

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 228.869 du 22 octobre 2014

A. 204.195/XIII-6182

En cause : **WERNIMONT Daniel**,  
ayant élu domicile chez  
Me Olivier PIRARD, avocat,  
rue Tisman 13  
4880 Aubel,  
  
contre :  
  
**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Me Martin ORBAN, avocat,  
Kaperberg 50  
4700 Eupen.

---

**LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 27 mars 2012 par Daniel WERNIMONT qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 5 mars 2012 en tant que celui-ci refuse un permis d'urbanisme pour l'extension d'une étable et la construction d'une habitation, sur un bien sis à Hombourg, Gulpen, cadastré 4<sup>ème</sup> division, section B, parcelle n<sup>os</sup> 357/a, 357/b et 190/c;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> MICHIELS, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2014, notifiée aux parties, les informant que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre et fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 2014 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me O. PIRARD, avocat, comparaissant pour le requérant et Monsieur D. WERNIMONT, requérant, ainsi que Me G. WEISGERBER, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> MICHIELS, 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. Daniel WERNIMONT introduit le 25 février 2011 une demande de permis d'urbanisme relatif à un bien situé sur la commune de Plombières ayant pour objet l'agrandissement d'une étable existante et la construction d'une maison d'habitation.

2. Le 22 septembre 2011, le collège communal donne un avis favorable sur les travaux envisagés pour l'agrandissement de l'étable existante, mais défavorable sur la construction d'une maison d'habitation.

3. Le 12 octobre 2011, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable conditionnel pour l'extension de l'étable existante, mais défavorable pour la construction du logement.

4. Le 19 octobre 2011, le collège communal de Plombières octroie le permis d'urbanisme sollicité pour l'agrandissement de l'étable existante et refuse le permis sollicité pour la construction d'une maison d'habitation unifamiliale.

5. Cette décision est notifiée aux différentes parties par lettre recommandée du 20 octobre 2011.

6. Par lettre du 15 novembre 2011, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon.

7. Le 21 décembre 2011, la commission d'avis sur les recours donne un avis défavorable fondé sur le manque d'intégration paysagère du projet.

8. Le 24 janvier 2012, le requérant adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon, laquelle est considérée comme étant prématurée par l'administration. Le requérant adresse une nouvelle lettre de rappel le 2 février 2012, reçue le lendemain.

9. Le 5 mars 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité adopte un arrêté par lequel il octroie un permis d'urbanisme pour la régularisation de "l'étable telle que réalisée", mais refuse le permis pour l'extension de l'étable et la construction d'une habitation. L'arrêté est notifié le même jour aux parties.

Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce, motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que l'activité projetée est décrite par le demandeur notamment comme suit : «mon projet agricole consistant en l'élevage de bovins pour l'engraissement et l'allaitement ainsi que la culture de maïs et la production de foin. Ce projet agricole me tient particulièrement à coeur, en ce qu'il me permettra de poursuivre de façon indépendante et à titre accessoire ma passion pour l'agriculture. [...] Actuellement, je possède un cheptel composé de trois bovins de plus de cinq mois, que je souhaiterais accroître à 30-35 bovins. Je dispose en outre de tout le matériel agricole indispensable à l'activité agricole. En cas de nécessité, la superficie actuelle de 7,76 ha peut très aisément être étendue, vu les possibilités de louer/acheter des terrains avoisinants à l'exploitation actuelle. De surcroît, je possède un numéro de producteur et suis affilié à une caisse d'assurance sociale en tant qu'agriculteur»; que le rapport du service communal de l'urbanisme précise que l'étable actuelle abrite une vingtaine de chevaux;

Considérant qu'un numéro de producteur et une affiliation à une caisse d'assurance sociale en tant qu'agriculteur, sont disponibles quasi sur simple demande; que ces éléments ne suffisent pas à démontrer la qualité d'exploitant agricole; que cette notion doit s'apprécier in concreto, moyennant l'apport de renseignements précisant suffisamment les activités agricoles du demandeur;

Considérant l'avis de la commission d'avis sur les recours :

