CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.556 du 11 juin 2015

A. 212.000/XIII-6940

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée DORIMO,**
ayant élu domicile chez
Mes Gaëtan GOISSE et
Vincent LAMAL, avocats,
rue Pépin 26
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mars 2014 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) DORIMO qui demande l'annulation de la décision du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 20 janvier 2014 annulant la décision du collège communal de Mettet lui octroyant un permis d'urbanisme pour la construction de six gîtes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 avril 2015 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me L.-A. BAUM, loco Mes G. GOISSE et V. LAMAL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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. René de DORLODOT, gérant de la S.P.R.L. DORIMO, est propriétaire d'un bien sis à Ermeton-sur-Biert, rue Germensau, 16, cadastré section C, numéros 57 D et 57 Cpie.

Cette parcelle est reprise en zone agricole et en zone forestière au plan de secteur de Namur du 14 mai 1986. Elle serait également située en partie dans le périmètre d'un site Natura 2000.

La S.P.R.L. DORIMO exploite à cet endroit un établissement piscicole constitué de 29 bassins, pour lequel elle s'est vu délivrer un permis d'environnement par le collège communal de Mettet le 4 octobre 2004.

2. Le 30 avril 2013, la S.P.R.L. DORIMO introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de construire, sur cette parcelle, "6 gîtes sur pilotis dans un étang".

Elle précise dans sa demande qu'une dérogation est sollicitée dès lors qu'il s'agit de la construction de gîtes en zone agricole.

Selon les plans annexés à la demande, l'étang concerné par les actes et travaux projetés est exclusivement situé en zone agricole et ne figure pas en zone Natura 2000.

Par ailleurs, les bâtiments en projet s'implanteront à proximité d'un hangar agricole et d'une serre.

3. Le 21 août 2013, un accusé de réception de dossier complet est délivré à la société demanderesse.

4. Une enquête publique est réalisée du 16 août au 2 septembre 2013 sur la base de l'article 330, 11°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); elle donne lieu au dépôt de trois réclamations.

5. La direction du développement rural du département de la ruralité et des cours d'eau du service public de Wallonie (S.P.W.) émet, le 5 septembre 2013, un avis favorable à la demande, lequel est libellé comme suit :

" Le demandeur est agriculteur, pisciculteur, mais la demande ne concerne pas directement son activité agricole. Il s'agit d'une demande de création de plusieurs gîtes à la ferme, situés sur un étang piscicole de l'exploitation, à proximité immédiate de la voirie d'accès, d'une serre et d'un hangar existants. Considérant que l'attractivité du gîte sera renforcée par la présence des étangs, (donc intégrée à l'exploitation) on peut considérer cette demande comme une diversification de l'activité piscicole, utile au développement et à la poursuite de l'exploitation, avec une implantation logique permettant de limiter le mitage de la zone et l'incidence paysagère. Ces gîtes ne pourront [...] faire l'objet d'aucune autre affectation. Dans ces conditions, avis favorable".

6. Le 12 septembre 2013, la commission consultative communale pour l'aménagement du territoire et la mobilité (C.C.A.T.M.) de Mettet donne un avis défavorable sur le projet.

7. En sa séance du 23 septembre 2013, le collège communal de Mettet formule un avis favorable sur le projet.

8. Le 24 octobre 2013, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la dérogation sollicitée et sur le projet présenté, lequel est libellé comme suit :

" Le fonctionnaire délégué,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie en vigueur;

Vu le décret du 27 mai 2004 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 portant respectivement codification de la partie décrétale et de la partie réglementaire des dispositions du Livre I^{er} du Code du droit de l'environnement;

Considérant que DORIMO S.P.R.L. a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Germenseau à 5644 Ermeton-sur-Biert, cadastré Ermeton-sur-Biert : C n° 57d, c ayant pour objet : Construction de 6 gîtes;

Considérant que la demande de permis reçue à l'administration communale de Mettet, dont le récépissé porte la date du 09/08/2013, a fait l'objet d'un accusé de réception en date du 19/08/2013;

Considérant que le collège communal a sollicité l'avis du fonctionnaire délégué en date du 30/09/2013;

Vu que le bien est repris au plan de secteur de Namur approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986 en zone agricole et en zone forestière;

Vu que le bien jouxte un cours d'eau de deuxième catégorie;

Vu que le bien se situe en partie dans un site Natura 2000;

Considérant que la commune dispose d'une commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.);

Considérant que le projet déroge au plan de secteur;

Considérant que le projet est soumis à une enquête publique pour les motifs suivants : article 330, 11° du CWATUPE;

Considérant que l'enquête publique réalisée du 16/08/2013 au 02/09/2013 a suscité 3 réclamations;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- Le projet est non conforme aux prescriptions du plan de secteur.

