

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.855 du 18 février 2016

A. 213.455/XIII-7082

En cause : **DRIESSENS** Margareta,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Michel MAGUIN VREUX, avocat,
rue Robert Boisacq 1
1330 Rixensart,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juillet 2014 par Margareta DRIESSENS qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 12 mai 2014 octroyant à Madame VAN PEE et Monsieur STINGLHAMBER un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation sur une parcelle sise rue Barbette, 15 à Bornival, cadastrée section A, n° 30c;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. RENDERS, auditeur adjoint 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 27 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 décembre 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Marie BAZIER, loco Me J.-M. MAGUIN VREUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Karine TRIMBOLI, loco Me M. ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, 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 cause se présentent comme suit :

1. Le 29 juin 2012, Madame VAN PEE et Monsieur STINGLHAMBER introduisent auprès de l'administration communale de la ville de Nivelles une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation sur le bien sis rue Barbette, 15 à Bornival cadastré section A, numéro 30c.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Nivelles, adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets.

La demande de permis comporte une demande de dérogation au plan de secteur pour les motifs que "la grange existante risque de s'effondrer. La reconstruction se situe en front de voirie équipée sur base d'anciennes constructions (grange et étable). La reconstruction s'intègre au site bâti et ne compromettra pas l'aménagement de la zone agricole. La reconstruction respecte et maintient les lignes de force du paysage (même gabarit, même matériaux que ceux existants)".

Les demandeurs de permis détiennent la nue-propriété du bien, tandis que Margareta DRIESSENS bénéficie de l'usufruit à titre viager.

2. Le 26 juillet 2012, la ville de Nivelles accuse réception du dossier complet de la demande.

3. Le 20 août 2012, la direction du développement rural du département de la ruralité et des cours d'eau de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) émet un avis favorable.

4. Du 22 août au 5 septembre 2012, une enquête publique se déroule. Deux réclamations sont déposées, dont celle de la requérante.

5. Le 24 septembre 2012, le collège communal de Nivelles émet un avis défavorable sur le projet et sollicite des plans modificatifs des demandeurs de permis.

6. Le 4 septembre 2013, les demandeurs de permis complètent leur demande afin de répondre à l'avis du 24 septembre 2012.

7. Le 30 septembre 2013, le collège communal de Nivelles émet un avis favorable conditionnel sur le projet (notamment la pose d'une haie latérale).

8. Le 8 novembre 2013, le fonctionnaire délégué refuse la demande de dérogation au plan de secteur et émet un avis défavorable sur le projet.

Il ressort notamment de cet avis ce qui suit :

" [...]

Considérant que la demande vise la démolition d'un ensemble constitué de granges, garages, remises et étables existants et la construction d'une habitation;

Considérant que la demande n'est pas conforme à la destination de la zone définie par le plan de secteur;

Considérant que les bâtiments existants ne présentent aucune caractéristique architecturale et/ou patrimoniale en justifiant le maintien; qu'ils sont vétustes et que leur démolition assainira la parcelle;

Considérant que la zone agricole telle que définie par le plan de secteur est une zone non urbanisable «... destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage» comme le définit l'article 35 du CWATUPE;

Considérant que la démolition de bâtiments en ruines et vétustes permet à la zone agricole de retrouver son affectation;

Considérant par ailleurs que toute dérogation doit revêtir un caractère exceptionnel; que ce caractère exceptionnel doit être démontré par le fait que l'octroi de la dérogation permettrait d'implanter le projet de manière optimale à l'endroit considéré; qu'il ne peut être démontré que l'implantation d'une nouvelle construction unifamiliale en zone agricole soit optimale;

Considérant l'article 111 du CWATUPE;

La dérogation au plan de secteur est refusée.

J'émet un avis défavorable au projet présenté".

9. Le 31 décembre 2013, le collège communal de Nivelles refuse la demande de permis. Cette décision est notifiée aux demandeurs de permis par un courrier du 2 janvier 2014, réceptionné le 10 janvier.

10. Par un courrier du 22 janvier 2014, réceptionné le 24 janvier, les demandeurs de permis introduisent un recours auprès du ministre.

