

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 240.798 du 22 février 2018

A. 224.561/XIII-8271

En cause : 1. **MOULIN** Luc,
 2. **VION** Claudine,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Ignace BROUCKAERT, avocat,
 rue de la Citadelle 57
 7500 Tournai,

contre :

la Ville de Tournai.

Partie intervenante :

VANDERHEEREN Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3 boîte 4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2018, Luc MOULIN et Claudine VION demandent, d'une part, la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, du permis d'urbanisme délivré le 11 août 2017 par le collège communal de la ville de Tournai pour la construction d'un hangar agricole pour le stockage de matériel agricole et de pommes de terre sur un bien sis rue Delannay, 13, cadastré 23^{ème} division, section C, parcelles numéros 136G2, 136L et 136M2, et d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 février 2018, Frédéric VANDERHEEREN demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une ordonnance du 19 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2018 à 11 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Ignace BROUCKAERT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{me} Valérie VOET, juriste, et M. Christophe DELCOURT, architecte, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Quentin PAUWELS, loco M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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

Un permis d'environnement délivré le 8 avril 2005 par le collège communal de Tournai à René et Frédéric VANDERHEEREN vise dans ses motifs notamment la rubrique "N° 01.49.03.01.02" et contient la précision suivante "Classe 2 Silos de stockage annexés à une culture ou à un élevage et situés à moins de 50 m d'une habitation existante d'autrui de céréales, de grains et d'autres produits alimentaires susceptibles de contenir des poussières inflammables (à l'exception de la paille et du foin), lorsque le volume de stockage est (voir 63.12.02) supérieur ou égal à 200 m³".

A l'article 2 du dispositif, ce permis autorise notamment des dépôts dont le suivant :

" 13. D 013 : stockage de pommes de terre, 250 tonnes".

L'exploitation comprend actuellement d'autres hangars dont le hangar B.5 ("Étable à bovins et hangar (pommes de terre et matériel) partiellement destiné au stockage de pommes de terre (D.13 stockage de pommes de terre (250 tonnes)") selon les indications du plan d'implantation annexé au permis d'environnement du 8 avril 2005.

Le 31 mars 2017, Frédéric VANDERHEEREN dépose à l'administration communale de Tournai une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un hangar agricole pour le stockage de matériel agricole et de pommes de terre.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural et en zone agricole au plan de secteur.

La construction projetée présente les dimensions suivantes : 30,13 m x 74,00 m x 5,58 m (hauteur sous chéneaux).

Cette demande fait l'objet d'un récépissé daté du 31 mars 2017.

Elle est déclarée incomplète par le service d'urbanisme de la ville de Tournai le 15 mai 2017.

Les compléments sont reçus le 2 juin 2017.

Il ressort de l'acte attaqué que la demande fait l'objet d'un accusé de réception le 13 juin 2017.

Le 11 août 2017, le collège communal de Tournai délivre le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Les parties requérantes ont vue sur le projet depuis la façade arrière et le jardin de leur maison.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Frédéric VANDERHEEREN, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Conditions du référé

L'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de

sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}.

VI. La condition de moyens sérieux. Le premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen, notamment de la violation du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et formant le Code du développement territorial (CoDT), en particulier de l'article D.IV.110 du CoDT et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, en particulier de l'article 34.

Elles font valoir que l'article 34 de l'arrêté précité règle l'entrée en vigueur du décret précité et de l'arrêté lui-même au 1^{er} juin 2017.

Elles soutiennent que la demande relative au projet autorisé par l'acte attaqué a fait l'objet d'un accusé de réception en date du 13 juin 2017, si bien que le CoDT s'appliquait à la demande et qu'en se référant au CWATUP, l'auteur de l'acte attaqué a violé les dispositions visées au moyen.

VI.2. Examen

L'article 34 de l'arrêté précité, règle l'entrée en vigueur du décret précité et de l'arrêté lui-même au 1^{er} juin 2017.

L'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

- " Les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, en ce compris celles qui entrent dans une des catégories visées à l'article D.IV.25, dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande".

