufler les hangars et souligner leur implantation; qu'ils considèrent, à ce propos, qu'un aménagement végétal sous forme de bosquets permettrait de mieux inscrire ces bâtiments dans leur contexte et de garantir une meilleure intégration paysagère de ceux-ci;

Compte tenu de ce que, moyennant le respect de ces conditions, ces trois membres de la Commission estiment que le projet peut bénéficier de l'article 113 du CWATUPE;

La Commission émet un avis favorable moyennant la mise en place d'un bardage en bois sur les deux hangars et un accompagnement végétal sous forme de bosquets»; que cet avis est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier;

Considérant que le Service Public de Wallonie a édité une brochure intitulée «Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles» en 2001; que le choix de la localisation du projet répond à ces conseils notamment en ce qui concerne les contraintes foncières (les demandeurs sont propriétaires des terrains); les contraintes fonctionnelles (accessibilité, proximité des terres, proximité des réseaux de distribution d'eau et d'électricité et les contraintes de voisinage (implantation à plus de 100,00m de la première habitation); que l'implantation telle que proposée évite l'éparpillement des bâtiments dans la zone agricole; considérant que l'implantation proposée s'adapte au relief; que la volumétrie proposée pour les deux bâtiments est simple; que le rapport façade/pignon de chacun des bâtiments s'inscrit entre 1,7 et 2,5;

Considérant que l'intégration des bâtiments devra être affinée par la mise en œuvre d'un traitement végétal assurant la liaison entre les bâtiments et le paysage; qu'à cet égard il y aura lieu de :

- Planter une haie en essences indigènes marcescentes en bordure de la Chaussée Romaine pour en souligner la présence sur une longueur de 800,00m à partir du carrefour formé par la Chaussée Romaine et la rue de l'Agasse;
- Planter un arbre isolé à hautes tiges à proximité de l'angle Est de la zone d'entrée;
- Planter quelques bouquets d'arbres à proximité des bâtiments;

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés pour les motifs suivants :

- Service Travaux : que son avis sollicité en date du 31 octobre 2012 et transmis en date du 09 novembre 2012 est favorable conditionnel;
- Service Public de Wallonie - Service de l'Archéologie : que son avis sollicité en date du 31 octobre 2012 et transmis en date du 03 décembre 2012 est favorable;
- Officier Préventionniste : que son avis sollicité en date du 31 octobre 2012 et transmis en date du 26 novembre 2012 est favorable conditionnel;
- Service Environnement : que son avis sollicité en date du 31 octobre 2012 et transmis en date du 11 février 2013 est favorable conditionnel;
- C.C.A.T.M. : que son avis sollicité en séance du 11 décembre 2012 est défavorable;

Considérant que le projet ne compromet pas les circonstances urbanistiques et architecturales locales; que le projet est conforme à la destination de la zone agricole dans le cas d'espèce;

Considérant que le projet proposé respecte les distances minimales réglementaires par rapport aux habitations;

Considérant au vu de ce qui précède, que le permis peut être octroyé sous conditions;

DECIDE :

Article 1^{er}. - Le permis d'urbanisme sollicité par Monsieur et Madame DECUEPER-LEFEBVRE pour la construction de deux bâtiments agricoles est octroyé aux conditions suivantes :

- Les élévations des deux hangars seront recouvertes d'un bardage en bois à pose verticale et traité par imprégnation en autoclave de sels;
- planter une haie en essences indigènes marcescentes (voir liste en annexe de la présente décision) en bordure de la Chaussée Romaine pour en souligner la présence sur une longueur de 800,00m à partir du carrefour formé par la Chaussée Romaine et la rue de l'Agasse;
- planter un arbre isolé à hautes tiges à proximité de l'angle Est de la zone d'entrée;
- planter quelques bouquets d'arbres à proximité des bâtiments de manière à créer une zone tampon autour du site;
- ne pas envoyer de lisier ni de purin dans le bassin d'orage;
- le service de l'archéologie procédera à des sondages, le cas échéant à des fouilles archéologiques. Pour ce faire, le maître d'ouvrage contactera l'archéologue provincial, [...] par lettre recommandée, dès réception de la notification du permis et cela afin d'établir les modalités de l'opération;
- le hangar de stockage devra être muni d'exutoires de fumée conformément à la norme en vigueur;
- une signalétique d'évacuation, des éclairages de secours en suffisance et des hydrants devront être installés dans les deux bâtiments conformément à la norme en vigueur;
- les prescriptions relatives aux ressources en eau d'extinction devront être respectées conformément à la circulaire ministérielle du 14 octobre 1975 y relative;
- exclure tout remblayage de la zone humide;

- exclure tous travaux de drainage de la zone;
 - préserver les éléments végétaux existants dans toute la mesure du possible;
- [...]"