11. Le 24 février 2014, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur le projet.

12. Par un courrier du 10 avril 2014, réceptionné le 11 avril, les demandeurs de permis adressent un rappel au ministre.

13. Le 12 mai 2014, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité accorde le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée aux demandeurs de permis, au collègue communal de Nivelles et au fonctionnaire délégué par des courriers recommandés du 12 mai 2014. Elle est transmise à la partie requérante par un courrier recommandé du 3 juin 2014;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité ratione temporis du recours; que, s'appuyant sur le cachet du greffe du Conseil d'Etat sur la requête, elle soutient que le recours en annulation, s'il est daté du 30 juillet 2014, a été introduit seulement le 20 août 2014; qu'elle observe que l'acte attaqué a été pris le 12 mai 2014 et en déduit que le recours est tardif;

Considérant que l'acte attaqué a été notifié à la partie requérante par un courrier du 3 juin 2014, qui n'a pu être réceptionné au plus tôt que le lendemain; que le recours en annulation a été introduit par un pli recommandé du 30 juillet 2014, soit dans le délai de soixante jours prescrit par l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat; que, si l'exemplaire de la requête en annulation transmis à la partie adverse a été estampillé au 20 août 2014, c'est pour satisfaire à la demande de régularisation de la requête adressée à la partie requérante par un courrier du 5 août 2014 du greffe du Conseil d'Etat en application de l'article 3bis, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité; que, conformément à l'article 3bis, alinéa 3, du même texte, la partie requérante a régularisé l'introduction de sa requête dans les quinze jours de la réception du courrier précité du 5 août 2014 en manière telle qu'elle "est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi", soit le 30 juillet 2014; que le recours n'est pas tardif; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, § 1^{er}, 35, 111 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); que l'argumentation qu'elle développe permet de considérer qu'il est également pris de l'erreur manifeste d'appréciation et, comme le relève la partie adverse, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle rappelle tout d'abord les exigences qui résultent des articles 1^{er}, § 1^{er}, et 35 du CWATUPE; qu'elle observe ensuite qu'en application de l'article 111 du CWATUPE, il est possible de délivrer un permis d'urbanisme dérogatoire aux prescriptions d'un plan de secteur relativement à la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment ou d'installations existants dont l'affectation n'est pas conforme au plan de secteur, pour autant que le projet s'intègre au site bâti ou non bâti; qu'elle souligne que, conformément à l'article 114 du CWATUPE, le permis dérogatoire ne peut jamais être délivré qu'à titre exceptionnel, la motivation de l'acte devant faire apparaître le caractère exceptionnel de la dérogation; qu'elle soutient qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne comporte aucune motivation quant au caractère exceptionnel de la dérogation, y compris après une lecture minutieuse de l'avis favorable du 24 février 2014 de la commission d'avis sur les recours, la décision n'expliquant pas "en quoi il pouvait bien se justifier d'accorder une dérogation à titre exceptionnel pour permettre à des personnes qui ne sont pas exploitants agricoles d'ériger une habitation dans une zone définie comme exclusivement destinée à l'exploitation agricole"; qu'elle réfute d'autant plus le caractère exceptionnel de la dérogation qu'à son estime, le projet ne s'intègre pas au contexte bâti local qui consiste exclusivement en trois ou quatre habitations anciennes de type ferme implantées d'un seul côté du chemin constituant un bout de la rue Barbette; qu'elle relève que la ville de Nivelles a souligné, dans sa décision du 31 décembre 2013, que la zone en question est très faiblement habitée et dépourvue de tout égouttage, et que la démolition d'anciens bâtiments destinés à l'exploitation agricole, en mauvais état, sans aucune reconstruction, devait justement permettre une réhabilitation de la zone agricole concernée; que, surabondamment, elle considère que l'implantation d'une nouvelle construction unifamiliale en pleine zone agricole ne rencontre manifestement pas les objectifs définis à l'article 1^{er} du CWATUPE;