Considérant que la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité a émis un avis défavorable en date du 12/09/2013;

Considérant qu'en réponse à la demande de la commune, la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement a transmis son avis en date du 05/09/2013;

Vu le rapport des actes et travaux projetés;

Considérant que le projet propose la création de 6 gîtes isolés sur un étang au sein d'une pisciculture;

Considérant que l'article 35 du CWATUPE précise que la zone agricole peut comporter des installations [de] tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole;

Considérant que cet article fait la distinction entre exploitation agricole et pisciculture;

Considérant que même si on accepte l'hypothèse d'une assimilation de la pisciculture à une exploitation agricole, ce qui n'est pas démontré, il convient également de vérifier que le projet fait partie intégrante de cette exploitation;

Considérant que cette condition implique la reconversion de bâtiments existants ou à tout le moins une implantation très proche; de manière notamment à éviter le mitage de la zone agricole;

Considérant que cette condition n'est pas rencontrée;

Considérant qu'aucun article dérogatoire ne trouve à s'appliquer;

J'émets un avis défavorable sur la dérogation sollicitée.

J'émets un avis défavorable au projet présenté".

9. Par une décision du 4 novembre 2013, le collège communal de Mettet octroie le permis sollicité.

10. Le fonctionnaire délégué suspend cette décision par un arrêté du 11 décembre 2013.

11. Par une délibération du 23 décembre 2013, le collège communal de Mettet décide de maintenir sa décision.

12. Par une note du 9 janvier 2014, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'énergie propose au Ministre d'annuler le permis litigieux.

13. Le 14 janvier 2014, les conseils de la S.P.R.L. DORIMO adressent au Ministre, via l'un des membres de son cabinet ministériel, un courrier électronique dans lequel ils sollicitent la levée de la suspension de la décision de la commune.

14. Par une décision du 20 janvier 2014, le Ministre annule la délibération du collège communal de Mettet du 4 novembre 2013 octroyant le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

" Le Ministre,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie;

Considérant que la S.P.R.L. «DORIMO» a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Mettet (Ermeton-sur-Biert), rue Germensau, cadastré section C, n° 57 d et 57 c et ayant pour objet la construction de 6 gîtes;

Considérant qu'en date du 4 novembre 2013, le collège communal de Mettet a octroyé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du collège communal de Mettet a été réceptionnée par le fonctionnaire délégué le 18 novembre;

Considérant que le fonctionnaire délégué a introduit une suspension auprès du Gouvernement en date du 12 décembre 2013, réceptionnée le 13 décembre 2013; que ladite suspension a été introduite dans les formes et délais légaux prescrits à l'article 108 du Code; qu'elle a été adressée à la demanderesse et au collège communal en même temps qu'au Ministre;

Considérant que la suspension introduite par le fonctionnaire délégué est motivée notamment comme suit :

« L'objet de cette demande se situe en zone agricole au plan de secteur de Namur [approuvé en date du] (sic) 14/05/1985;

L'article 35 du CWATUPE précise que la zone agricole peut comporter des installations [de] tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole; cet article fait la distinction entre exploitation agricole et pisciculture;

Considérant que même si on accepte l'hypothèse d'une assimilation de la pisciculture à une exploitation agricole, ce qui n'est pas démontré, il convient également de vérifier que le projet fait partie intégrante de cette exploitation;

Considérant que cette condition implique la reconversion de bâtiments existants ou à tout le moins une implantation très proche, de manière notamment à éviter le mitage de la zone agricole;

Considérant que cette condition n'est pas rencontrée;

Considérant qu'aucun article dérogatoire ne trouve à s'appliquer»;

Considérant que le collège communal a instruit la demande sur base de l'application du mécanisme dérogatoire aux prescriptions du plan de secteur visé par l'article 111 du Code; qu'il a octroyé le permis d'urbanisme en dépit de la décision du fonctionnaire délégué refusant l'octroi de la dérogation; que la décision du collège communal est motivée notamment comme suit :

« Vu que la parcelle est reprise en zone agricole et en zone forestière au plan de secteur;

Considérant que le dossier a été soumis à enquête publique du 16.08.2013 au 02.09.2013;

Considérant que les formalités d'enquête ont donné lieu à trois réclamations;

Considérant que le dossier a été soumis à l'avis de la C.C.A.T.M. du 12.09.2013;

Considérant que la voirie est suffisamment aménagée et équipée;

Le projet ne compromet pas la destination de la zone et son caractère architectural;

Considérant l'avis favorable du département de la ruralité en date du 05.09.2013 qui souligne : "le demandeur est agriculteur et pisciculteur, mais la demande ne concerne pas directement son activité agricole. Il s'agit d'une demande de création de plusieurs gîtes à la ferme, situés sur un étang piscicole de l'exploitation, à proximité immédiate de la voirie d'accès, d'une serre et d'un hangar existants. Considérant que l'attractivité du gîte sera renforcée par la présence des étangs, (donc intégrée à l'exploitation) on peut considérer cette demande comme une diversification de l'activité piscicole, utile au développement et à la poursuite de l'exploitation, avec une implantation logique permettant de limiter le mitage de la zone et l'incidence paysagère. Ces gîtes ne pourront [...] faire l'objet d'aucune autre affectation. Dans ces conditions : avis favorable".

