

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.695 du 27 juin 2017

A. 217.645/XIII-7508

En cause : 1. **VANNIEUWENHUIZE** Stéphane,
 2. **DE SMET** Valérie,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Jean-Michel MAGUIN VREUX, avocat,
 rue Robert Boisacq 1
 1330 Rixensart,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 novembre 2015, Stéphane VANNIEUWENHUIZE et Valérie DE SMET demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal, du 21 septembre 2015 leur refusant un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un abri de stockage sur une parcelle de terrain située rue Sart-Bas, 51 à 6210 Les Bons Villers - Rèves.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 juin 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Victoria PEROTTI, loco M^e Jean-Michel MAGUIN VREUX, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Célia HECQ, loco M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 11 mars 2013, le premier requérant dépose une demande de permis d'urbanisme portant sur un bien lui appartenant à Rèves, rue Sart-Bas, n° 51, dont le numéro cadastral est division 2, section A, n° 180.

Les actes et travaux dont l'autorisation est demandée consistent en la construction d'un abri de stockage d'une surface de 52,50 m².

Le demandeur dépose un rapport des actes et travaux projetés et une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui indiquent que les lieux sont affectés en zone agricole au plan de secteur et qu'ils sont actuellement utilisés pour l'exploitation d'une entreprise de terrassement dont le permis d'environnement a été délivré le 25 novembre 2003.

Il dépose, en outre, un reportage photographique ainsi qu'une vue axonométrique.

2. Le 12 mars 2013, les services de la commune de Les Bons Villers accusent réception du dossier complet de la demande.

3. Du 16 au 30 avril 2013, une enquête publique est organisée en application des articles 111, 114 et 330/11°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) pour le motif suivant : "dérogation au plan de secteur (zone agricole)".

Elle donne lieu à quelques observations.

4. Le 19 juin 2014, un procès-verbal d'infraction est dressé et la confirmation de l'ordre de cesser les travaux est notifiée au requérant.

5. Par un courrier recommandé du 27 février 2015, le conseil des requérants saisit le fonctionnaire délégué en application de l'article 118 du CWATUP.

6. Le 5 mars 2015, le fonctionnaire délégué invite la commune de Les Bons Villers à soumettre la demande de permis aux mesures particulières de publicité en raison de la dérogation au plan de secteur. Elle l'informe également que la commune est dessaisie du dossier à compter de la réception de sa saisine le 2 mars 2015.

7. Le 6 mars 2015, la commune de Les Bons Villers transmet les résultats de l'enquête publique déjà réalisée dans le cadre de la demande au fonctionnaire délégué. Elle justifie aussi le fait qu'elle ne les lui ait pas transmis plus tôt.

8. Le 18 mai 2015, le fonctionnaire délégué informe le collège communal de Les Bons Villers qu'à défaut de décision prise dans le délai repris à l'article 118, § 2, du CWATUP, l'absence de décision équivaut au refus du permis.

9. Le même jour, le fonctionnaire délégué adresse un courrier comparable au conseil du demandeur du permis.

10. Le 17 juin 2015, le conseil des requérants introduit un recours administratif contre la décision implicite de refus de permis.

11. Le 15 juillet 2015, la commission d'avis sur les recours donne un avis favorable :

" Compte tenu de ce que le bâtiment projeté se situe en zone agricole au plan de secteur; que celui-ci est inscrit dans la zone réservée à l'activité des demandeurs et qui a fait l'objet de plusieurs autorisations préalables; que le car-port est en lien physique et fonctionnel avec l'activité autorisée à l'endroit concerné en sorte qu'il y a une unité fonctionnelle; que sur cette base, la Commission estime que

l'article 111 du Code peut trouver à s'appliquer en ce qu'il s'agit de l'extension d'une installation existante;

Compte tenu de ce que le bâtiment présente des dimensions réduites et un faible gabarit; que celui-ci n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales en ce qu'il est de nature à s'inscrire discrètement dans le paysage et respecte dès lors les lignes de force paysage".

12. Le 22 juillet 2015, le conseil des requérants communique des pièces complémentaires à la direction juridique des recours et du contentieux.

13. Le 14 septembre 2015, la direction précitée adresse son rapport le 14 septembre 2015 au ministre et lui propose de refuser le permis d'urbanisme.