Au cours des travaux préparatoires du décret précité (projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du CWATUPE, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du CWATUP, et formant le Code du développement territorial, *Doc. Parl. Wall.*, 307 (2015-2016)/1, du 9 octobre 2015, Commentaire des articles, page 60), l'article D.IV.110 a donné lieu au commentaire suivant :

- " Il s'agit des mécanismes traditionnels réglant les procédures de permis en cours à la date d'entrée en vigueur d'une réforme. Toutefois, en vue de lever toute ambiguïté par rapport au terme accusé de réception, il est précisé que c'est la date de l'introduction de la demande qui doit être prise en compte et non l'accusé de réception du caractère complet du dossier".

Cette interprétation rejoint celle que le Conseil d'État avait donnée d'une disposition transitoire du décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine, rédigée dans des termes comparables (C.E., 24 mai 2004, A.S.B.L. GAMAH et GEORGE, n° 131.651).

En l'espèce, la demande a fait l'objet d'un récépissé daté du 31 mars 2017. Elle a été déclarée incomplète par un avis transmis le 15 mai 2017. Elle a été complétée le 2 juin 2017 et a fait l'objet d'un accusé de réception le 13 juin 2017.

Le récépissé est antérieur à l'entrée en vigueur du CoDT. Il s'ensuit que ce Code n'est pas applicable à la demande.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VII. La condition de moyens sérieux (suite). Le second moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un second moyen, notamment de la violation des articles 10, 24, 42 et 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, du principe de l'utilité de l'enquête publique, de l'arrêt du

Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, en particulier de l'article 2 et la rubrique 15.31.02 de l'annexe I, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles constatent que l'acte attaqué contient les précisions suivantes données par le demandeur de permis :

- " Le projet consiste en la construction d'un hangar agricole qui sera implanté à l'arrière droit des hangars existants avec faîtage parallèle à ceux-ci.

La construction de ce hangar m'est nécessaire car je développe mon activité et plus particulièrement la culture de pommes de terre. J'ai donc besoin d'espace de stockage pour les pommes de terre (et les machines qui vont avec) afin de répondre à la demande de grands groupes tels que LUTOSA et MC CAIN, qui me demandent de stocker ces pommes de terre chez moi le plus longtemps possible avant transformation du produit [...]"

Elles constatent aussi que la construction projetée présente les dimensions importantes déjà précisées et que "avec de pareilles proportions gigantesques, il n'est même pas précisé dans la demande de permis la quantité de pommes de terre destinée à être stockées à l'intérieur de ce hangar".

Elles font valoir ce qui suit :

- " [P]endant toute la durée de conservation des tubercules, la quantité stockée sera forcément supérieure à 10 t et supérieure à 500 t, ce qui exige déjà un permis d'environnement de classe 2.

Avec le bâtiment de stockage de pommes de terre préexistant, dont il n'est non plus précisé les quantités, l'on peut en l'espèce nécessairement considérer qu'il s'agira d'une capacité totale nettement supérieure à 500 t par jour, ce qui constituera un établissement de classe une.

En effet, il résulte du permis d'environnement délivré le 08.04.05 et dont est titulaire le demandeur du permis attaqué, que ce dernier relève déjà de la classe 2 en ce qui concerne les «silos de stockage annexé à une culture ou à un élevage [...]» et ce, dans environ la moitié d'un hangar dénommé «D 013» pour un «stockage de pommes de terre, 250 tonnes», hangar dont les dimensions sont de 66 m de long sur 20 m de large.

Or, le bâtiment projeté fera 74 m de long sur 30 m de large, représentant une capacité nettement supérieure au premier, en manière telle qu'il pourra nécessairement contenir plus de 250 t de pommes de terre, ce qui nous donne une quantité totale nécessairement supérieure à 500 t.

[...]

L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1939 [lire 1999] relatif au permis d'environnement stipule à la rubrique numéro 15.31.02 que relève déjà d'une classe 2 la conservation de [pommes] de terre, lorsque la capacité de conservation est supérieure ou égale à 10 tonnes par jour et inférieure à 500 tonnes par jour.

