CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.516 du 10 décembre 2014

A. 204.813/XIII-6227

En cause : 1. **VANOVERBERGHE** Philippe,
2. **VANOVERBERGHE** Nicolas,
ayant tous deux élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Robert JOLY, avocat,
avenue du Val Saint-Georges 2
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 2012 par Philippe VANOVERBERGHE et Nicolas VANOVERBERGHE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, confirmant sur recours la décision du collège communal de la commune d'Estinnes du 17 octobre 2011 leur refusant un permis unique pour la construction et l'exploitation d'un poulailler de 30.000 poulets de chair et la construction et l'exploitation d'un puits en vue d'un captage, dans un établissement situé rue Croisette à Estinnes/Croix-lez-Rouveroy;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 30 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 décembre 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 5 avril 2011, les requérants introduisent une demande de permis unique pour la construction et l'exploitation d'un poulailler de 30.000 poulets de chair, ainsi que la construction et l'exploitation d'un puits en vue d'un captage sur un bien situé rue Croisette à Estinnes/Croix-lez-Rouveroy.

Les lieux sont situés en zone agricole au plan de secteur de Mons - Borinage.

L'établissement relève de la classe 1 (élevage de volailles d'une capacité de plus de 25.000 animaux). Une étude d'incidences, réalisée par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) DLV, est jointe à la demande de permis.

Il est accusé réception du dossier complet le 2 mai 2011.

2. Une enquête publique se déroule du 19 mai au 17 juin 2011; elle suscite 2.045 réclamations écrites et une orale.

Les avis suivants sont donnés :

- le 4 mai 2011, la Direction générale de l'agriculture - Département de la ruralité et des cours d'eau : avis favorable;
- le 24 mai 2011, la Direction générale de l'agriculture - Département du sol et des déchets : avis favorable conditionnel;
- le 30 mai 2011, le service d'incendie de Mons : avis favorable conditionnel;
- le 1^er^ juin 2011, la commune de Quévy : avis défavorable;

- le 14 juin 2011, la Direction générale de l'agriculture - Département de l'environnement et de l'eau - direction des eaux de surface : avis favorable conditionnel;
- le 23 juin 2011, la Direction générale de l'agriculture - Département de l'environnement et de l'eau - direction des eaux souterraines : avis favorable conditionnel;
- le 28 juin 2011, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) : avis favorable conditionnel;
- le 28 juin 2011, le collège communal d'Estinnes : avis défavorable;
- le 30 juin 2011, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) : avis favorable;
- le 4 juillet 2011, l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) : avis favorable conditionnel.

4. Le 17 octobre 2011, le collège communal d'Estinnes refuse le permis unique sollicité.

5. Le 2 novembre 2011, les requérants introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon.

6. Les fonctionnaires technique et délégué sur recours décident, le 12 janvier 2012, de proroger de 30 jours le délai pour transmettre leur rapport de synthèse. Ils transmettent celui-ci le 13 février 2012.

7. Le 13 mars 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité confirme la décision du collège communal d'Estinnes et refuse de délivrer le permis unique sollicité pour des motifs urbanistiques. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié aux requérants le 14 mars 2012;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de "la violation des articles 1, 2, 3, 5, 6 de la Convention européenne du paysage ratifiée par la Belgique le 29 octobre 2004 (loi du 15 juin 2004 portant assentiment de la Convention européenne du paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000, M.B., 24 novembre 2004, p. 77.487); du décret du 20 décembre 2001 portant assentiment à la Convention européenne du paysage faite à Florence le 20 octobre 2000, M.B., 30 janvier 2002; de la violation de l'article 1er du CWATUPE [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie], de l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'appréciation

partielle des faits, de la violation du principe général de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation";

