

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.581 du 22 mai 2019

A. 223.653/XIII-8167

En cause : **LOOP** Anne-Françoise,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

HERMAN Laurent,
rue de Wellin 28
5580 Ave-et-Auffe.

A. 223.971/XIII-8209

En cause : 1. **LOOP** Anne-Françoise,
2. **BRAUN** Olivier,
3. **DEMOULIN** Etienne,
4. **MIGNON** Agnès,
ayant tous élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 décembre 2017, Anne-Françoise LOOP, Olivier BRAUN, Etienne DEMOULIN et Agnès MIGNON demandent l'annulation de l'arrêté pris le 10 octobre 2017 par le Ministre ayant notamment dans ses attributions l'Environnement et l'Aménagement du territoire qui délivre, sur recours, un permis unique à Benoît HERMAN et Laurent HERMAN tendant à la construction et à l'exploitation de deux poulaillers destinés à héberger 9.600 volailles "bio" sur paille avec parcours extérieur, deux locaux techniques, quatre silos tour, deux citernes de récolte des eaux de nettoyage des poulaillers, deux citernes à eaux pluviales et une citerne à gaz, ainsi que le forage d'un puits en vue de l'utilisation d'une prise d'eau, rue de Resteigne à Ave-et-Auffe/Rochefort (A. 223.971/XIII-8209).

II. Procédures

A. Dans l'affaire A.223.653/XIII-8167

Par une requête introduite le 3 novembre 2017, Anne-Françoise LOOP et Claudine LECLERCQ ont demandé, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 10 octobre 2017 susvisé.

L'arrêt n° 239.835 du 9 novembre 2017 a suspendu l'exécution de l'arrêté attaqué du 10 octobre 2017, accueilli la demande d'intervention de Laurent HERMAN, décrété le désistement d'instance de Claudine LECLERCQ, liquidé les dépens à son égard et réservé les dépens pour le surplus.

B. Dans l'affaire A.223.971/XIII-8209

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 ont déposé un dernier mémoire.

C. Procédure commune aux deux affaires précitées

Par deux ordonnances du 21 février 2019, les affaires ont été fixées à l'audience du 21 mars 2019 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louise ERNOUX-NEUFCOEUR, *loco* M^e Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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 29 mars 2017, Laurent HERMAN et Benoît HERMAN introduisent une demande de permis unique auprès de la ville de Rochefort pour construire et exploiter deux poulaillers devant servir à l'hébergement de 9.600 volailles (de 42,58 mètres sur 12 mètres). Il s'agit d'un élevage qualifié de "bio" sur paille avec parcours extérieur de 3,84 hectares, deux locaux techniques, quatre silos tour pour aliments secs, deux citernes de récolte des eaux de nettoyage des poulaillers, deux citernes à eaux pluviales et une citerne à gaz de 2.900 litres, ainsi que pour forer un puits en vue de l'utilisation d'une prise d'eau, dans un établissement situé rue de Resteigne à Rochefort/Ave-et-Auffe.

2. Le terrain est repris au plan de secteur de Ciney-Dinant-Rochefort du 22 janvier 1979 en zone agricole d'intérêt paysager.

Il est également :

- repris dans un périmètre d'intérêt paysager ADESA,
- contigu au site Nature 2000 "BE 35038: Bassin de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Chanly",
- situé à une centaine de mètres de la réserve naturelle domaniale "Lesse et Lomme" (RND 6171),

- et à proximité immédiate de la réserve forestière "Bois Niau et des Gaudrées" (RF 6367).

3. Des réclamations sont introduites lors de l'enquête publique parmi lesquelles celle de la première partie requérante qui fait notamment valoir l'intérêt paysager du site d'implantation, décrit par elle comme "un paysage de carte postale". Elle y déplore l'implantation du poulailler à l'endroit choisi. Elle prétend que "le projet participe au mitage du paysage" et précise qu'il "n'y a en effet aucun autre bâtiment dans cet endroit".

4. Le collège communal de la ville de Rochefort émet, le 22 mai 2017, un avis favorable conditionnel sollicitant, notamment, le bardage en bois des quatre pignons des poulaillers, en ce compris les portes, et des façades latérales de silex de ton gris calcaire plutôt que de ton beige brun.

5. La demande de permis fait l'objet d'avis favorables sous conditions :

- de la DGO3 - département de l'environnement et de l'eau (D.E.E.) - eaux souterraines de Namur,
- de la DGO3 - département de la nature et des forêts (D.N.F.) - direction extérieure de Dinant,
- de la DGO4 - département du patrimoine - service archéologie,
- du service technique provincial,
- de la DGO3 - département de la ruralité et des cours d'eau (D.R.C.E.) - direction du développement rural de Ciney.

Les services du fonctionnaire délégué de la direction de Namur effectuent une visite des lieux le 29 juin 2017.

