

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 236.115 du 13 octobre 2016

A. 217.658/XIII-7510

En cause : **TINANT** Olivier,
ayant élu domicile chez
Mes Bernard PAQUES et
Gautier MELCHIOR, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

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

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 novembre 2015 par Olivier TINANT qui demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 24 septembre 2015 par lequel la partie adverse statuant sur recours refuse d'octroyer à Monsieur Olivier TINANT un permis unique ayant pour objet l'extension d'une étable pour 160 bovins en stabulation libre, paillée, d'un hangar de stockage pour paille, foin et céréales, d'une fumière de 165 m², de deux silos tour pour aliments secs de 5 T., une aire de manœuvre empierrée et une fumière de 200 m² dans un établissement situé rue de Minimpré n° 10 à [...] Bertrix/Orgeo";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, 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;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu la demande du 31 mai 2015 de M^{me} LEYSEN, premier auditeur, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14quinquies du règlement général de procédure;

Vu la lettre du 3 juin 2016 notifiant à la partie adverse que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué, à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 20 avril 2016, la partie adverse a reçu le rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée;

Considérant que, concernant le moyen unique, le rapport est rédigé comme suit :

" A. La requête en annulation

1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 33 et 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et plus précisément, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant soutient que la partie adverse commet une erreur de droit en considérant qu'il n'existe en l'espèce aucun mécanisme dérogatoire qui permettrait la délivrance d'un permis en zone d'aménagement communal concerné [...] alors que le mécanisme dérogatoire prévu à l'article 111, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) est parfaitement applicable; qu'en effet, cette disposition prévoit un régime de dérogation pour les transformation(s) ou d'agrandissement(s) de certains ouvrages dont l'affectation est conforme à la zone dans laquelle ils sont établis mais dont la transformation ou l'agrandissement s'écarte de l'affectation de la zone contiguë dans laquelle ils s'étendent; que ce mécanisme dérogatoire nécessite la réunion de cinq conditions; que, premièrement, le mécanisme ne peut être appliqué que «pour des besoins économiques ou touristiques» et que selon les travaux préparatoires, «il s'agit d'un concept dont l'application suppose que l'on justifie les raisons économiques qui motivent la dérogation. Néanmoins, il n'existe aucune règle fixée préalablement. Ce sont les éléments de la cause qui détermineront si les raisons économiques avancées sont suffisamment justifiées et probantes»; que deuxièmement, les travaux d'agrandissement ou de transformation pour lesquelles la dérogation est sollicitée ne peuvent être réalisés qu'au départ de bâtiments et installations ou ensemble de bâtiments et installations formant une unité fonctionnelle et destinés à remplir une même fonction - en l'espèce, la distribution -, un parallèle pouvant être réalisé avec la notion d'«unité technique» au sens de l'article 1^{er}, 3^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; que par l'insertion de la notion d'ensemble de bâtiments et installations formant une unité fonctionnelle, le législateur a voulu permettre «l'agrandissement d'une unité fonctionnelle par (...) la construction d'un nouveau bâtiment ou d'une nouvelle installation qui ne doit dès lors plus être physiquement "accroché" au bâtiment ou à l'installation existante»; que troisièmement, sont autorisés, les travaux de transformation ou d'agrandissement; qu'en l'absence de définition de ces notions, le Conseil d'Etat estime que les