«compte tenu de ce que l'article 35 du CWATUPE précise également que la zone agricole contribue au maintien ou à la formation du paysage; qu'en l'espèce les bâtiments sont flanqués sur la parcelle sans chercher à s'harmoniser au contexte paysager; qu'en effet, l'implantation de la maison est réalisée sans articulation avec le hangar et nécessite la suppression d'une haie, laquelle fait partie des caractéristiques paysagères dominantes des plages agricoles; qu'en outre aucun aménagement des abords n'est prévu;

Compte tenu de ce que la commission soulève également le fait que le gabarit de la maison est important ce qui augmente encore la difficulté d'intégration aux lignes de force du paysage»;

Considérant que le demandeur apporte peu de précisions sur l'élevage bovin et les cultures sous-tendant son projet (race et origine des bovins, où sont remisés le matériel, le fourrage ou les récoltes de l'exploitation?, revenus escomptés, ...); qu'il omet de renseigner que l'étable abrite actuellement des chevaux (à qui appartiennent-ils?, que deviennent-ils dans le cadre du projet du demandeur?, ...); que l'activité agricole projetée n'est pas suffisamment précisée en fonction des critères rappelés par le Conseil d'Etat; que, sur base des éléments déposés au

dossier, la qualité d'exploitant agricole du demandeur n'est pas démontrée; que seuls les exploitants agricoles peuvent ériger leur habitation en zone agricole au plan de secteur;

Considérant, dès lors, sur base des éléments déposés au dossier et l'avis de la commission d'avis sur les recours, que le permis d'urbanisme pour la construction de l'habitation ne peut être délivré;

Considérant que, si l'étable actuelle n'a pas été réalisée en totale conformité au permis d'urbanisme délivré en 1989, elle a conservé la typologie du bâtiment agricole autorisé en 1989; qu'à l'époque de la réalisation des travaux, les titulaires de permis étaient agriculteurs; que, sur base des dispositions du droit de l'urbanisme prévalant en 1989, un permis aurait pu être octroyé pour ce bâtiment; qu'il pourrait dès lors être régularisé sur base des plans déposés à l'appui de la présente demande;

Considérant qu'en ce qui concerne l'extension de cette étable, à défaut de pouvoir démontrer que cette étable s'inscrit au sein d'une véritable exploitation agricole et lui est indispensable, cette extension pourrait bénéficier du mécanisme dérogatoire aux prescriptions du plan de secteur visé par l'article 111 du Code;

Considérant, toutefois, que sur base des éléments déposés au dossier, l'affectation de l'étable telle qu'agrandie n'est pas clairement établie (étable pour bovins uniquement?, ou étable pour bovins, avec une partie écurie?, ou ...); que le dossier n'apporte aucune précision concernant la piste d'équitation jouxtant l'étable (autorisée?, maintien ou suppression de cet équipement?); qu'en ces circonstances, il n'est pas opportun d'autoriser l'extension du bâtiment déjà réalisé;

Considérant qu'en l'état actuel du dossier, il convient de régulariser l'étable telle que réalisée et de refuser le permis d'urbanisme sollicité pour l'habitation et pour l'extension de cette étable;

[...]"

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 35 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il estime que, d'une part, l'article 35 du CWATUPE n'exige pas que la profession d'agriculteur soit exercée à titre principal et que, d'autre part, le Ministre n'a pas, dans l'acte attaqué, justifié le revirement par rapport à la qualité d'agriculteur du requérant; qu'il soutient que, même si le Ministre avait justifié son revirement sur le refus de lui reconnaître la qualité d'agriculteur, il aurait commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'il fait valoir que la partie adverse fait fi des bovins qui font déjà partie de l'exploitation, ainsi que des explications qu'il a données lors de son audition devant la commission d'avis sur les recours selon lesquelles il entendait agrandir son exploitation agricole; qu'il affirme que la motivation par référence au rapport du service communal d'urbanisme, document qui lui est totalement inconnu, n'est pas valable et qu'en tout état de cause, les informations selon lesquelles le hangar abriterait actuellement une vingtaine de chevaux sont inexactes; qu'il ne voit de toute façon pas en quoi la possession d'une