14. Le 21 septembre 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal refuse le permis d'urbanisme demandé. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

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

Considérant que Monsieur et Madame VANNIEUWENHUYZE-DE SMET ont introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue Sart-Bas, 51 à 6210 Les Bons Villers/Rêves, cadastré Rêves, section A, n° 180 et ayant pour objet la construction d'un abri de stockage;

Considérant que le Collège communal de la ville de Les Bons Villers n'a pas statué sur la demande de permis d'urbanisme; que le demandeur a introduit une saisine auprès du Fonctionnaire délégué en date du 27 février 2015, réceptionné par le Fonctionnaire délégué le 2 mars 2015;

Considérant que le 18 mai 2015, le Fonctionnaire délégué a notifié au demandeur son absence de décision quant à la demande de permis; absence équivalent à un refus de permis d'urbanisme;

Considérant que Monsieur Jean-Michel MAGUIN-VREUX, agissant au nom des demandeurs, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 17 juin 2015, réceptionné le 22 juin 2015; que le recours a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est dès lors recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant qu'une audition a eu lieu le 15 juillet à 12h00;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 11 août 2015 un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant qu'en date du 14 septembre 2015, la DGO4 - Direction des recours et du contentieux propose à l'autorité de recours de refuser le permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

«Considérant que le bien se situe en zone agricole selon les dispositions du plan de secteur de Charleroi adopté par Arrêté royal du 10 septembre 1979 établissant le plan de secteur;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet, examiné à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du code de l'environnement, est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que l'article 35 du CWATUPE stipule 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. 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 [...]';

Considérant que le projet déroge au plan de secteur en ce qu'il ne s'agit pas d'une activité agricole; que l'abri est destiné à l'activité du demandeur laquelle ne relève pas de l'agriculture; qu'en effet, des informations obtenues sur la banque de données carrefour des entreprises (S.P.F.), le demandeur est actif dans le secteur des aménagements d'abords, jardins, terrassement;

Considérant cependant que l'article 111 du Code dispose que :

'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. .../... 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';

Considérant que l'article 114 du Code dispose que :

'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 la commission d'avis sur recours considère que :

'Compte tenu de ce que le bâtiment projeté se situe en zone agricole au plan de secteur; que celui-ci est inscrit dans la zone réservée à l'activité des demandeurs et qui a fait l'objet de plusieurs autorisations préalables; que le car-port est en lien physique et fonctionnel avec l'activité autorisée à l'endroit concerné en sorte qu'il y a une unité fonctionnelle; que sur cette base, la Commission estime que l'article 111 du Code peut trouver à s'appliquer en ce qu'il s'agit de l'extension d'une installation existante; Compte tenu de ce que le bâtiment présente des dimensions réduites et un faible gabarit; que celui-ci n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales en ce qu'il est de nature à s'inscrire discrètement dans le paysage et respecte dès lors les lignes de force du paysage; La Commission émet un avis favorable';

Considérant quant aux conditions de l'article 111, que l'abri est neuf et ne concerne pas un bâtiment antérieur au plan de secteur, qu'il ne concerne pas non plus un bâtiment autorisé; qu'il n'entre dès lors pas dans l'hypothèse de l'application de l'article 111 du Code précité; qu'il est dès lors impossible de déroger aux dispositions de l'article 35 dans ce cas;

Considérant pour le surplus que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité et a suscité des réclamations de la part des riverains; que cet édicule prend place en plein milieu d'une zone agricole sans aucun souci d'intégration; que la situation en arrière zone engendre des circulations de véhicules (lourds) dans cette zone dédiée à l'agriculture; que les lignes de force ne sont pas rencontrées;

Considérant que les travaux ont été entamés malgré l'absence de décision quant à la demande de permis;

Considérant qu'un procès verbal d'infraction a été dressé par la police de Charleroi en date du 19 juin 2014; que les travaux ont été statés [sic] depuis lors;

Considérant que pour les motifs exposés ci-avant il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme»;

Considérant que l'autorité de recours partage les positions développées par la DGO4, Direction juridique, des recours et du contentieux; qu'elle estime que ces motifs constituent une motivation adéquate;

Considérant par conséquent, et compte tenu de ce qui précède, qu'il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme en l'état".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

Elles font valoir que la notion de "constructions, installations ou bâtiments existants" visée à l'article 111 du CWATUP renvoie à "des constructions, des installations ou des bâtiments qui soit ont été réalisés à une époque où aucun permis n'était requis, soit l'ont été à une époque où un tel permis était requis et sont couverts par celui-ci".