Considérant que le département de la ruralité a l'opportunité de juger que l'article 35 peut être appliqué pour le tourisme;

Considérant l'avis favorable du commissariat au tourisme avec des plans modifiés comme sollicités avec des surfaces adaptées par gîte;

Considérant que le projet est implanté en zone agricole au plan de secteur et que le demandeur est agriculteur et pisciculteur;

Considérant les éléments qui précèdent, l'article 111 du CWATUPE peut être appliqué;

Considérant que les matériaux employés ne sont pas contraires au CWATUPE;

Considérant que le projet ne compromet pas la destination de la zone;

Le collège communal en séance du 04.11.2013 a émis un avis favorable sur le projet présenté»;

Considérant que l'article 35 du CWATUPE dispose que :

[...]

Considérant que l'article 452/32 du même Code dispose que :

[...]

Considérant que la pisciculture, visée seulement au dernier alinéa de l'article 35, n'est permise que dans les conditions établies par le Gouvernement (voir arrêt du Conseil d'Etat n° 108.707 du 3 juillet 2002 et par analogie l'arrêt du Conseil d'Etat n° 223.684 du 3 juin 2013); que ces conditions ne prévoient pas la possibilité de créer des gîtes; que dès lors le projet est dérogatoire au plan de secteur;

Considérant que le fonctionnaire délégué ayant refusé d'octroyer la dérogation aux prescriptions du plan de secteur, le collège communal devait refuser le permis d'urbanisme sur base de l'article 114 du Code; que la procédure suivie par le collège communal est irrégulière;

Considérant, par ailleurs et à titre informatif, que l'article 111 du Code ne peut s'appliquer en l'espèce, la demande ne visant ni la transformation, ni l'agrandissement, ni la reconstruction d'une construction, d'une installation ou d'un bâtiment au sens de cette disposition dérogatoire;

Considérant que la suspension introduite par le fonctionnaire délégué est fondée; qu'il y a lieu d'annuler le permis d'urbanisme délivré;

DECIDE :

Article 1er. - La décision du 4 novembre 2013 du collège communal de Mettet octroyant le permis d'urbanisme sollicité par la S.P.R.L. «DORIMO» pour la construction de 6 gîtes, est annulée";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 35 et 452/32 du CWATUPE, 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 selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, de l'erreur de droit et de fait, ainsi que du principe de bonne administration et de minutie qui implique que l'autorité doit procéder à l'examen complet des circonstances de la cause, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

Considérant que, dans une première branche, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'annuler le permis délivré par l'autorité communale au motif que la pisciculture ne constitue pas une activité agricole au sens des deux premiers alinéas de l'article 35 du CWATUPE; qu'elle estime que c'est à tort qu'il considère que, dès lors que le septième alinéa de cette disposition délègue au Gouvernement la compétence de fixer les conditions de délivrance des permis relatifs à la pisciculture et que ce dernier n'a pas expressément prévu la possibilité d'implanter des gîtes, les activités de tourisme à la ferme devraient être exclues dans le cadre d'une activité piscicole; qu'elle fait valoir qu'en suivant un tel raisonnement et en considérant que le projet est dérogatoire au plan de secteur, le Ministre commet une erreur de droit et de fait; qu'elle soutient que, au contraire, aucune distinction ne peut être déduite de l'article 35 du CWATUPE entre les activités de pisciculture et les autres activités agricoles au sens large visées à l'alinéa premier de cet article;

qu'elle prétend que le texte décrétal n'exclut pas la pisciculture des activités agricoles et ne fait qu'encadrer son développement; qu'elle fait référence à cet égard aux travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et relève que, à une question qui lui était posée relative à l'admission de la pisciculture en zone agricole, le Ministre a indiqué que la pisciculture fait partie de l'agriculture; qu'elle en déduit que les deux premiers alinéas de l'article 35 sont applicables à la pisciculture;

qu'elle expose que le Conseil d'Etat s'est lui-même prononcé en faveur d'une interprétation extensive de l'agriculture et que la Cour de cassation considère que la location d'un bien immeuble pour y faire de la pisciculture est un bail à ferme;

qu'elle affirme également que le seul fait pour le Gouvernement d'encadrer, via l'article 452/32 du CWATUPE, les constructions relatives à l'exercice même des activités piscicoles n'a pas pour conséquence de modifier la nature intrinsèque de la pisciculture, à savoir une activité agricole; qu'elle ajoute que l'article 452/32 n'a pas et ne peut pas avoir pour effet de restreindre la portée d'une disposition décrétale et que si tel était le cas, le Gouvernement aurait outrepassé la portée de la délégation consentie dans l'article 35, si bien qu'il conviendrait dans un tel cas d'écarter l'application l'article 452/32 sur la base de l'article 159 de la Constitution et, par voie de conséquence, d'annuler l'acte attaqué dès lors que ce dernier, en tant qu'il prend appui sur un arrêté irrégulier, serait également illégal;

qu'elle conclut que la pisciculture constitue bien une activité agricole et que, a fortiori, ses installations constituent ensemble une exploitation agricole; qu'elle en infère que trouve à s'appliquer le deuxième alinéa de l'article 35 prévoyant la

possibilité de comporter des installations d'accueil de tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole;