que, dans une première branche, ils observent que le seul motif pour refuser le projet est relatif aux dimensions du bâtiment agricole, que l'acte attaqué se contente de relever que les dimensions du poulailler sont plus importantes que la porcherie autorisée au même endroit, ainsi que de préciser que les dimensions du poulailler dépassent le "référentiel" édité par la Région wallonne pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles; qu'ils font valoir que l'autorité doit apprécier concrètement les impacts du projet sur le paysage et que cette appréciation doit s'effectuer globalement et à l'aune de la notion de paysage définie par la Convention de Florence, ce qui implique notamment la prise en compte de l'action des êtres humains mais aussi des nécessités économiques; qu'ils soutiennent que ce n'est pas parce que le poulailler présente des dimensions supérieures à la porcherie précédemment autorisée qu'il y a ipso facto une atteinte au paysage, que le ministre n'a à aucun moment apprécié concrètement l'intégration du projet dans le paysage et qu'à tout le moins la motivation ne permet pas de le déterminer; qu'ils y voient une violation de la convention précitée dont l'exigence "d'une gestion parcimonieuse du sol et celle de préservation de l'environnement impliquent une appréciation d'ensemble et globale d'un projet par l'autorité afin de retenir les sites les plus appropriés et générant le moins de nuisances pour le voisinage";

que, dans une seconde branche, ils critiquent la motivation de l'acte attaqué, qui se fonde uniquement sur le "référentiel" édité par la Région wallonne, lequel contient des "conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles"; qu'ils affirment qu'en outre, "l'acte attaqué reproduit un passage du document, de manière stéréotypée et sans autre examen personnel", sans prendre en compte de manière cumulée les divers critères retenus par ce "référentiel" lui-même en vue d'améliorer l'intégration paysagère des bâtiments agricoles, à savoir la localisation, l'implantation, la volumétrie, les matériaux, les abords, ainsi que les exigences économiques; qu'ils ajoutent qu'au lieu de cela, "l'acte attaqué se sert uniquement de la dimension du projet pour prétendre de facto que l'intégration paysagère est mise à mal";

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche, les requérants maintiennent l'argumentation développée dans leur requête en annulation; qu'ils ajoutent, se référant au document intitulé "conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles", que la référence faite dans l'acte attaqué à la notion de "paysage ouvert" est inadéquate et ne correspond pas à la réalité des faits; que, selon eux, le "paysage ouvert" est en effet défini comme étant celui qui est vierge de toute construction humaine, alors qu'en l'espèce, "le projet s'inscrit dans le cadre d'une

extension de l'exploitation existante"; qu'en ce qui concerne la seconde branche, ils insistent sur ce que la motivation qui s'appuie sur le seul document indicatif intitulé "conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles", est insuffisante et inadéquate; qu'en annexe à leur dernier mémoire, ils déposent un permis unique délivré par le collège communal d'Estinnes pour un hangar d'une longueur de 79 mètres et d'une largeur de 33 mètres, malgré l'avis du fonctionnaire délégué qui stigmatise le fait que les lignes directrices en matière d'intégration paysagère auraient pu être plus fidèlement suivies; qu'ils semblent en déduire que le refus sur la base de ces seules lignes directrices n'est pas acceptable et que l'autorité a bien commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant, sur le premier moyen, que les requérants n'invoquent aucune disposition de la Convention européenne du paysage; qu'une lecture bienveillante du moyen permet toutefois d'avoir égard à l'article 1er, a), de ladite convention où le "«paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations"; qu'ainsi, le paysage comprend les éléments tant bâtis que non bâtis;

Considérant que l'acte attaqué refuse de délivrer le permis sollicité pour le motif suivant :

" [...]

Considérant que, d'un point de vue urbanistique, la demande vise la construction d'un poulailler en ce compris les ouvrages annexes (silos-tours, citernes, puits,...) et l'aménagement des abords;

[...]

Considérant que la demande est conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par le CWATUPE;

Considérant qu'il y a dès lors lieu d'examiner cette demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, ainsi que de son impact dans le paysage;

Considérant que le bien s'inscrit au sein d'un paysage très ouvert et que, dès lors, toute nouvelle construction sera perceptible de loin; que l'étude d'incidences a établi deux enveloppes de perception, selon que l'observateur circule sur les voiries ou non, dont l'étendue est importante; qu'il y a lieu d'apporter un soin particulier à l'intégration paysagère du projet;

Considérant le permis d'urbanisme conditionnel délivré le 9 juin 1998 par le Collège communal pour la construction d'une porcherie et d'un hangar de stockage sur le même site; que le hangar a été construit; que, par contre, seule la dalle en béton de la porcherie a été réalisée;