Considérant que la partie adverse soulève tout d'abord une exception d'obscuri libelli, qu'elle fait valoir que la partie requérante reste en défaut d'exposer en quoi l'article 35 du CWATUPE a été violé; qu'ensuite, citant certains motifs de l'acte attaqué, elle soutient que cette disposition n'a pas été violée; qu'elle expose également que l'article 111 du CWATUPE n'a pas été violé non plus, sachant qu'il n'est pas démontré qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise et 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; qu'elle s'appuie, par ailleurs, sur l'arrêt FERRON et consort, n° 229.041 du 4 novembre 2014, aux termes duquel il a été jugé que le caractère exceptionnel de la dérogation visée à l'article 114 du CWATUPE doit s'entendre dans un sens particulier et que l'application de l'article 114 en question "relève du pouvoir discrétionnaire et ne peut être censuré par le Conseil d'Etat que si l'administration commet une erreur manifeste d'appréciation"; qu'elle considère qu'en l'espèce, aucune erreur manifeste d'appréciation n'est ni soulevée, ni prouvée, ni établie; qu'elle estime que c'est sans commettre une telle erreur manifeste qu'il a été décidé que les caractéristiques concrètes des lieux rendaient nécessaire la dérogation; qu'elle prétend que la motivation de l'acte attaqué est suffisante à cet égard;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse rappelle que la commission d'avis sur les recours, ainsi que la direction du développement rural ont émis des avis favorables; qu'elle soutient que la décision attaquée indique les raisons pour lesquelles elle accorde la dérogation; qu'elle expose qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'est démontrée;

Considérant, tout d'abord, que tout recours doit, pour être recevable, invoquer notamment au moins un moyen de droit, conformément à l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat; que ce moyen doit comporter l'indication de la règle de droit qui a été violée, ainsi que l'indication claire et sans ambiguïté de la manière dont elle a été enfreinte; qu'il n'y a toutefois pas lieu de faire preuve d'un formalisme excessif;

Considérant qu'en l'espèce, la partie requérante rappelle, dans sa requête introductive, le contenu et les conditions de l'article 35 du CWATUPE; que, dans les développements de son moyen, elle indique ensuite que l'avis émis par la commission d'avis sur les recours et la décision attaquée ne permettent pas de comprendre "en quoi il pouvait bien se justifier d'accorder une dérogation à titre exceptionnel pour permettre à des personnes qui ne sont pas exploitants agricoles d'ériger une habitation dans une zone définie comme exclusivement destinée à l'exploitation agricole"; qu'un tel exposé suffit à expliquer la manière dont l'article 35, précité, a été violé, selon la requérante; que l'exception d'obscuri libelli n'est pas accueillie;

Considérant que l'article 35 du CWATUPE dispose ce qui suit :

" De la zone agricole.

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";

Considérant que l'article 111, alinéas 1^{er} et 4, du même Code dispose ce qui suit :

" Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisé, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. Les modules de production d'électricité ou de chaleur qui alimentent directement ces constructions, installations ou bâtiments, situés sur le même bien immobilier et dont la source d'énergie est exclusivement d'origine solaire, peuvent être autorisés, en ce compris lorsqu'ils sont implantés de manière isolée.

[...]

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage";

que l'article 114, alinéa 1^{er}, du même Code est rédigé comme suit :

" Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o;"

Considérant que ces deux dispositions dérogatoires précitées doivent s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée; qu'en application de l'article 111, précité, l'acte attaqué doit être adéquatement motivé au regard du bon aménagement des lieux, ce qui "inclut notamment l'intégration adéquate du projet dans le bâti environnant", et sachant que le projet doit soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage, ce qui doit ressortir également à suffisance de la motivation formelle de l'acte; que, par ailleurs, le législateur prescrit, à l'article 114 du CWATUPE, précité, que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; que le caractère exceptionnel visé à cette disposition s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis; que, dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice et la justification de son caractère exceptionnel doivent être dûment motivées en la forme; que la motivation doit permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que, s'agissant en particulier du caractère exceptionnel de la dérogation, la motivation au regard de l'article 114 peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout et permette de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du projet;