qu'elle observe aussi que la notion d'installation de tourisme à la ferme n'est pas définie par l'article 35 du CWATUPE, lequel précise uniquement que l'installation doit "faire partie intégrante d'une exploitation agricole" en sorte que, en l'espèce, le projet de gîtes litigieux fait partie intégrante de son exploitation au sens de cette disposition, dès lors qu'il est situé dans le périmètre de ladite exploitation et qu'il présente une proximité suffisante avec une serre et un hangar existants;

qu'elle considère encore qu'à défaut pour l'article 35 du CWATUPE d'avoir précisé que l'accueil touristique devait prendre lieu et place au sein des installations destinées à l'activité agricole, ce texte ne peut se comprendre que comme signifiant que de nouvelles installations peuvent être érigées;

qu'elle déduit de ces éléments que le projet est conforme à la destination de la zone et que le collège communal était compétent pour délivrer le permis sollicité nonobstant l'avis défavorable du fonctionnaire délégué;

qu'elle fait valoir, à titre subsidiaire, que si, par impossible, il fallait considérer que l'article 35 du CWATUPE opère une distinction entre les activités agricoles, d'une part, et l'activité piscicole, d'autre part, en excluant cette dernière des activités agricoles, cet article entraînerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'à aucun moment le législateur ne précise les motifs pour lesquels une telle distinction devrait être opérée; que, à son sens, aucun motif objectif ne justifie que l'on ne considère pas l'élevage de poissons comme étant une activité agricole au même titre que l'élevage de poulets, de chevaux, de vaches, voire que l'horticulture; qu'elle sollicite que soit par conséquent posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

Considérant que, dans une seconde branche, la partie requérante constate que l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas, et à tout le moins pas de manière adéquate, aux observations qu'elle avait transmises dans le cadre de l'instruction de la demande, ni à l'avis du département de la ruralité, alors que les dispositions visées au moyen imposent à l'autorité compétente de motiver de manière adéquate les raisons pour lesquelles elle entend adopter sa décision en écartant les arguments soulevés par le demandeur de permis ou par une instance d'avis;

qu'elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué, d'une part, de ne pas répondre à la question de la qualification de la pisciculture et, d'autre part, d'opérer une confusion entre les conditions de délivrance des permis pour une telle activité et la possibilité,

une fois que cette activité est légalement établie, de bénéficier comme toute activité agricole, de la possibilité de créer des gîtes à la ferme;

qu'elle juge irrelevante en l'espèce la référence, faite dans l'acte attaqué, à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 108.707 du 3 juillet 2002 étant donné que cette affaire concernait la question de l'implantation d'un refuge de pêche en l'absence d'arrêté précisant les conditions auxquelles un tel permis peut être délivré; qu'elle estime que la référence faite, dans le même acte, à l'arrêt n° 223.684 du Conseil est tout autant inopportune étant donné que cet arrêt a été rendu dans une affaire relative à la zone forestière et qu'il se prononce sur les conditions de délivrance d'un permis relatif à une pisciculture et non à un gîte à la ferme; qu'elle se réfère enfin aux travaux préparatoires de l'article 36 du CWATUPE, lesquels avaient été cités dans son argumentaire;

Considérant que, dans le mémoire en réponse et quant à la première branche, la partie adverse soutient que la pisciculture n'est pas une exploitation agricole; qu'elle relève que l'ancien article 176 du CWATUPE relatif à la zone agricole ne permettait, sauf application des mécanismes dérogatoires des articles 185 à 188 du même Code, que des activités agricoles ou liées à l'agriculture; qu'elle considère que, par la réforme de 1997, le législateur wallon a permis que "des activités non agricoles" puissent être autorisées en zone agricole, à certaines conditions; qu'elle fait valoir que les activités non agricoles, dont à son sens fait partie la pisciculture, doivent être distinguées des constructions liées aux exploitations agricoles visées à l'article 35, alinéa 2, du CWATUPE; qu'elle en infère que le législateur wallon, postérieurement à l'arrêt de la Cour de Cassation invoqué par la partie requérante, a considéré que la pisciculture n'était pas une activité agricole et cite de la doctrine à cet égard; qu'elle relève enfin que c'est à juste titre que l'auteur de l'acte attaqué a estimé, par analogie à l'enseignement de l'arrêt n° 223.684 du 3 juin 2013, que la pisciculture est une "fonction secondaire" de la zone agricole dès lors que les articles 35 et 36, derniers alinéas du CWATUPE, sont rédigés de manière similaire;

que la partie adverse déduit de ce qui précède que le fonctionnaire délégué n'a commis aucune erreur en soulignant que l'article 35 du CWATUPE réalise une distinction entre exploitation agricole et pisciculture; qu'elle ajoute que les établissements piscicoles ne constituent pas les installations nécessaires à l'exercice de l'activité agricole puisqu'elles en sont étrangères; qu'elle estime enfin que, en ce qu'ils ne constituent pas des constructions liées aux exploitations agricoles, les six gîtes litigieux ne pouvaient être autorisés en vertu de l'article 35, alinéa 2, du CWATUPE;