Un rapport de synthèse et un projet de décision sont transmis le 13 juillet 2017 par les fonctionnaires délégué et technique compétents en première instance. Ce rapport propose de refuser le permis.

6. Le 24 juillet 2017, le collège communal de la ville de Rochefort refuse le permis unique demandé. Il fait notamment valoir les motifs suivants :

" [...]

Considérant que si - comme le soulève notre Collège dans son avis du 22 mai 2017 de «favoriser le développement de projets d'agriculture biologique sur le territoire communal, dans le cadre d'une contribution responsable aux défis écologique et sanitaire, et en vue de promouvoir le développement durable», il y a cependant lieu dans le cadre de cette demande de préserver avant tout un paysage ouvert qui présente de grandes qualités paysagères;

Considérant que le projet s'implante le long de la voirie [et] aura un impact visuel significatif dans la perception du village tout proche;

Considérant que la visite sur place des services du Fonctionnaire délégué le 29/06/2017 confirme les propos développés ci-dessus, comme le fait également l'extrait des résultats d'analyse ADESA de la carte IGN 59/2 - Description du point de vue n° 36, c'est-à-dire celui situé sur le parcours de promenade banalisée (GR) qui longe les parcelles concernées : «Ce point de vue offre une jolie vue vers le village d'Auffe situé en contrebas du Tienne d'Aise (...) les massifs boisés sur le haut des versants d'en face semblent accompagner la route vers Belvaux. Ce paysage fait partie du PIP existant sur la Calestienne»".

7. Le 31 juillet 2017, Benoît HERMAN et Laurent HERMAN introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. En degré de recours, le fonctionnaire technique conclut à l'admissibilité du projet tandis que le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable du point de vue urbanistique et architectural. Le rapport de synthèse propose de confirmer la décision de première instance.

9. Le 10 octobre 2017, le ministre délivre le permis demandé. Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Par un arrêt n° 239.835 du 9 novembre 2017, le Conseil d'État a suspendu l'exécution de cet acte à la suite d'une demande de suspension introduite, selon la procédure d'extrême urgence, par Anne-Françoise LOOP et Claudine LECLERCQ (affaire A. 223.653/XIII-8167).

IV. Jonction

Les deux recours référencés A. 223.653/XIII-8167 et A. 223.971/XIII-8209 sont dirigés contre le même acte attaqué.

La requête en annulation introduite, dans le délai requis, par Anne-Françoise LOOP, Olivier BRAUN, Etienne DEMOULIN et Agnès MIGNON (A. 223.971/XIII-8209) doit être considérée, du moins à l'égard d'Anne-Françoise LOOP, comme le recours en annulation en suite de sa demande de suspension d'extrême urgence (A.223.652/XIII-8167). La mention par les parties requérantes sur ladite requête en annulation du numéro de rôle A.223.652/XIII-8167 démontre d'ailleurs cette volonté de poursuivre la procédure entamée. Aucune disposition n'impose l'identité totale des parties requérantes dans une procédure en suspension et le recours en annulation et ce n'est que pour des raisons informatiques que les deux procédures se sont vues attribuer deux numéros de rôle distincts.

Il est donc d'une bonne justice de joindre ces affaires.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen du défaut de motivation, de la violation des articles D.1, D.2, D.50, D.64 à D.68 du Code de l'environnement, des articles 1^{er}, 35 et 452/22 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du Schéma de développement de l'espace régional (SDER) adopté par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles soutiennent, d'abord, que les demandeurs de permis n'ont pas examiné les alternatives de localisation du projet, ni dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ni dans aucune autre pièce du dossier de la demande, qu'ils se sont limités à faire valoir qu'il n'était pas possible d'aménager le parcours extérieur à la ferme familiale à Han-sur-Lesse pour des raisons de maîtrise foncière. Elles prétendent que les demandeurs disposent de nombreuses autres terres agricoles et qu'il n'est nullement prouvé que celles-ci seraient majoritairement situées en zone Natura 2000. Elles se réfèrent aux considérations de la direction du développement rural de Ciney et du fonctionnaire technique reprises dans l'acte attaqué où il est question de 227 ha de prairies et de cultures.

Elles soutiennent, ensuite, que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu examiner concrètement les alternatives de localisation, que l'acte n'est pas motivé au regard de l'article 1^{er} du CWATUP qui impose une gestion parcimonieuse du territoire et de la conservation du paysage, qu'il fallait éviter un mitage du territoire, dans une zone agricole, "mitage qu'emporte le projet qui porte sur d'importantes constructions sur un terrain s'implantant dans un site non urbanisé, loin d'autres constructions (agricoles et autres), alors qu'en plus le site bénéficie d'une protection paysagère renforcée", que la motivation est inadéquate, que l'intégration paysagère ne peut être considérée comme idéale et que l'acte attaqué ne répond pas aux réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique où l'absence d'examen des alternatives dans la notice était critiquée.