vingtaine de chevaux constituerait une démonstration qu'il n'a pas la qualité d'exploitant agricole;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant possède bien un numéro de producteur mais qu'il ne possède que 7,76 hectares de superficie et ne détient que 3 bovins de plus de 5 mois; qu'elle observe qu'à plusieurs reprises, le requérant avait la possibilité d'apporter des éléments complémentaires relatifs à sa profession d'agriculteur, à titre principal ou à titre accessoire; qu'elle précise que, d'ailleurs, le requérant a adressé différents courriers dans ce sens, mais que les précisions apportées par celui-ci ne sont pas suffisantes; qu'elle estime qu'en l'espèce, la décision administrative est suffisamment motivée et ne contient pas non plus une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en réplique, le requérant confirme les termes de son recours en annulation; que, dans son dernier mémoire, il souligne que la présence d'un ou deux chevaux ne permet pas de contester sa qualité d'exploitant agricole et qu'il "possède par ailleurs quelques bovins"; qu'il indique avoir exposé dans son recours au Gouvernement wallon qu'il avait décidé de commencer cette activité de manière raisonnable avec quelques bêtes et une superficie de 7,76 hectares et que l'habitation projetée à proximité était indispensable pour s'occuper convenablement de plus de bêtes et être présents pour les vêlages; qu'il soutient que s'il est admis que les bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole "peuvent être implantés dans une zone quelle que soit la profession habituelle ou principale de l'exploitant, on ne voit pas comment la présence de chevaux pourrait permettre de contester la qualité d'agriculteur"; que, par ailleurs, il relève que le Ministre a commis une erreur de fait sur le nombre de chevaux qu'il détient en se fondant erronément sur un rapport du service communal qui en réalité ne précise pas vraiment que l'étable actuelle abrite une vingtaine de chevaux; qu'il estime qu'"à partir du moment où le Ministre n'a pas établi de hiérarchie entre les différents arguments qui lui ont permis de conclure que le demandeur ne démontrait pas la qualité d'exploitant agricole", alors l'erreur ci-avant dénoncée suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué; qu'il s'étonne que le Ministre ne donne aucune explication sur le fait que le requérant possède un cheptel composé de trois bovins de plus de cinq mois, qu'il dispose de tout le matériel agricole indispensable à l'activité agricole et qu'il souhaite accroître son cheptel à 30-35 bovins, ce qui nécessite un logement sur place; qu'il affirme que la nécessité d'une motivation était d'autant plus grande que la commune de Plombières n'avait pas contesté sa qualité d'agriculteur;

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

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

Considérant qu'il ressort de cette disposition que les seules constructions autorisées en zone agricole sont, d'une part, les constructions indispensables à l'exploitation et, d'autre part, le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession; que cette disposition n'exige pas que le demandeur de permis exerce la profession d'agriculteur à titre principal ni que son exploitation agricole soit viable pour qu'un permis d'urbanisme relatif à l'implantation d'un bâtiment nécessaire à l'exploitation agricole et à la construction éventuelle d'un logement pour l'exploitant puisse être octroyé;

Considérant qu'en l'espèce, le refus de permis d'urbanisme attaqué, pour l'extension du hangar agricole existant et pour la construction d'un logement, n'est pas fondé sur le fait que le demandeur exercerait son activité agricole à titre accessoire ni sur la circonstance que son exploitation agricole ne serait pas viable; que le refus est fondé sur la crainte du Ministre, sur la base des éléments du dossier, que l'extension de l'étable envisagée ne soit pas effectivement affectée à une véritable exploitation, "indispensable" à celle-ci; qu'en effet, au vu du dossier, le Ministre estime que la qualité d'exploitant agricole du demandeur n'est pas démontrée in concreto; qu'il constate que le demandeur n'apporte pas assez de précisions et de justifications quant à la présence de chevaux dans l'étable actuelle; qu'il s'interroge quant à l'affectation réelle de l'extension projetée et quant à la compatibilité de l'activité projetée (30 à 35 bovins) avec la présence des chevaux dans le hangar actuel; qu'il souligne également qu'aucune précision n'est apportée quant au maintien ou à la suppression de la piste d'équitation jouxtant l'étable, s'interrogeant sur l'autorisation d'un tel équipement;