Considérant que la partie adverse soutient ensuite que le projet litigieux ne rentre pas dans la catégorie des activités non agricoles autorisables en vertu de l'article 35, alinéas 3 et suivants, du CWATUPE; qu'elle relève qu'il résulte du texte de l'article 35, du commentaire de cet article et des deux arrêts cités par l'acte attaqué que la pisciculture, visée seulement au dernier alinéa de l'article 35, ne peut être autorisée en zone agricole que dans les conditions établies par le Gouvernement; qu'elle souligne que l'article 452/32 du CWATUPE détermine le type d'établissement piscicole autorisable ainsi que les conditions auxquelles ces projets d'établissements doivent répondre et qu'il ressort de la lecture de cet article que les "gîtes à la ferme" ne sont pas mentionnés et ne peuvent donc pas être autorisés en zone agricole sans le recours au mécanisme de la dérogation;

qu'elle fait encore valoir qu'en l'espèce, il résulte de l'ensemble des éléments du dossier administratif, qu'elle énumère, que tant les autorités administratives que les riverains et la partie requérante ont considéré que le projet était dérogatoire au plan de secteur et ne pouvait donc pas être autorisé en vertu de l'article 35 du CWATUPE; qu'elle en déduit que, comme le précise l'acte attaqué, à partir du moment où la dérogation a été refusée par le fonctionnaire délégué, le collège communal devait refuser le permis sollicité sur la base de l'article 114 du CWATUPE; qu'elle ajoute que la partie requérante a introduit sa demande de permis sous le régime de la dérogation, si bien que son intérêt au moyen est contestable, cette dernière ne pouvant, dans ces circonstances, soutenir à l'occasion de la présente procédure, que son projet est conforme à l'article 35;

Considérant que la partie adverse soutient aussi que l'article 452/32 du CWATUPE n'est pas illégal et se fonde pour ce faire sur le texte des articles 23, alinéa 2, 2°, et 41 du CWATUPE, lesquels prévoient que les zones visées à l'article 25 peuvent faire l'objet de "prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique ou planologique", ainsi que sur l'arrêt du Conseil d'Etat n° 183.593 du 29 mai 2008, en cause de BILLA et consorts;

Considérant que la partie adverse soutient enfin qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

que, sur ce point, elle fait valoir que la distinction opérée par l'article 35 du CWATUPE entre les activités agricoles et les activités piscicoles en termes d'aménagement du territoire est justifiée par le fait que la pisciculture ne constitue pas une activité agricole; qu'elle rappelle que l'autorisation en zone agricole des activités non agricoles visées par le CWATUPE, telles que la pisciculture, constitue une exception et que cette activité constitue, à ce titre, une fonction secondaire de la zone agricole; qu'elle expose que cette distinction relève de la nature même de

l'aménagement du territoire et se réfère à la doctrine et la jurisprudence; qu'elle observe également que la section de législation du Conseil d'Etat n'a relevé aucune discrimination lors de l'adoption du projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1997 et que l'on n'aperçoit dès lors pas à ce stade, que l'article 35 pourrait jamais créer une quelconque discrimination;

qu'elle souligne aussi que l'article 35 délègue au Gouvernement wallon le soin de déterminer les conditions de délivrance des permis relatifs aux activités non agricoles telles que la pisciculture et que la Cour constitutionnelle est sans compétence pour contrôler la constitutionnalité de dispositions réglementaires; qu'elle note que la partie requérante ne critique pas l'habilitation donnée par le législateur au Gouvernement et qu'il n'y a pas lieu de poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle au sujet de dispositions réglementaires;

Considérant que, quant à la seconde branche, la partie adverse soutient qu'il est de jurisprudence constante que l'administration n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées lors de l'enquête publique et estime qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué permet à suffisance de comprendre les raisons de l'annulation du permis litigieux et ce, d'autant plus que le projet litigieux ne pouvait être autorisé sans l'application du mécanisme dérogatoire;

Considérant que, dans le mémoire en réplique et quant à la première branche, la partie requérante estime que l'article 176 du CWATUP, ancien, autorisait la pisciculture au titre d'exploitation agricole en conformité au zonage et se réfère à la doctrine; qu'elle estime également que, par sa réforme de 1997, le législateur n'a pas entendu exclure la pisciculture des exploitations agricoles et rappelle le contenu des travaux préparatoires dudit décret sur ce point;

qu'elle infère du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée, du portail de l'agriculture wallonne ainsi que d'autres éléments qu'elle produit que l'aquaculture constitue bien de l'agriculture;

qu'elle reproche à la partie adverse de passer sous silence le fait que l'autorité la plus compétente pour se prononcer en matière d'agriculture, à savoir la direction du développement rural, a remis un avis favorable dans le cadre de l'instruction de la demande;

qu'elle estime également que le fait d'avoir déposé une demande de permis en sollicitant une dérogation à la zone ne la prive pas de son intérêt au moyen, s'étant uniquement conformée sur ce point à l'avis de la commune, laquelle a suivi l'avis du

fonctionnaire délégué; qu'elle affirme avoir bien intérêt à contester l'interprétation erronée de l'administration sur son activité agricole;