termes doivent être compris dans leur sens usuel : il s'agit de pouvoir agrandir un bâtiment actuellement existant mais également une unité fonctionnelle par l'ajout d'un bâtiment distinct; que quatrième, la dérogation par empiètement marginal trouve à s'appliquer dans toutes les zones prévues par le plan de secteur sauf dans les zones naturelles, dans les zones de parc et dans les périmètres de point de vue remarquable; qu'enfin, cinquième, l'article 111, alinéa 3 du CWATUPE prévoit que le «projet devra soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»; qu'il s'agit d'une condition d'intégration paysagère, les travaux d'agrandissement ou de transformation devant s'intégrer au cadre bâti et non bâti environnant; qu'en l'espèce, l'empiètement en zone d'aménagement communal concerté est nécessité par des besoins économiques dès lors qu'il permet à l'exploitant d'héberger la totalité de son cheptel sur le site existant avec, pour avantages, une facilité et un gain de temps de travail, ainsi que le bien-être des animaux; la construction de l'étable, du silo couloir et l'aménagement d'accès qui sont prévus en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur sont des installations qui forment une unité fonctionnelle avec le reste de l'exploitation du requérant situé en zone d'habitat à caractère rural, la dérogation sollicitée a pour objet de permettre l'agrandissement de ladite exploitation et le projet s'intègre au cadre bâti et non bâti environnant; qu'en n'examinant pas la dérogation sollicitée au regard de l'article 111, alinéa 2, du CWATUPE, la partie adverse commet une erreur de droit, manque à son devoir de minutie et ne motive pas adéquatement l'acte attaqué dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre au requérant pourquoi le permis unique sollicité a été refusé alors que dans son avis du 15 mai 2015, le collège communal de Bertrix démontrait qu'une dérogation à la zone d'aménagement communal concerté pouvait être autorisée.

B. Le mémoire en réponse

2. La partie adverse s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'Etat.

C. Le mémoire en réplique

3. Le requérant se réfère à sa requête en annulation.

D. Discussion

4. L'article 25, alinéa 3, du CWATUPE dispose que les zones suivantes ne sont pas destinées à l'urbanisation : la zone agricole, la zone forestière, la zone d'espaces verts, la zone naturelle et la zone de parc.

L'article 25, alinéa 4, du CWATUPE dispose que la zone d'aménagement communal concerté est destinée à recevoir toute affectation visée aux alinéas 2 et 3, à l'exception de la zone d'activité économique industrielle et la zone d'extraction.

L'article 33, § 8, du CWATUPE, relatif à la zone d'aménagement communal concerté, dispose que "les articles 110 à 112 et 127, § 3 sont applicables à toute zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté, qu'elle soit ou non mise en œuvre, ou lorsque la zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 3".

L'article 111 du CWATUPE dispose :

« Les 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. 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.

Pour des besoins économiques ou touristiques, les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle, peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable.

(...)

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».

Ph. BOUILLARD observe que «La zone d'aménagement communal concerté est une zone issue de la mutation de la zone d'aménagement différé, elle-même issue de la mutation de la zone d'extension d'habitat. Elle est une zone sui generis qui est destinée à recevoir toute affectation des zones destinées à l'urbanisation ou des zones non destinées à l'urbanisation, à l'exception des affectations de la zone d'activité économique industrielle et de la zone d'extraction (art. 25, al. 4, du CWATUPE). Les affectations de la zone paraissent devoir être déterminées par l'autorité communale en fonction de paramètres cumulatifs, énoncés à l'article 33, § 1^{er}, du Code. Pareille énumération a pour conséquence que l'examen de ces paramètres doit nécessairement apparaître dans la décision du choix de la ou des affectations. En principe, le choix des affectations sera arrêté dans le cadre d'un rapport urbanistique ou environnemental.

En effet, lorsque la mise en œuvre de tout ou partie de la zone, par hypothèse non encore mise en œuvre, porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 2, du Code, c'est-à-dire, sur des affectations prévues dans les zones urbanisables, elle est subordonnée à l'adoption par le conseil communal d'un rapport urbanistique et environnemental (art. 33, § 2 du CWATUPE).

A contrario et dans le silence des textes, il faut admettre que le rapport urbanistique et environnemental n'est pas nécessaire lorsque, ou tant que, la mise en œuvre de la zone ne porte que sur des affectations visées dans les zones non urbanisables, par exemple, une affectation de type agricole ou de type de zone forestière. La mise en œuvre de la zone paraît alors pouvoir résulter de la simple délivrance d'un permis, bien que la question ne semble pas avoir été tranchée en jurisprudence» (Ph. BOUILLARD, Commentaire systématique du CWATUPE, KLUWER, 2014, p.75).