Considérant que, contrairement à ce qui figure dans l'acte attaqué, le rapport du "service communal de l'urbanisme" ne précise pas "que l'étable actuelle abrite une vingtaine de chevaux"; que, par contre, il ressort du reportage photographique déposé au dossier que le hangar actuel est entouré d'une prairie accueillant plusieurs chevaux et est jouté par une piste d'équitation; que, par ailleurs, le permis de bâtir délivré le 13 mars 1989 à Monsieur et Madame WERNIMONT-MOENS Jean-Marie a pour objet la construction d'un hangar agricole avec écurie pour chevaux, plus précisément d'un "bâtiment de 337 m<sup>2</sup> comportant un hangar de 205 m<sup>2</sup> et une écurie pour environ 16 chevaux attachés"; que, dans sa requête, le requérant ne conteste pas que l'étable actuelle abrite des

chevaux, ce dernier contestant seulement le nombre de chevaux présents, tout en restant, depuis le début de la demande et encore au stade du recours en annulation, en défaut de préciser lui-même ce nombre; que ce n'est que pour la première fois à l'audience que le requérant précise que l'étable abrite encore 7 à 8 chevaux en fin de vie qui sont la propriété de son père; que l'erreur sur le fait que le rapport mentionnerait le nombre de chevaux ne peut considéré comme un élément déterminant de la décision, celle-ci reposant avant tout sur le manque de précisions de la demande notamment quant au nombre de chevaux détenus;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que l'autorité a pu raisonnablement considérer, sur la base des pièces du dossier, qu'il n'était pas certain que l'extension projetée était destinée à une véritable exploitation agricole bovine et de culture de maïs; que le Ministre a pu prendre en considération le manque de précisions apportées par le requérant quant à la présence de chevaux dans l'écurie existante et s'interroger sur la réelle affectation de l'extension projetée, au vu de cet élément spécifique;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler que ce n'est pas parce que le requérant sollicite une autorisation pour implanter un bâtiment agricole en zone agricole où il a sa place naturelle que le Ministre a l'obligation d'octroyer cette autorisation; qu'il détient un pouvoir d'appréciation discrétionnaire en fonction des spécificités de chaque demande; qu'en l'espèce, le refus se fonde sur les interrogations quant à la réalité de l'exploitation envisagée auxquelles le dossier de demande et les explications du demandeur n'ont pas permis et, au demeurant, ne permettent toujours pas de répondre; qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'est démontrée par le requérant à l'appui de sa requête;

Considérant, enfin, qu'il ne saurait être question de revirement d'attitude dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué quant à la qualité d'agriculteur du requérant, dès lors que les divergences d'opinion sont le fait d'autorités différentes, à savoir, d'une part, le collège communal de Plombières et le fonctionnaire délégué lors de la procédure en première instance et, d'autre part, le Ministre statuant sur recours; qu'il s'agit de trois autorités différentes; qu'il ne peut y avoir un revirement d'attitude que dans le chef d'une même autorité;

Considérant, pour le surplus, que la lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les éléments de droit et de fait qui ont guidé l'appréciation du Ministre et les raisons pour lesquelles il n'a pas pris la même décision que le collège communal et le fonctionnaire délégué quant à l'extension de l'étable existante;

Considérant, enfin, comme le relève la partie adverse dans son mémoire en réponse, qu'une décision est suffisamment motivée au regard de la loi du 29 juillet 1991 précitée lorsqu'elle indique les circonstances et pièces que son auteur a prises en considération, quand bien même figurent, parmi celles-ci, des documents dont le requérant n'avait pas connaissance, dès lors qu'elle ne se fonde pas uniquement sur ceux-ci;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

### **D E C I D E :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en annulation est rejetée.

#### **Article 2.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le vingt-deux octobre deux mille quatorze par :

|                 |          |                                    |
|-----------------|----------|------------------------------------|
| M <sup>me</sup> | GUFFENS, | conseiller d'Etat, président f.f., |
| M <sup>me</sup> | BERTIN,  | greffier assumé.                   |

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.