qu'elle écrit que la référence aux articles 23, alinéa 2, 2°, et 41 du CWATUPE n'est pas pertinente dès lors que l'article 452/32 du même Code ne contient pas des prescriptions supplémentaires s'appliquant à certaines zones, mais bien, si l'interprétation de la partie adverse est confirmée, une limitation totale de la destination de la zone agricole à l'échelle de la Région; qu'elle considère qu'il ne s'agit donc plus d'une précision mais d'une modification de l'affectation prévue par le législateur sur tout le territoire; qu'elle relève que le Conseil d'Etat a confirmé dans son arrêt BILLA que les prescriptions complémentaires ne peuvent que préciser les définitions des zones, non y déroger, et qu'elles ne visent qu'une petite zone comparée à l'échelle du plan de secteur; qu'elle estime qu'en l'espèce, "c'est toute la zone agricole qui se voit ainsi limitée par les exploitations autorisables"; qu'elle conclut qu'en adoptant l'article 452/32, précité, le Gouvernement est allé au-delà de son habilitation et que cet article doit être écarté, si celui-ci est interprété comme excluant la pisciculture des activités agricoles admissibles en zone agricole;

qu'elle expose enfin que s'il devait être considéré que l'article 35 opère une distinction entre les exploitations agricoles et la pisciculture, la question préjudicielle qu'elle suggère prend tout son sens; qu'elle constate qu'aucun motif n'est avancé pour justifier cette différence de traitement et soutient que l'ensemble des textes légaux relatifs à la pisciculture font de celle-ci une exploitation agricole, si bien que ce type d'exploitations doit être considéré comme une exploitation agricole et doit pouvoir développer des gîtes à la ferme, au même titre que l'élevage de bovins, de caprins, de chevaux, etc.; qu'elle ajoute que la section de législation du Conseil d'Etat n'aurait pas pu déceler la moindre discrimination étant donné que le texte n'en consacre pas, alors que c'est l'interprétation erronée de la partie adverse qui a pour effet de créer cette discrimination;

Considérant que, quant à la seconde branche, la partie requérante réitère l'argumentation développée dans le cadre de sa requête en annulation;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient d'abord que le principe d'indépendance des polices administratives exclut que le sens de l'article 35 soit tiré d'autres législations wallonnes que le CWATUPE dont les objectifs spécifiques doivent être pris en compte; qu'elle en infère que le sens large donné à l'activité agricole dans le Code wallon de l'agriculture ou même le sens commun qui ressort du dictionnaire ne permettent pas d'établir que la pisciculture est une activité agricole au sens de cet article 35; qu'elle invoque encore à cette fin le principe d'interprétation restrictive des législations de police spéciale;

qu'elle se livre alors à une lecture de l'article 35 dont elle tire que si la pisciculture faisait partie de l'agriculture, le législateur n'aurait pas pris la peine de consacrer un alinéa distinct aux conditions de délivrance du permis à l'activité piscicole et qu'on ne verrait pas pourquoi il aurait rangé la pisciculture parmi des activités qui sont précisément étrangères à l'agriculture; qu'elle écrit aussi que la pisciculture ne peut à tout le moins être considérée comme une activité agricole comme les autres;

qu'elle se réfère enfin à la définition de la zone agricole contenue dans le décret du 24 avril 2014 "abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial" et aux travaux préparatoires de celui-ci; qu'elle note que ces travaux préparatoires présentent comme suit le nouvel article D.II.31, paragraphe 2 :

" Le § 2 regroupe les activités qui ne sont ni agricoles, ni complémentaires ou de diversification de l'activité agricole. Cela reprend les actuels alinéas 3, 5 et 6 en tenant compte de la liste de l'actuel alinéa 7. L'alinéa 2 du § 2 prévoit spécifiquement la possibilité d'implanter une ou plusieurs éoliennes aux conditions fixées par la législation en vigueur. On notera à ce sujet que le Gouvernement a actualisé le cadre de référence en modifiant les balises pour l'implantation des éoliennes. Il a d'autre part adopté un avant-projet de conditions sectorielles en application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ainsi qu'un avant-projet de décret réorganisant les mécanismes d'autorisation d'implantation des parcs éoliens. L'article D.II.31 vise en réalité [à] mettre fin au régime actuel qui fait que tous les parcs éoliens sont nécessairement non conformes aux prescriptions du plan de secteur, ce qui conduit à utiliser systématiquement le mécanisme de l'article 127, § 3, de l'actuel CWATUPE qui, en principe, ne doit être utilisé, selon le Conseil d'Etat, qu'à titre exceptionnel. Quand son usage devient systématique, il n'a plus rien d'exceptionnel";

qu'elle en infère qu'il n'y a aucun doute sur la volonté du législateur wallon de ne pas considérer la pisciculture comme une activité agricole au sens de l'alinéa 1er de l'article 35 du CWATUPE;

qu'elle ajoute que les dispositions relatives à la pisciculture sont les mêmes aux articles 35 et 36 du Code et que cette activité est soumise à un régime identique en zone agricole et en zone forestière; qu'elle se réfère à l'arrêt n° 223.634 où il a été jugé que la pisciculture était une fonction secondaire de la zone forestière; qu'elle conclut que "la pisciculture ne peut pas à la fois ressortir à l'activité agricole et à l'activité forestière";