Dans le cadre de l'application de l'article 111 du CWATUPE, seuls des travaux de «transformation», d'«agrandissement» ou de «reconstruction» sont admissibles. A défaut de précision, les notions de «transformation» et d'«agrandissement» doivent se comprendre dans leur sens usuel. Le dictionnaire «Le Grand Robert», version électronique, indique que «transformer» signifie «faire passer d'une forme à une autre, donner un autre aspect» et correspond à «changer», «modifier» et «renouveler». Il indique également que «faire des transformations dans une maison» correspond à «une amélioration, une rénovation». Le terme d'«agrandissement» est défini comme étant un «accroissement», un «élargissement» ou encore une «extension» (MAYON et MARCHAND, n° 233.347, du 22 décembre 2015).

L'arrêt KERCKHOFFS, n° 231.278, du 20 mai 2015, considère que les travaux de transformation, d'agrandissement de reconstruction que l'article 111 du CWATUPE permet d'autoriser en zone non capable doivent se rapporter à une construction, une installation ou un bâtiment qui constitue un élément principal existant. A l'origine de la disposition qui est devenue l'article 111, cet élément principal devait préexister au plan de secteur. Par la suite, le législateur a admis que l'élément principal pouvait également avoir été autorisé postérieurement à l'entrée en vigueur du plan. L'application de l'article 111 requiert que le principal ait été construit conformément à l'autorisation délivrée quand il est établi que celle-ci était nécessaire. A défaut d'autorisation relative au principal ou d'exécution conforme, la régularisation administrative de celui-ci est parfois impossible. Le législateur précise, à l'article 155, § 6, du CWATUPE, que l'application de l'article 111 du même code n'est pas exclue dans le cours d'une demande de permis de régularisation de travaux de transformation, d'agrandissement de reconstruction.

5. Relevons d'emblée qu'il n'est pas contesté que le schéma de structure communal adopté par le conseil communal le 27 octobre 2011 «programme» d'affecter la zone d'aménagement communal concerté concernée par la demande (zone d'aménagement communal concerté (ZACC) n° 13 dite «Bois du Gros») en zone agricole dans le cadre d'une révision du plan de secteur.

Les parties s'accordent par ailleurs pour dire que la ZACC n'est pas mise en œuvre et que le projet déroge à celle-ci, s'écartant sur ce dernier point de l'avis du fonctionnaire délégué contenu dans le rapport de synthèse transmis le 22 juin 2015 au collège communal de Bertrix.

6. En l'espèce, l'exploitation agricole litigieuse se situe à Orgeo-Bertrix, à l'angle d'une voirie provinciale (rue de Minimpré) et d'une voirie communale (route du Bois du Gros). Elle est notamment composée de deux étables d'une capacité d'hébergement de 162 bovins chacune. Ces étables sont reprises comme hangars existants sur le plan d'implantation joint à la demande de permis. Il s'agit des bâtiments B2 et B3.

Pour rappel, le volet urbanistique de la demande de permis porte sur la construction d'une étable supplémentaire destinée à l'hébergement de 160 bovins (bâtiment B4), d'un hangar de stockage de foin, paille et céréales (bâtiment B5), la mise en place d'une fumière de 165 m² (sauf erreur, il s'agit en réalité de deux fumières placées à des endroits distincts : l'une de 90 m² et l'autre de 75 m²), de deux silos d'aliments de 5 tonnes chacun, d'un silo couloir et des aires de manœuvre bétonnées et empierrées. Elle porte également sur la régularisation d'une fumière de 200 m², de deux silos d'aliments de 5 tonnes chacun, l'aménagement d'un chemin d'accès empierré de 993 m², d'une aire bétonnée de 1083 m², et l'abattage «d'un chêne et plantations arbustives». La demande de permis renseigne que le bien situé rue de Minimpré, n° 18 à 6880 Bertrix et cadastré 5^{ème} division, section E, n° 279n, 279p, 279r, 284g, 285f et 287a.