Considérant que le poulailler projeté s'implante logiquement à l'arrière du hangar à pommes de terre le long d'un petit chemin, comme la porcherie autorisée en

1998; que le regroupement des installations de l'exploitation évite leur dissémination dans la zone agricole; que l'implantation choisie structure l'ensemble bâti et permet une gestion rationnelle de l'exploitation agricole; que l'implantation sollicitée permet de refermer en partie l'exploitation de la demanderesse;

Considérant, toutefois, que le poulailler (80,40 m x 24,94 m) présente des dimensions plus importantes que la porcherie précédemment autorisée (44 m x 21,40 m); que la longueur, la superficie au sol et le rapport façade/pignon du poulailler dépassent très largement les maxima préconisés par le référentiel «Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles», édité [par] la Région wallonne; que ce référentiel (pages 21 et 22) précise notamment que :

« S'il n'est pas possible, pour des raisons fonctionnelles, d'atteindre ces dimensions idéales, il existe plusieurs manières d'atténuer la trop grande longueur du bâtiment, par exemple scinder le bâtiment en deux volumes (...)

Il est presque impossible de conseiller des hauteurs précises en fonction de l'importance du bâtiment. Les conditions d'exploitation sont en effet fort variables d'une spéculation à l'autre.

Il s'agira donc d'évaluer au cas par cas la bonne proportion du volume en fonction des diverses contraintes d'utilisation (passage d'engins, confort des animaux,...) et du contexte paysager ou construit existant.

D'une façon générale, il vaut mieux légèrement surdimensionner la hauteur sous gouttière, notamment dans le cas d'une éventuelle extension qui pourrait prolonger le versant de la toiture sans devoir en modifier l'inclinaison»;

Considérant qu'il serait souhaitable de scinder le poulailler en deux bâtiments identiques, implantés parallèlement de manière à atténuer l'impact paysager du projet; que la longueur de bâtisse de ces poulaillers, le rapport façade/pignon et la superficie au sol seraient conformes aux conseils préconisés par le référentiel;

Considérant, au vu des éléments présentés, qu'il convient d'émettre un avis défavorable d'un point de vue urbanistique [...]";

Considérant qu'ainsi, l'acte attaqué constate que "le bien s'inscrit au sein d'un paysage très ouvert et que, dès lors, toute nouvelle construction sera perceptible de loin"; que l'étude d'incidences a d'ailleurs "établi deux enveloppes de perception, selon que l'observateur circule sur les voiries ou non, dont l'étendue est importante"; que le ministre approuve certains aspects urbanistiques du projet présenté par les requérants, notamment quant à l'implantation (à l'arrière d'un hangar existant, regroupement, structuration, etc.); que, toutefois, le ministre critique un aspect urbanistique du projet, celui qui concerne ses dimensions, sa superficie au sol et son rapport façade/pignon, qu'il estime surdimensionné par rapport "à la porcherie précédemment autorisée" et par rapport aux "maxima préconisés par le référentiel «Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles», édité [par] la Région wallonne";

Considérant que, ce faisant, l'acte attaqué examine dans son ensemble l'intégration du projet dans le paysage bâti et non bâti et ne le refuse que pour des raisons de dimensions trop importantes; que ces motifs ne paraissent pas contraires aux exigences de la Convention de Florence sur le Paysage telles que les requérants les précisent, ni aux exigences d'adéquation et de pertinence des motifs que fixe la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que les requérants ne démontrent pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire 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; que la circonstance que le refus se base sur un document qui n'a qu'une portée indicative, tout en respectant les conseils qui sont donnés dans cette ligne de conduite que l'autorité s'est fixée, ne fonde pas le moyen pour autant, à défaut pour les requérants de démontrer que cette ligne de conduite n'est pas pertinente ou est inadéquate ou que le ministre se serait senti lié par ce document; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'enfin, la critique prise de la qualification de "paysage ouvert", contenue dans le mémoire en réplique, est étrangère au grief formulé dans la requête; qu'elle est tardive et donc irrecevable; que, surabondamment, les photographies déposées au dossier ne permettent pas de considérer que le paysage ne puisse être qualifié d'ouvert;