Considérant, sur l'intérêt de la partie requérante au moyen, qu'avoir présenté, dans la demande de permis d'urbanisme, son projet de construction de six gîtes à la ferme comme dérogatoire au plan de secteur ne rend pas inadmissible de soutenir, au stade du recours en annulation, que ledit projet est conforme à

l'article 35 du CWATUPE; que la qualification donnée à son projet dans le formulaire de demande de permis n'a pas pour effet de lier définitivement le demandeur de permis pour la suite de la procédure;

Considérant que la partie requérante a intérêt au moyen qu'elle invoque;

Considérant, sur la première branche, que l'article 35 du CWATUPE dispose 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. 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.

Sont admises, en tant qu'activités accessoires à l'activité agricole, les unités de biométhanisation, pour autant qu'elles utilisent principalement des effluents d'élevage et résidus de culture issus d'une ou plusieurs exploitations agricoles.

Elle peut être exceptionnellement destinée aux activités récréatives de plein air pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. Pour ces activités récréatives, les actes et travaux ne peuvent y être autorisés qu'à titre temporaire sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant.

Les refuges de pêche et les petits abris pour animaux y sont admis pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce.

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";

que l'article 452/32 du même Code prévoit quant à lui :

" Sont seuls autorisés les établissements piscicoles qui consistent en des étangs, des bassins, des locaux techniques et des équipements connexes nécessaires à l'élevage et à la production de poissons.

Les bâtiments d'exploitation sont constitués de volumes simples, sans étage, comportant une toiture à deux versants de même pente. Les élévations sont réalisées en matériaux naturels.

Pour autant qu'il fasse partie intégrante de l'exploitation, le logement de l'exploitant dont la pisciculture constitue la profession peut être admis si l'entreprise justifie au moins une unité de main d'œuvre";

Considérant que la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si, aux termes de l'article 35 du CWATUPE, une exploitation piscicole peut comporter des installations de tourisme à la ferme ou si ces dernières ne peuvent être autorisées qu'en dérogation à l'article 35, sur la base des articles 111 et suivants du même Code, lorsque ceux-ci sont applicables;

Considérant que pour répondre à cette question, il convient d'établir que la pisciculture relève, ou non, de l'agriculture au sens général du terme, telle que visée à l'article 35, alinéa 1er, du CWATUPE et que, par conséquent, une exploitation piscicole peut être considérée comme une exploitation agricole au sens de l'alinéa 2 du même article;

Considérant que l'article 35, alinéa 1er, du CWATUPE décrit la fonction de la zone agricole, laquelle est destinée à accueillir toutes les activités inhérentes à l'agriculture au sens général du terme et contribue au maintien et à la formation du paysage;

que l'alinéa 2 détermine les constructions admises dans cette zone, à savoir les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession ainsi que des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante de l'exploitation agricole;

que l'alinéa 4 se réfère aussi à l'activité agricole et à l'exploitation agricole en qualifiant d'activités accessoires à l'activité agricole, les unités de biométhanisation admises;

que, à l'alinéa 5, le législateur permet les activités récréatives de plein air "exceptionnellement", "pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone"; que, à cet alinéa, le législateur crée un élément de mixité dans la zone agricole et indique, par les mots précités, que cette affectation a un caractère secondaire par rapport à l'agriculture;

que, à l'alinéa 3, le législateur permet aussi certains modules de production d'énergie qui n'ont pas de lien nécessaire avec l'agriculture; qu'il l'indique à nouveau par les mots "exceptionnellement" et "pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone";

qu'à l'alinéa 6, le législateur admet à nouveau deux types de constructions qui sont certainement étrangères à l'agriculture ou l'exploitation agricole : les refuges de pêche et les petits abris pour animaux; qu'il n'indique pas explicitement le caractère secondaire de cette affectation; que les mots utilisés à cette fin aux alinéas 5 et 3 ne sont pas utilisés à l'alinéa 6; qu'il met toutefois des limites à cette affectation secondaire; que les mots "même à titre temporaire", par lesquels il exclut l'aménagement des refuges de pêche et petits abris pour animaux en vue de leur utilisation pour la résidence ou l'activité de commerce, évoquent en outre l'admission "à titre temporaire" visée à l'alinéa précédent et font le lien avec celui-ci;

que l'alinéa 7 contient enfin une habilitation au Gouvernement à fixer des conditions de délivrance du permis relatif à des actes visés à l'alinéa 6 (refuges de pêche), à l'alinéa 5 (activités récréatives de plein air), à l'alinéa 3 (modules de production d'électricité et de chaleur), à l'alinéa 4 (unités de biométhanisation) ainsi que les conditions de la délivrance du permis relatif à trois catégories d'actes non encore mentionnés explicitement dans l'article : le boisement, la culture intensive d'essences forestières et la pisciculture;