En l'espèce, elles se prévalent du permis d'environnement qui leur a été délivré en novembre 2003 et ayant pour objet d'autoriser "une entreprise de terrassement comprenant un atelier d'entretien et de réparations de véhicules, un car wash, un dépôt de 5.000 litres de mazout en un réservoir aérien à double paroi, un dépôt de déchets inertes de 100 m³ maximum". Elles soulignent que ce permis

concerne, entre autres, l'installation sur la parcelle concernée d'un espace conteneurs et d'un emplacement spécifiquement destiné au stockage de déchets inertes en transit, ledit permis considérant que l'exploitation envisagée n'implique qu'un empiètement peu important sur la zone agricole qui ne met pas en cause de manière irréversible la "destruction de la zone".

Elles rappellent se fonder sur l'article 111 du CWATUP pour réaffecter par transformation cette installation originellement permise de stockage de déchets à la destination d'un abri de stockage de petit matériel d'une surface utile d'environ 50 m². Elles estiment que l'acte attaqué fait une lecture réductrice de l'article précité en soutenant que le projet litigieux "ne concerne pas un bâtiment antérieur au plan de secteur (ni) non plus un bâtiment autorisé".

B. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes rappellent d'emblée certains aspects remarquables à leurs yeux du permis d'environnement délivré en 2003, ainsi que le fait que la partie adverse n'a introduit aucun recours contre ce permis, de sorte qu'elle ne peut à présent le critiquer.

Elles maintiennent, par ailleurs, que cette dernière fait une lecture incomplète et réductrice de l'article 111 du CWATUP, en ce que celui-ci ne concerne pas uniquement les bâtiments existants mais visent aussi les constructions et les installations, les uns et les autres pouvant faire l'objet de travaux d'agrandissement. En l'occurrence, elles affirment que la transformation de l'aire de dépôt des conteneurs de déchets inertes en un petit abri de stockage constitue des travaux de transformation du site d'exploitation, aptes à réduire voire supprimer de potentielles nuisances. Elles invoquent l'avis de la commission d'avis sur les recours à l'appui de leur raisonnement.

C. Le dernier mémoire

Les parties requérantes soutiennent que c'est ajouter au prescrit de l'article 111 du CWATUP que de prétendre que l'installation doit avoir été autorisée uniquement en application de l'article 84, § 1^{er}, 1^o, du même Code. Elles estiment que ce serait perdre de vue que le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement instaure, aux termes de ses articles 81 à 95, un permis unique et qu'aucune de ces dispositions n'impose de solliciter "supplémentairement" un permis d'urbanisme. Elles écrivent que décider du contraire reviendrait à exclure que l'article 111 du CWATUP puisse jamais trouver à s'appliquer lorsque la partie requérante dispose d'un permis d'environnement au sens de ce décret du

11 mars 1999, "ce que le législateur wallon n'a certainement pas voulu à peine de créer une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution".

IV.2. Examen

L'article 111, alinéa 1^{er}, du CWATUP dispose comme suit :

" 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. [...]".

Cette disposition permet de déroger au plan de secteur pour des actes et travaux portant sur des constructions, installations ou bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou autorisés après cette entrée en vigueur. S'agissant spécialement des constructions postérieures à l'entrée en vigueur du plan de secteur, l'autorisation doit avoir été régulièrement délivrée à l'époque et exécutée de manière conforme.

Il y a également lieu de rappeler que pour être admise, la dérogation à un règlement doit être spécialement permise par le législateur ou l'auteur de la règle. Les dispositions dérogatoires s'interprètent toujours de manière restrictive. Décider autrement heurterait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui recourt à la dérogation de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa révision.

En l'espèce, la proposition de refus de permis de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) - direction juridique des recours et du contentieux, à laquelle l'acte attaqué s'est rallié, est motivée comme suit :

" Considérant quant aux conditions de l'article 111, que l'abri est neuf et ne concerne pas un bâtiment antérieur au plan de secteur, qu'il ne concerne pas non plus un bâtiment autorisé; qu'il n'entre (dès) lors pas dans l'hypothèse de l'application de l'article 111 du Code précité; qu'il est dès lors impossible de déroger aux dispositions de l'article 35 dans ce cas".

Ce motif fait apparaître, à juste titre, que la transformation pour laquelle le permis d'urbanisme est sollicité ne porte pas sur une construction, une installation ou un bâtiment existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui a été dûment autorisée par après.