Il ressort du dossier de la demande que les parcelles de terrains faisant l'objet de la demande de permis unique se situent en zone d'habitat à caractère rural sur 50 m de profondeur «le long de la voirie» et au-delà en ZACC au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Sur le vu du plan d'implantation joint à la demande de permis, le hangar de stockage (bâtiment B5) et la fumière de 90 m² (installation D7 située à côté du bâtiment B5) à réaliser sont situés en zone d'habitat à caractère rural. La nouvelle fumière de 75 m² (installation D7 située à côté de la fumière existante de 200 m²) et l'étable (bâtiment B4) sont quant à elles situées dans la ZACC.

Ni la demande, ni le dossier déposé à l'appui de celle-ci ne permettent de déterminer de manière claire et précise dans quelle zone exacte se situent chacune des autres installations à réaliser et à régulariser.

7. L'auteur de l'acte attaqué relève que l'établissement est situé rue de Minimpré, n°10 (page 3), qu'il se situe le long d'une voirie provinciale, d'une voirie communale et d'un chemin communal (page 6), que les terrains visés par l'extension de l'exploitation sont situés en zone d'habitat à caractère rural et en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau (pages 11 et 12) et que la ZACC n'est pas mise en œuvre (page 15).

Il considère par ailleurs que les bâtiments B2 et B3 (les deux étables existantes) sont situés en zone d'habitat à caractère rural et qu'ils sont conformes au prescrit de l'article 127 du CWATUPE.

Bien que non contestée par le requérant, il semble que cette affirmation soit inexacte.

Il ressort du permis unique délivré le 4 novembre 2004 par le collège communal de la commune de Bertrix que les bâtiments et installations dont il autorise la construction (l'extension d'une étable et une citerne à purin) et la régularisation (un silo couloir) sont situés rue de Minimpré, sur des parcelles de terrains reprises en zone agricole au plan de secteur de Neufchâteau (AM du 5 décembre 1984). Ce permis précise ce qui suit : «vu l'implantation du projet d'extension du bâtiment existant en zone agricole, bâtiment pour lequel un permis de bâtir a été délivré le 29/08/1994, 16/12/1998 et 02/02/2000 par le collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune de Bertrix».

Ainsi et sauf erreur, les deux étables existantes d'une capacité de 162 bovins chacune, soit les bâtiments B2 et B3, seraient selon cet acte toutes deux situées en zone agricole au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Or, sur le vu de l'extrait du plan de secteur déposé à l'appui de la demande qui a donné lieu à l'acte attaqué, les bâtiments B2 et B3 existants ne sont pas situés en zone agricole, sans que l'on puisse toutefois déterminer la zone dans laquelle ils se trouvent exactement (zone d'habitat à caractère rural, ZACC, à la fois dans ces deux zones?).

Le plan d'implantation joint à la demande de permis ne permet pas non plus de déterminer avec certitude la zone exacte dans laquelle se situent ces deux bâtiments.

En effet, le bâtiment B2 est intégralement implanté à plus de 50 mètres de la rue de Minimpré, et donc, de prime abord, dans la ZACC, tandis qu'une partie du bâtiment B3 est implantée au-delà de cette distance et se trouverait donc «à cheval» sur les deux zones. D'autre part, les deux bâtiments - dont la profondeur est de 40 mètres - sont également implantés à 20 mètres de la rue du Bois du Gros, sans que l'on puisse déterminer la nature de la (ou des) zone(s) dans la(es)quelle(s) se situent les parcelles de terrains situées le long de cette voirie.

Il se pourrait donc que le bâtiment B2 soit en réalité, lui aussi, situé en partie en zone d'habitat à caractère rural (hypothèse d'une zone ruban - généralement de 50 mètres de profondeur - le long de cette voirie).

Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué considère que seuls le bâtiment B5 (hangar de stockage) et la fumière à créer (D7) sont situés en zone d'habitat à caractère rural (page 15). Il a été exposé ci-avant qu'il y a en réalité deux fumières à créer (reprises toutes deux sous des références D7 sur le plan d'implantation) et que seule l'une d'entre elles (la fumière de 90 m²) se situe dans cette dernière zone.