Considérant que l'alinéa 7 vise tantôt des activités liées à l'agriculture (unités de biométhanisation), tantôt des actes ressortissant aux fonctions secondaires (activités récréatives de plein air, modules de production d'électricité et de chaleur, refuges de pêche, mais pas les petits abris pour animaux); que les activités visées sont tantôt mentionnées explicitement dans les alinéas précédents, tantôt pas (boisement, culture intensive d'essences forestières, pisciculture);

Considérant que le texte de l'article 35, précité, apparaît organisé de la manière suivante : la fonction principale est visée aux alinéas 1er, 2 et 4, les fonctions secondaires font l'objet d'une présentation dans les alinéas 3, 5 et 6 de l'article et l'alinéa 7 contient une habilitation qui porte sur des actes qui relèvent de tous les alinéas précédents;

Considérant que la pisciculture ne fait pas partie des fonctions secondaires visées aux alinéas 3, 5 et 6; que l'alinéa 1er vise "l'agriculture au sens général du terme"; que celle-ci comprend aussi l'élevage; que la pisciculture relève de l'élevage; que l'organisation du texte et le sens large donné à l'agriculture convainquent que la pisciculture relève de l'agriculture à l'article 35 du CWATUPE; qu'une déclaration du Ministre au cours des travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine est en ce sens (Rapport, Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222, p. 142);

Considérant que le principe d'interprétation restrictive des législations de police ne conduit pas à une autre solution; qu'il tend en effet à l'interprétation la plus favorable à la liberté de l'administré; que ce n'est pas celle que préconise la partie adverse en invoquant ledit principe;

Considérant que la portée de l'alinéa 7 de l'article 35 est de permettre au Gouvernement de fixer des conditions relatives à l'exercice de cette activité agricole; que tel est l'objet de l'article 452/32 intitulé "De la pisciculture"; que ce texte renforce les conditions d'autorisation des établissements, des bâtiments d'exploitation et du logement de l'exploitant; qu'il n'exclut pas "les installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation" admissibles en application de l'article 35, alinéa 2; que l'habilitation ainsi donnée au Gouvernement ne fait pas double emploi avec le pouvoir d'adopter des prescriptions supplémentaires que le législateur crée aux articles 23 et 41 du Code; que ces prescriptions supplémentaires ne sont en effet applicables que dans telle zone de tel plan de secteur où le Gouvernement décide facultativement de les insérer en révisant le plan de secteur; qu'en revanche, les conditions visées à l'article 35, alinéa 7, sont applicables en toute zone agricole;

Considérant que cette analyse n'est pas dictée par l'utilisation de la définition de l'aquaculture donnée dans d'autres législations wallonnes; que la circonstance que l'article D.3 du Code wallon de l'agriculture fait de l'aquaculture une activité agricole est toutefois un élément de cohérence systémique;

Considérant que la lecture de l'article 36 relatif à la définition de la zone forestière n'éclaire pas de manière significative l'interprétation à donner de l'article 35; que l'article 36 n'est pas organisé de la même façon que l'article 35 relativement à la fonction principale et aux fonctions secondaires; que, surtout, l'article 36 affecte la zone forestière à titre principal à la sylviculture et que cette fonction est moins large que "l'agriculture au sens général du terme" visée à l'article 35; que le sens des mots ne permet pas d'admettre que la sylviculture englobe la pisciculture; que la mention de la pisciculture est nécessaire à son admission en zone forestière, contrairement à la mention de la pisciculture en zone agricole;

Considérant que le décret du 24 avril 2014 "abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial [CoDT]" n'est pas encore en vigueur; que le législateur n'en fait pas un décret interprétatif de l'article 35 du CWATUPE; que l'organisation nouvelle de la définition de la zone agricole, à l'article D.II.31 du CoDT, permet peut-être des

conclusions différentes, mais qu'elle ne suffit pas à écarter les arguments interprétatifs de l'article 35 du CWATUPE énoncés ci-dessus;

Considérant que la pisciculture est admise en zone agricole au titre d'activité agricole et que la délivrance du permis a lieu aux conditions prescrites par le Gouvernement à l'article 452/32; que, dans l'instruction de la demande, l'administration est tenue de procéder à l'appréciation du bon aménagement des lieux;

Considérant que c'est à tort que l'auteur de l'acte entrepris a considéré que le projet litigieux était dérogatoire au plan de secteur; qu'il a violé l'article 35 du CWATUPE;

Considérant que moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que l'accueil de la seconde branche ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que la requérante réclame une indemnité de procédure liquidée à 1.320 euros;

Considérant que la requête a été introduite le 24 mars 2014 c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure (le 2 avril 2014); qu'il ne peut dès lors être fait droit à la demande d'indemnité de procédure faite par la partie requérante,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 20 janvier 2014 annulant la décision du collège communal de Mettet octroyant à la S.P.R.L. DORIMO un permis d'urbanisme pour la construction de six gîtes.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le onze juin deux mille quinze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M^me^	VOGEL,	conseiller d'Etat,
M^me^	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

C. BERTIN. M. HANOTIAU.