Considérant que les requérants prennent un second moyen de "la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 35 du CWATUPE, de la violation du principe général de bonne administration, de la violation des principes généraux de continuité et de cohérence, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de leur contradiction"; qu'ils rappellent que l'acte attaqué motive uniquement le refus du projet "par des prétendues dimensions inacceptables" et "prétend que la création de deux bâtiments implantés parallèlement permettrait d'atténuer l'impact paysager", alors que, dans d'autres cas, semblables au leur, des bâtiments à usage de poulaillers aussi grands que celui proposé, ont été admis par la Région wallonne; qu'ils déposent à l'appui de leurs dires deux permis portant sur des projets de dimensions analogues; qu'ils précisent que le bâtiment en projet est conforme aux usages et ne présente pas une superficie au sol exceptionnelle; que, selon eux, il est ainsi démontré "que le Ministre, dans un autre dossier, a non seulement tenu compte de la spécificité de l'exploitation envisagée mais a également apprécié de manière globale le guide édité par la Région wallonne en tenant compte de diverses manières d'atténuer les impacts qui pourraient être causés par une trop

grande longueur du bâtiment"; qu'ils reprochent à la partie adverse de n'avoir pas agi de la même manière en l'espèce; qu'ils estiment que l'acte attaqué aurait dû exposer en quoi les conditions envisagées n'auraient pas permis d'atténuer l'impact paysager";

Considérant qu'en réplique, les requérants rappellent les deux exemples cités dans leur requête en annulation; qu'ils en ajoutent un troisième, à savoir "un hangar agricole sur le territoire de la Commune d'Estinnes, à proximité du projet litigieux présentant les mêmes dimensions"; qu'ils déposent des photographies illustrant la construction d'un bâtiment agricole d'une longueur de 90 mètres "en pleine campagne", dans un paysage "autant ouvert que le projet litigieux"; que, selon eux, "la somme de ces trois cas illustre un changement d'attitude injustifié et/ou un traitement différent concernant des cas similaires et transposables"; que, dans leur dernier mémoire, ils se fondent à nouveau sur le permis d'urbanisme et l'avis du fonctionnaire délégué dont une copie est annexée à ce mémoire, pour affirmer que ces documents viennent corroborer ce qu'ils expliquent dans leur requête en annulation; qu'ils estiment que les autres pièces de leur dossier sont suffisantes pour étayer le fait que des bâtiments agricoles présentant des dimensions identiques à celui des requérants sont autorisés;

Considérant, sur le second moyen, que les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution signifient que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de la même manière et, inversement, que des situations différentes puissent faire l'objet d'un traitement différencié;

Considérant qu'en ce qui concerne le permis d'urbanisme délivré par le collège communal d'Estinnes pour un bâtiment agricole de dimensions analogues à celui refusé, il convient de rappeler que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, ne peut être retenue que pour autant que ce soit la même autorité qui, dans des situations comparables, adopte des décisions contradictoires; qu'en l'espèce, il y a lieu de constater que le permis d'urbanisme a été délivré par le collège communal tandis que l'acte attaqué a été adopté par le ministre sur recours; qu'il s'agit de deux autorités différentes qui disposent chacune d'un pouvoir d'appréciation;

Considérant que, s'agissant du permis unique délivré par le ministre le 6 juillet 2009 pour un projet similaire, dont font état les requérants, la comparabilité entre les deux situations n'a pas été montrée; qu'au contraire, il ressort de la motivation du permis déposé par les requérants que le projet d'Anhée s'insère dans un environnement boisé, ce qui n'est pas le cas du projet litigieux;

Considérant que l'autre pièce déposée au dossier des requérants, à savoir un extrait d'un article de presse, ne permet pas de connaître les circonstances particulières de l'affaire et l'éventuelle décision qui a été adoptée;

Considérant qu'à défaut pour les requérants de démontrer in concreto que la partie adverse leur a refusé ce qu'elle a accordé à un autre demandeur de permis qui se trouve dans une situation comparable, il n'est pas permis de considérer que le refus de permis attaqué est le fruit d'une appréciation entachée d'arbitraire ou d'une erreur manifeste d'appréciation; que, dès lors, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix décembre deux mille quatorze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.