Considérant que, par requête introduite le 7 octobre 2013, Jean-Philippe DECUEPER, bénéficiaire du permis attaqué, demande à intervenir dans la procédure; qu'il y a lieu d'accueillir cette demande;

Considérant que la partie adverse soulève une fin de non-recevoir; qu'elle estime que la requérante ne prouve pas son intérêt à agir;

Considérant que l'intervenant s'en réfère à Justice;

Considérant que la requérante habite à environ 290 mètres des constructions en projet, de sorte qu'elle peut être qualifiée de "riveraine immédiate" du projet; que cette qualité la dispense de démontrer plus avant son intérêt personnel à agir; que la requête est recevable;

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 le moyen unique est pour partie irrecevable et pour partie non fondé;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des principes généraux de motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie de l'administration; qu'elle fait grief au Gouvernement wallon de n'avoir pas prêté suffisamment d'attention aux conséquences géographiques et environnementales de la décision attaquée;

qu'elle fait valoir, premièrement, que la zone a toujours été exclusivement composée de cultures et que les bâtiments agricoles seront situés en bordure de zone habitée, de sorte que le voisinage subira des désagréments importants en termes de perte de vue et de nuisances olfactives;

qu'elle fait valoir, deuxièmement, que les plans déposés au dossier comportent des manquements : aucune mention n'est faite d'une zone de stockage bétonnée pour le fumier et aucune citerne pour le purin n'est prévue;

qu'elle fait valoir, troisièmement, que le projet ne précise pas l'estimation du volume du purin ni le mode d'élimination envisagé, de sorte qu'il n'est pas certain que la réglementation stricte en matière d'épandage sera respectée;

qu'elle fait valoir, quatrièmement, que le rapport des pompiers déclare que les propriétaires doivent se mettre en conformité sans préciser les modes de prévention et d'action en cas d'incendie et que la proximité du bassin d'orage ne peut être considérée comme une réserve d'eau valable;

qu'elle exprime, enfin, ses doutes quant au caractère agricole de l'installation projetée et s'interroge quant à son caractère plutôt industriel;

Considérant que le moyen unique invoque une violation du devoir de minutie; que ce devoir est imposé par les principes généraux de bonne administration et oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin de prendre sa décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas;

Considérant que la requérante reste en défaut de démontrer que l'autorité qui a délivré l'acte attaqué a failli à ce devoir de minutie; qu'il ressort tant du dossier administratif que de la motivation formelle de l'acte attaqué que le ministre auteur du permis d'urbanisme attaqué a pris en considération l'ensemble des éléments du dossier, y compris l'impact paysager et environnemental du projet litigieux; qu'il n'est pas établi que le ministre n'a pas statué en pleine connaissance de cause à cet égard;

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 1^{er}, 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'autorité administrative, lorsqu'elle prend une décision, n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments qui lui sont présentés; qu'il suffit qu'elle réponde pour l'essentiel aux critiques formulées; que la motivation formelle de la décision doit permettre à son destinataire de comprendre pourquoi son recours est accueilli ou rejeté;

Considérant que la motivation formelle de l'acte attaqué est suffisamment précise, claire et complète et permet à son destinataire et à tout requérant potentiel de comprendre les raisons pour lesquelles le permis a été délivré, spécialement s'agissant de son implantation près d'une zone habitée; que tant les conditions qui assortissent le permis que les motifs de la décision attaquée permettent de comprendre pourquoi les incidences paysagères et environnementales du projet ont été jugées acceptables par l'autorité qui a délivré l'autorisation litigieuse;

que, de même, l'acte attaqué révèle pourquoi il n'y a pas de zone de stockage prévue pour le fumier sur les plans, ni de citerne pour le purin; qu'ainsi, reproduisant l'avis de la Commission d'avis sur les recours, il indique que "cette exploitation ne comprend pas de silos, de fumière ni de lisier; que le fumier est transféré directement sur champs"; qu'il ajoute, comme condition du permis celle de "ne pas envoyer de lisier ni de purin dans le bassin d'orage";

que, s'agissant du caractère non industriel du projet, l'avis de la Commission d'avis sur les recours, intégralement reproduit dans l'acte attaqué, mentionne que "le projet concerne une exploitation de petite taille, non industrielle";

que s'agissant du risque d'incendie, une des conditions du permis attaqué permet de comprendre comment les bénéficiaires du permis doivent se mettre en conformité; qu'on y lit ce qui suit :

- " - le hangar de stockage devra être muni d'exutoires de fumée conformément à la norme en vigueur;
- une signalétique d'évacuation, des éclairages de secours en suffisance et des hydrants devront être installés dans les deux bâtiments conformément à la norme en vigueur";

que l'acte attaqué n'exprime pas que le bassin d'orage servira de réserve d'eau; que la critique manque en fait;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle; que seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; qu'ainsi, lorsque des requérants opposent à la conception de l'autorité leurs propres conceptions, le Conseil d'Etat n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif

que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation; que, en outre, le moyen n'est pas pris d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la formulation d'un moyen implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été; qu'un moyen est irrecevable lorsqu'il dénonce la violation d'une réglementation sans préciser les dispositions visées;

Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu'il contient une interrogation générale sur la violation "d'une réglementation stricte en matière d'épandage, de mode de transport et de distance de transport";

Considérant que le moyen est pour partie non fondé et pour partie irrecevable;

Considérant qu'il résulte des débats succincts qu'il y a lieu de se rallier aux conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire et de trancher définitivement l'affaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Jean-Philippe DECUEPER est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

M. PAQUES.