Quoi qu'il en soit, cela signifie que, selon l'auteur de l'acte attaqué, le bâtiment B4 et l'ensemble des autres installations à créer et à régulariser sont repris dans la ZACC. Ainsi, les deux silos existants à régulariser (D4) qui sont situés à plus de 50 mètres de la rue de Minimpré et à front de la rue du Bois du Gros, devant le bâtiment existant B2, seraient situés selon lui dans cette dernière zone.

Se pose alors la question de savoir ce qui permettrait à l'auteur de l'acte attaqué de considérer que le bâtiment B2, situé à l'arrière de ces silos et à 22 mètres de la rue du Bois du Gros, serait quant à lui situé en zone d'habitat à caractère rural...

Sur le vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, s'agissant de bâtiments implantés selon toute vraisemblance, en tout ou en partie, dans la ZACC - dont les parties s'accordent pour dire qu'elle n'a pas encore été mise en œuvre - et autorisés (sans dérogation au zonage), il convient de considérer, par application de l'article 33, § 8, du CWATUPE, que l'article 111, alinéa 1^{er}, du CWATUPE aurait pu, le cas échéant et de prime abord, être appliqué en l'espèce.

Quoi qu'il en soit, en considérant que l'extension de l'exploitation en zone d'aménagement communal concerté ne peut se prévaloir de l'article 111 du Code (lire article 111, alinéa 1^{er}) en ce que les bâtiments B2 et B3, situés (intégralement) en zone d'habitat à caractère rural, ne sont pas des constructions autorisées dont l'affectation ne correspondrait pas aux prescriptions du plan de secteur, la partie adverse semble commettre une erreur.

8. L'auteur de l'acte attaqué considère ensuite «qu'il n'existe aucun mécanisme permettant la délivrance d'un permis en zone d'aménagement communal concerté applicable à la présente demande», rejoignant en cela l'avis défavorable du fonctionnaire délégué contenu dans le rapport de synthèse transmis au ministre le 11 septembre 2015.

De deux choses l'une, soit comme le soutient le requérant, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas examiné la possibilité d'octroyer une dérogation au regard de l'article 111, alinéa 2, du CWATUPE, soit il considère, sans s'en expliquer, que les conditions requises par cette disposition ne sont pas réunies en l'espèce, s'écartant alors, sur ce point, de l'avis du 15 mai 2015 du collège communal de Bertrix.

Quoi qu'il en soit et en toutes hypothèses, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas au requérant de comprendre la raison pour laquelle l'article 111, alinéa 2, du CWATUPE ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce, et donc la raison pour laquelle le permis unique a été refusé.

9. Relevons enfin que l'auteur de l'acte considère que le hangar de stockage B5, situé en zone d'habitat à caractère rural (et donc conforme au zonage), est implanté à la limite du lotissement délivré le 18 avril 2007 et est de nature à porter préjudice aux qualités constructibles du lot n° 8 en manière telle qu'il ne peut pas être autorisé.

Bien que ce motif de l'acte attaqué ne soit pas contesté par le requérant, il ne suffit pas, à lui seul, à justifier le refus de permis unique portant sur un ensemble de bâtiments et installations qui, selon toute vraisemblance, a été envisagé globalement par l'auteur de l'acte attaqué «(...) Considérant que, d'un point de vue urbanistique et architectural, l'entièreté du projet doit être revu au regard des éléments développés ci-avant» (p. 16).

Le moyen unique de la requête est fondé";

Considérant que l'article 30 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure par lettre recommandée à la poste dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; qu'il y a donc lieu d'annuler l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante demande, dans son mémoire en réplique, que lui soit accordée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros; qu'il y a lieu de la lui accorder,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne du 24 septembre 2015 refusant d'octroyer à Olivier TINANT un permis unique ayant pour objet l'extension d'une étable pour 160 bovins en stabulation libre, paillée, d'un hangar de stockage pour paille, foin et céréales, d'une fumière de 165 m², de deux silos tour pour aliments secs de 5 tonnes, une aire de manœuvre empierrée et une fumière de 200 m² dans un établissement situé rue de Minimpré, 10 à Bertrix/Orgeo.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est allouée 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 treize octobre deux mille seize par :

M^{me} GUFFENS, président de chambre,
M^{me} WIAME, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

S. GUFFENS.