Dans le cas d'espèce, l'exploitation en question passera donc forcément de la classe 2 à la classe 1, ce qui constitue manifestement une modification radicale impliquant la sollicitation d'un nouveau permis de classe une et donc également la tenue d'une enquête publique, conformément à l'article 24 du décret du 11 mars 1999.

De plus, il n'est pas précisé quel sera le matériel utilisé pour la conservation de ces pommes de terre, au titre de compresseur d'air ou d'installation de climatisation par exemple, également soumis à permis d'environnement en vertu des dispositions légales précitées des rubriques de classement des établissements dangereux, incommodes et insalubres les concernant respectivement.

Malgré qu'il était déclaré complet, le dossier de demande apporte aucune précision d'absence de présence de matériel classé pour l'exploitation d'un nouvel hangar.

Dans ces conditions, l'on doit nécessairement considérer qu'en l'espèce, la construction projetée était soumise à l'obtention préalable d'un permis unique, d'autant plus qu'il s'agit de l'extension particulièrement importante d'une exploitation du même type préexistante.

Le projet visé tend en effet à étendre géographiquement l'activité exercée et à modifier cette dernière.

L'auteur du permis n'a dès lors pas pris en considération tous les éléments de ce dossier de demande de permis qui aurait dû être complété lors de son introduction, afin qu'elle eut pu statuer pleinement en connaissance de cause, notamment en vertu du principe de bonne administration et n'a donc pas exercé effectivement son pouvoir d'appréciation, commettant ainsi une erreur manifeste d'appréciation en fait et en droit.

En conséquence, l'acte attaqué n'est pas motivé de manière adéquate et suffisante.

Dès lors que le dossier de demande de permis litigieux a été déclaré complet par l'administration, cette motivation n'était pas correcte tant en fait en droit, d'autant plus qu'a seulement été pris en considération le fait que le projet était suffisamment conforme au caractère général de la zone, sans tenir compte de son intégration dans le bâti existant et de l'orientation de ce dernier, comme explicité ci-dessous au chapitre de l'urgence.

Par conséquent, l'acte attaqué viole l'ensemble des dispositions légales visées au moyen".

VII.2. Examen

Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement définit le projet mixte comme suit :

" article 1^{er} [...] 11° projet mixte : le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert uniquement un permis d'environnement et un permis d'urbanisme".

Au même article, le permis d'environnement et l'établissement sont définis comme suit :

- " 1° permis d'environnement : la décision de l'autorité compétente, sur base de laquelle l'exploitant peut exploiter, déplacer, transformer ou étendre un établissement de première ou deuxième classe, pour une durée et à des conditions déterminées;
- 3° établissement : unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution [...]"

L'article 10 du même décret dispose comme suit :

- " § 1^{er}. Nul ne peut exploiter sans un permis d'environnement un établissement de classe 1 ou de classe 2 à l'exception des cas visés à l'article 3 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Sont également soumis à permis :

- 1° le déplacement d'un établissement de classe 1 ou de classe 2;
- 2° la transformation ou l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2, lorsqu'elle entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3 ou lorsqu'elle est de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement ou lorsqu'elle fait atteindre les seuils de capacité fixés par le Gouvernement. [...]"

Le même décret dispose encore que "Tout projet mixte, à l'exception des projets portant sur des établissements temporaires ou d'essai ou relatifs à des biens immobiliers [...] fait l'objet d'une demande de permis unique" (article 81).

En l'espèce, les parties requérantes soutiennent que le demandeur de permis est déjà titulaire d'un permis d'environnement de classe 2 délivré pour le stockage de pommes de terre jusqu'à 250 tonnes dans un hangar existant de dimensions moindres que celles du hangar en projet.

La demande actuelle ne relève de la catégorie du projet mixte que si elle appelle non seulement un permis d'urbanisme, mais aussi un nouveau permis d'environnement.

Il ressort de l'article 10, précité, du décret du 11 mars 1999, qu'un nouveau permis d'environnement est requis lorsque la transformation ou l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2 entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3 ou lorsqu'elle est de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de

l'homme ou de l'environnement ou lorsqu'elle fait atteindre les seuils de capacité fixés par le Gouvernement.