Considérant, enfin, que l'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative; qu'il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du riverain;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande porte sur la démolition d'anciens bâtiments (grange, remises, serre, garage,...) et la construction d'une habitation unifamiliale, ainsi que l'aménagement de ses abords;

Considérant les plans modifiés réceptionnés par le Collège communal le 4 septembre 2013; que ces plans reculent légèrement l'implantation du projet par rapport à la voirie et modifient le traitement de la terrasse extérieure;

Considérant que l'article 35 du Code dispose notamment que :

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

Considérant que les demandeurs ne sont pas exploitants agricoles; que la demande méconnaît la destination de la zone agricole définie par le Code;

Considérant que l'article 111 du Code précise notamment que :

[...]

Considérant que l'article 114 du Code précise que :

[...]

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué sur la demande de dérogation transmise par le Collège est défavorable;

[...]

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a rendu un avis favorable en date du 24 février 2014 notamment libellé comme suit : «[...]

Compte tenu de ce qu'il ressort de l'audition que cette habitation s'implantera au sein même d'un hameau existant; que la Commission estime que la création d'un logement à cet endroit peut être acceptée au vu de sa situation au sein de ce contexte bâti;

Compte tenu de ce que la Commission constate que les bâtiments existants sur ce terrain sont très vétustes et qu'il y a lieu d'assainir cette parcelle; que la Commission estime que le nouveau bâtiment s'implantera au niveau de l'emprise générale des bâtiments à démolir; que cette implantation permet également l'élargissement de l'assiette carrossable tel que recommandé par le Collège communal; que la Commission considère dès lors que celle-ci respecte et recompose les lignes de force du paysage;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet présente une architecture sobre s'intégrant au contexte bâti et non bâti;

Compte tenu de ce que l'article 111 du CWATUPE souligne que '[1] constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. (...) La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit (ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage)';

Compte tenu de ce que, au vu des éléments susmentionnés, la Commission estime que l'article 111 du CWATUPE peut être appliqué en l'espèce;

La Commission émet un avis favorable»; que cet avis est pertinent; qu'il y a lieu de s'y rallier pleinement;

[...]"

Considérant qu'il résulte de ces motifs que l'avis de la commission d'avis sur les recours, auquel la décision attaquée se réfère, expose les raisons pour

lesquelles l'autorité administrative a considéré que, conformément à l'article 111, alinéa 4, du CWATUPE, le projet soit respecte, soit recompose les lignes de force du paysage; qu'en effet, elle indique que la reconstruction s'implantera au niveau de l'emprise générale des bâtiments à démolir, cette implantation permettant également l'élargissement de l'assiette carrossable comme le recommande le collège communal; qu'elle expose également que l'implantation du projet au sein d'un hameau existant et l'architecture sobre ont pour effet d'intégrer le projet au contexte bâti et non bâti; que, sur ces points, une erreur manifeste d'appréciation n'est pas démontrée;

Considérant que les motifs de la décision attaquée sont muets quant à la justification du caractère exceptionnel de la dérogation accordée, exigée par l'article 114, précité; qu'une telle justification ne saurait être implicite et ce, d'autant plus que le fonctionnaire délégué a considéré, dans son avis défavorable du 8 novembre 2013, qu'"il ne peut être démontré que l'implantation d'une nouvelle construction unifamiliale en zone agricole soit optimale"; qu'il appartenait à la partie adverse d'indiquer les raisons pour lesquelles il était nécessaire au regard du bon aménagement des lieux d'admettre, dans une zone agricole, une habitation unifamiliale destinée à des personnes n'ayant pas la qualité d'agriculteur en lieu et place d'anciens bâtiments (grange, remises, serre, garage,...), plutôt que d'autoriser uniquement la démolition des bâtiments vétustes et en ruines, ce qui aurait permis à la zone agricole de retrouver son affectation;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen unique est fondé;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de la lui accorder,

DE C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 12 mai 2014 qui octroie à Madame VAN PEE et Monsieur STINGLHAMBER un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation sur une parcelle sise rue Barbette, 15 à Bornival, cadastrée section A, n° 30c.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres 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 dix-huit février deux mille seize par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.