Elles dénoncent aussi une erreur de fait présentée comme suit :

- " [...] l'affirmation selon laquelle les demandeurs de permis habiteraient le village d'Ave-et-Auffe est erronée en fait, dans la mesure où seul un des deux conjoints HERMAN, à savoir Laurent HERMAN, habite effectivement le village d'Ave-et-Auffe, dans lequel il n'exerce pas une activité agricole mais exploite un commerce d'attelage. Monsieur Laurent HERMAN n'est pas agriculteur et ne possède actuellement aucune exploitation agricole. La ferme détenue par Monsieur Benoît HERMAN se situe quant à elle à Han-sur-Lesse et ce dernier, domicilié à Han-sur-Lesse, possède de nombreux terrains situés à proximité de l'exploitation sise Impasse de la Boverie, 12 à Han-sur-Lesse".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que le dossier de demande justifie suffisamment le choix du site d'implantation du projet litigieux. Elle s'autorise du rapport relatif au milieu naturel et de l'annexe 11 jointe au dossier de demande de permis, qu'elle reproduit partiellement.

Elle en déduit que l'auteur du projet a bien recherché la meilleure implantation possible pour le projet litigieux. Elle considère que l'acte attaqué justifie également le choix du site d'implantation du projet litigieux et cite divers extraits pour étayer sa thèse.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes se réfèrent aux développements repris dans leur requête en annulation.

Elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué relative à la "présence du corps de logis du demandeur au niveau du village" qui faciliterait, selon la partie adverse, la surveillance des poulaillers par celui-ci, n'est pas non plus exacte, dès lors que l'habitation de Laurent HERMAN est située à une distance certaine des parcelles concernées et que celles-ci ne sont pas visibles depuis son habitation.

Elles contestent également le motif selon lequel l'implantation aurait été choisie en raison de la "proximité d'infrastructure[s] d'électricité en bordure de parcelle" alors qu'aucune infrastructure n'existait au jour de la délivrance de l'acte attaqué. Elles affirment que ce n'est qu'à la fin du mois de janvier 2018, malgré l'arrêt de suspension rendu par le Conseil d'État le 9 novembre 2017, qu'un poteau électrique a été installé à proximité de la parcelle visée par le projet, en vue de pouvoir y acheminer de l'électricité depuis le hameau d'Auffe.

D. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes se réfèrent à leurs écrits antérieurs.

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

V.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit permettre aux intéressés de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

La zone agricole contribue à la formation et au maintien du paysage (article 35, alinéa 1^{er}, du CWATUP). Dans la zone agricole d'intérêt paysager, les actes et travaux soumis à permis peuvent être autorisés pour autant qu'ils s'intègrent au paysage (article 422/22, alinéa 2, du CWATUP). En outre, la Région wallonne est gestionnaire et garante de l'aménagement du territoire et elle rencontre de "manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager" (article 1^{er} du CWATUP).

L'article D.66, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, dans sa version applicable au cas d'espèce, dispose comme suit :

" § 1^{er}. L'évaluation des incidences, qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences, identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur :

- 1^o l'homme, la faune et la flore;
- 2^o le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage;
- 3^o les biens matériels et le patrimoine culturel;
- 4^o l'interaction entre les facteurs visés aux 1^o, 2^o et 3^o, du présent alinéa".

L'article D.67, § 3, 4^o, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, dans sa version applicable au cas d'espèce, dispose comme suit :

- " § 3. La notice d'évaluation des incidences ou l'étude d'incidences comportent au minimum les informations suivantes : [...]
4^o une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'auteur d'étude d'incidences ou par le demandeur et une indication des principales raisons du choix de ce dernier, eu égard aux effets sur l'environnement [...]".

Il est admis que les termes "esquisse" et "principales", figurant à l'article D.67 du Code révèlent que l'étude des alternatives ne doit pas être détaillée et qu'elle ne doit pas viser toutes les alternatives envisageables. L'absence d'une esquisse des principales solutions de substitution envisagées doit être traitée comme une lacune du dossier de demande et n'entraîne l'annulation du permis que si elle n'a pas permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause.

Cependant, il y a lieu de noter que le paysage est un aspect de l'environnement visé à l'article D.66 du Code de l'environnement qui doit faire l'objet d'un examen d'impact dans la notice. La question posée au moyen se réduit ici à la présentation et à l'examen des alternatives en termes paysager, mais elle se pose aussi, selon le cas, relativement aux autres éléments de l'environnement.

La construction de bâtiments agricoles trouve naturellement sa place en zone agricole. Toutefois le choix du lieu d'implantation, tout comme l'aspect ou le gabarit ne sont pas purement discrétionnaires. La zone agricole contribue en effet à la formation et au maintien du paysage. En outre, s'agissant, comme en l'espèce d'une zone agricole d'intérêt paysager, reprise de surcroît dans un périmètre d'intérêt paysager, la protection paysagère est renforcée.