Les parties requérantes soutiennent que la mise en œuvre du projet a pour conséquence le franchissement du seuil de 500 tonnes et le passage de l'établissement à la classe 1.

Les parties requérantes se prévalent de la rubrique n° 15.31.02 et, implicitement, de la rubrique n° 15.31.03 de l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 pour considérer que le projet litigieux a pour conséquence de faire passer les installations existantes de stockage de denrées alimentaires de classe 2 en classe 1.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées règle, dans une division numérotée "15", relative à l'"industrie agroalimentaire", le classement des activités et installations de "Transformation et conservation de pommes de terre en ce compris la production de préparations surgelées à base de pommes de terre" comme suit :

- lorsque la capacité de production ou de conservation est supérieure ou égale à 2 t/jour et inférieure à 10 t/jour (classe 3, rubrique 15.31.01);
- lorsque la capacité de production ou de conservation est supérieure ou égale à 10 t/jour et inférieure à 500 t/jour (classe 2, rubrique 15.31.02);
- lorsque la capacité de production ou de conservation est supérieure ou égale à 500 t/jour (classe 1, rubrique 15.31.03).

Ces rubriques concernent l'industrie agro-alimentaire. *Prima facie*, elles ne s'appliquent pas à l'activité agricole de la partie intervenante. La circonstance que ses productions sont destinées à des groupes industriels ne fait pas de son activité une industrie agro-alimentaire.

Ces rubriques visent les activités de transformation et conservation de pommes de terre. *Prima facie*, elles ne visent pas l'activité de stockage de la partie intervenante.

Cette production de pommes de terre relève de l'activité d'agriculteur du demandeur de permis.

Surabondamment, le stockage de pommes de terre dans le hangar litigieux concerne un stockage en vrac de produits alimentaires "annexé à une culture". Partant la rubrique 63.12.02.02 de l'annexe I du même arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 n'y est pas applicable qui range en classe 2 le "stockage en vrac" de "produits alimentaires" "non annexé à une culture ou à un élevage" lorsque le volume de stockage est supérieur ou égal à 500 m³ (C.E., 28 juin 2010, CULOT et DUFRANNE, n° 205.872).

La rubrique n° 01.49.03.01.02, visée dans le permis d'environnement du 8 avril 2005, a été abrogée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, pour ce qui concerne les rubriques 01.20 à 01.49.03".

Le stockage de pommes de terre en question semble relever actuellement de la division "01 agriculture, détention d'animaux, services annexes" de l'annexe I du même arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, qui vise, à la rubrique n° 01.49.01.01, le "Dépôt en vrac ou en silo de céréales, grains et autres produits destinés à l'alimentation, à l'exception de la paille et du foin, d'une capacité supérieure à 50 m³" et en fait une installation de classe 3 qui ne requiert qu'une déclaration.

Partant, le moyen n'est pas sérieux en ce qu'il prétend que la réalisation du projet appelle un nouveau permis d'environnement, que le projet est mixte et que la procédure du permis unique devait être appliquée.

Le moyen soutient aussi que le dossier manque de précisions quant au matériel utilisé pour la conservation de ces pommes de terre, au titre de compresseur d'air ou d'installation de climatisation qui pourrait aussi être classé.

A ce sujet, le plan annexé à la demande ne comporte aucune précision. Les parties adverse et intervenante ont fait observer, au cours de l'audience, que le stockage de pommes de terre se pratique déjà dans un hangar existant de la partie intervenante sans matériel de conservation et que le projet, tel qu'il ressort de la demande, n'en requiert pas non plus.

Prima facie, cette explication est convaincante.

Enfin, aucun défaut de motivation et aucune erreur d'appréciation n'est établi.

Le moyen n'est pas sérieux.

Aucun moyen n'est sérieux.

Une des conditions pour que soit suspendue l'exécution du permis attaqué n'est pas remplie. Il y a lieu de rejeter la demande.

VIII. La demande d'astreinte

Le rejet de la demande de suspension d'exécution de l'acte attaqué entraîne le rejet de la demande d'astreinte.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Frédéric VANDERHEEREN est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le vingt-deux février deux mille dix-huit par :

Michel PÂQUES,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Michel PÂQUES.