Les parties requérantes ne démontrent pas le contraire. Elles arguent du fait qu'elles ont obtenu en 2003 un permis d'environnement qui autorise l'exploitation d'"une entreprise de terrassement comprenant un atelier d'entretien et de réparations de véhicules, un car wash, un dépôt de 5.000 litres de mazout en un réservoir aérien à double paroi, un dépôt de déchets inertes de 100 m³ maximum". Ce permis n'autorise pas pour autant l'"installation" dont elles demandent à présent la transformation. En effet, la notion d'"installation" visée à l'article 111, précité, recouvre celle de l'article 84, § 1^{er}, 1^o, du CWATUP, soit des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme et non à permis d'environnement. Les dispositions régissant le permis unique ne s'opposent en rien à une telle conclusion, un tel permis portant à la fois permis d'urbanisme et permis d'environnement. Les parties requérantes ne prétendent pas avoir bénéficié d'un permis unique mais uniquement d'un permis d'environnement.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête

Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des principes généraux de droit de bonne administration, en particulier de ceux de sécurité juridique et de légitime confiance.

Elles rappellent avoir obtenu un permis d'environnement en 2003 de la commune de Les Bons Villers, permis qui porte notamment sur la parcelle cadastrale visée à présent par la demande de permis d'urbanisme litigieuse et à l'occasion duquel il a été relevé que l'empiètement sur la zone agricole est de peu d'importance et que "l'activité envisagée ne [met] pas en cause de manière irréversible la destruction de la zone". Elles considèrent que cette commune devait savoir que l'exploitation d'une entreprise autorisée est vouée à évoluer au cours des vingt années durant laquelle elle est permise. Elles soulignent que, par préoccupation environnementale essentiellement, elles ont décidé de "suspendre sinon même éventuellement abandonner l'activité de stockage de déchets inertes pour reconditionner la partie du site affectée à cette installation en la transformant en un petit abri de stockage de matériel d'environ 50 m²". Elles soutiennent que le refus qui leur a été opposé par l'acte attaqué méconnaît le principe de confiance légitime précité.

B. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que, dans son avis défavorable de 2003, le fonctionnaire délégué n'a pas visé en particulier la réalisation de l'aire de stockage de conteneurs de déchets auxquels l'abri litigieux aurait dû se substituer. Elles relèvent qu'en revanche, il n'a pas introduit de recours contre le permis d'environnement accordé par la commune.

Partant, elles estiment que le droit à la sécurité juridique et le principe de légitime confiance qui en découle ont été méconnus par une décision qui "annihile purement et simplement les prévisions justifiées que son précédent comportement a pu légitimement faire naître dans le chef de ce citoyen". Elles estiment que "l'exercice d'une activité d'entreprise agricole a été expressément autorisé", ce qui leur est à présent refusé "toujours dans le cadre de l'exercice de cette même activité et alors précisément que l'objet de la nouvelle permission tend ni plus ni moins qu'à réduire encore davantage d'éventuelles nuisances environnementales tout en assurant la sauvegarde d'éléments du patrimoine de cette entreprise".

C. Le dernier mémoire

Les parties requérantes rappellent que le fonctionnaire délégué dépend de la DGO4 et estiment déraisonnable de prétendre qu'il formerait avec la partie adverse "deux autorités distinctes" ayant agi sur la base de pouvoirs d'appréciation autonomes.

V.2. Examen

Tout citoyen doit, par application du principe de légitime confiance, pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans des cas concrets. S'agissant d'un acte individuel, dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées.

Le respect de la confiance légitime ne peut cependant être revendiqué que vis-à-vis de l'autorité qui a posé les actes sur lesquels le requérant se fonde. Le permis d'environnement dont s'autorise les parties requérantes a été accordé par la commune de Les Bons Villers alors que l'acte attaqué émane de la Région wallonne. Par ailleurs, la circonstance que ce permis n'a pas fait l'objet d'un recours administratif est sans influence. L'autorité wallonne, saisie d'une nouvelle demande,

dispose d'un pouvoir d'appréciation plein et entier quant à la question du respect de l'affectation au plan de secteur. Enfin, le fonctionnaire délégué, dans son avis défavorable émis le 9 octobre 2003 à l'égard de la demande de permis d'environnement avait déjà constaté que l'activité empiète en zone agricole et l'avait jugée "incompatible avec la destination générale de la zone".

En conséquence, il n'est pas établi que la partie adverse a pris une position en contradiction avec une ligne de conduite antérieure, celle-ci devant être claire et constante, de sorte que le moyen pris de la violation du principe de légitime confiance doit être écarté.

Le second moyen n'est pas fondé.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-sept juin deux mille dix-sept, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.