Quant au demandeur d'un permis de construire et d'exploiter dans une telle zone, il doit au préalable chercher la localisation la moins préjudiciable à l'environnement dans sa dimension paysagère et rendre compte de l'examen des principales solutions de substitution au projet qu'il a envisagées, en tout cas sur les biens dont il a une maîtrise suffisante, avant de présenter la demande qui a un impact paysager significatif à l'endroit qu'il a retenu.

S'agissant de l'administration et en particulier de l'autorité régionale, compte tenu des préoccupations paysagères exprimées dans le Code et des obligations qui sont mises à sa charge en matière de gestion parcimonieuse et paysagère, elle ne peut admettre la localisation d'un projet à un endroit où il aurait un impact significatif sur le paysage qu'après un examen d'alternatives moins préjudiciables dont font partie d'autres options de localisation.

En outre, en zone agricole d'intérêt paysager, l'intégration paysagère doit nécessairement être garantie.

En l'espèce, la notice intégrée au formulaire de demande ne comporte aucune esquisse des principales solutions de substitution au projet litigieux, L'annexe 6 à la demande contient une description du projet qui en justifie l'intérêt de manière positive en termes de commodité de localisation, notamment une "intégration paysagère idéale". Les annexes 8, 11 et 15 contiennent des passages qui complètent cette description.

Alors que l'acte attaqué évoque une exploitation agricole de 227 hectares, aucune analyse précise d'autres localisations à l'impact paysager éventuellement moins important n'est présentée dans le dossier de la demande dont l'intérêt aurait été apprécié par le demandeur au regard des critères visés notamment à l'article 1^{er} du CWATUP et qui aurait pu être soumise à l'enquête et aux autorités compétentes. Le demandeur se borne à signaler dans l'annexe 11 à la demande qu'il ne "dispose plus de possibilité d'extension en ce qui concerne un parcours extérieur de 3,92 ha à tout le moins" dans son exploitation implantée au sein de l'agglomération de Han-sur-Lesse.

Pour sa part, l'autorité prend le lieu d'implantation proposé pour nécessaire sans constater le caractère lacunaire du dossier en termes de recherche de solutions de substitution paysagères et sans examiner aucune alternative précise de localisation. La référence qui est faite à la circonstance qu'une grande partie des terres des demandeurs est localisée en zone Natura 2000, la constatation que la zone d'intérêt paysager est étendue ou l'énoncé d'autres contraintes ne constituent pas un tel examen.

Le moyen est fondé en ce qu'il dénonce une lacune de la demande qui n'a pas permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause, un défaut de motifs et de motivation adéquate de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 840 euros.

En application de l'article 67, §§ 1^{er} et 2, du règlement général de procédure, le montant de base de l'indemnité de procédure de 700 euros est "majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation

est assorti d'une demande de suspension", introduite ou non selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, à considérer les deux affaires comme les deux composantes d'un même recours comprenant à la fois une demande de suspension (selon la procédure d'extrême urgence) et un recours en annulation, une indemnité de procédure de 840 euros peut être accordée aux parties requérantes.

Toutefois, dès lors que seule Anne-Françoise LOOP a introduit la demande de suspension, la majoration de 20 pourcents (140 euros) lui sera réservée, alors que l'indemnité de procédure de 700 euros sera répartie entre Anne-Françoise LOOP, Olivier BRAUN, Etienne DEMOULIN et Agnès MIGNON à concurrence de 175 euros chacun.

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

Article 1^{er}.

Les affaires A. 223.653/XIII-8167 et A. 223.971/XIII-8209 sont jointes.

Article 2.

Est annulé l'arrêté pris le 10 octobre 2017 par le Ministre ayant notamment dans ses attributions l'Environnement et l'Aménagement du territoire qui délivre, sur recours, un permis unique à Benoît HERMAN et Laurent HERMAN tendant à la construction et à l'exploitation de deux poulaillers destinés à héberger 9.600 volailles "bio" sur paille avec parcours extérieur, deux locaux techniques, quatre silos tour, deux citernes de récolte des eaux de nettoyage des poulaillers, deux citernes à eaux pluviales et une citerne à gaz, ainsi que le forage d'un puits en vue de l'utilisation d'une prise d'eau, rue de Resteigne à Ave-et-Auffe/Rochefort.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée, à la charge de la partie adverse, au bénéfice des parties requérantes à concurrence de 315 euros pour Anne-Françoise LOOP et à concurrence de 175 euros chacune pour les trois autres parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1150 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 1000 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

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

Simone GUFFENS,
Anne-Françoise BOLLY,
Luc DONNAY,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
conseiller d'État
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Simone GUFFENS