

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.713 du 17 janvier 2020

A. 220.860/XIII-7.850

En cause : **DEBIOLLE** Didier,
ayant élu domicile chez
M^{es} Antoine GREGOIRE et
Étienne GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 2 décembre 2016, Didier DEBIOLLE demande l'annulation de la décision du Ministre chargé de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 28 septembre 2016 refusant sur recours l'octroi d'un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à Thimister-Clermont (Thimister), Les Plénesses, et cadastré section C, n° 287d2 et ayant pour objet la construction d'un hangar ouvert destiné au stockage de matériaux.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section 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.

XIII - 7.850 - 1/10

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 3 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 octobre 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marie VANDERHEYDEN, *loco* M^{es} Antoine GREGOIRE et Etienne GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gabriele WEISGERBER, *loco* M^e Martin ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant s'est vu accorder, le 13 septembre 2010, un permis d'urbanisme pour la construction d'un garage destiné à accueillir les véhicules de son entreprise, située en zone d'habitat à caractère rural, et, le 13 mai 2013, un permis d'urbanisme sous condition pour la réalisation d'un empierrement pour la pose de containers, valable dix ans au terme desquels «le bénéficiaire du permis est tenu de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du [...] permis».

4. Le 10 mars 2016, il introduit auprès de l'administration communale de Thimister-Clermont une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un hangar de stockage de 225 m² en extension des installations existantes, au lieu-dit «Les Plénesses», cadastré section C, n° 287d2 et inscrit en zone agricole au plan de secteur de Verviers-Eupen.

La demande est jugée complète et recevable le 15 mars 2016.

Une enquête publique est organisée sur le territoire de Thimister-Clermont entre les 13 et 31 mars 2016. Elle donne lieu à trois réclamations.

Les avis suivants sont émis :

- le 12 avril 2016, avis favorable conditionnel du service de secours de Vesdre-Hoëgne et Plateau;
- le 5 avril 2016, avis défavorable du département de la ruralité et des cours d'eau de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3), au motif qu'il s'agit d'une «demande non agricole, par un non-agriculteur en zone agricole».
- avis réputé favorable par défaut de la commission consultative de l'aménagement, du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.).

Le 18 avril 2016, le collège communal de Thimister-Clermont refuse le permis sollicité.

5. Le 10 juin 2016, le requérant introduit un recours administratif.

Le 13 juillet 2016, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable sur la demande.

Le 15 septembre 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement du patrimoine et de l'énergie (DGO4) propose au ministre compétent de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 28 septembre 2016, le ministre refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment motivé comme il suit :

« [...]

Considérant que la DGO4 [...] a transmis à l'autorité de recours, en date du 15 septembre 2016, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

" [...]

Considérant que la Commission a émis un avis défavorable dans le cadre du présent recours, notamment libellé et motivé comme suit :

' [...] Compte tenu de ce que, sur [la] base des éléments mis en exergue devant la Commission, l'activité de l'entreprise relève du tri de déchets et plus particulièrement des déchets métalliques; que le Ministre dans son arrêté de 2012 octroyant une aire d'empierrement en zone agricole a limité l'autorisation à 10 ans;

Compte tenu de ce que l'empierrement et l'usage de la parcelle comme aire de stockage actuellement autorisés sont facilement réversibles; que la Commission estime qu'il n'est pas opportun de pérenniser ce type d'activité à cet endroit; qu'il n'y a pas lieu de déroger à la destination de la zone agricole

afin d'étendre une activité dont l'agrandissement remet en cause la destination des deux zones dans lesquelles elle s'implante [...];

Considérant que la DGO4 [...] se rallie pleinement à la position susmentionnée de la Commission d'avis; qu'il ne convient pas d'installer définitivement à cet endroit une activité contraire à la zone agricole, ainsi que l'avait déjà estimé la Direction de Développement rural de la DGO3 dans son avis du 5 avril 2016 d'autant que plusieurs réclamations font état de nuisances générées par l'activité du demandeur;

Considérant qu'au vu de ces éléments, que l'octroi d'une dérogation ne se justifie aucunement; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré";

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 [...], et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant que Maître Antoine GREGOIRE [...] a adressé à l'autorité de recours un courrier en date du 7 septembre 2016 auquel est joint un courrier du requérant; que ce courrier précise que la construction de ce hangar vise à réduire les nuisances sonores et visuelles de l'activité; qu'il précise en outre que son activité complémentaire n'est pas destinée à se développer puisqu'il ne possède qu'un seul véhicule et qu'il n'a pas de personnel;

Considérant que ces éléments ne peuvent suffire à justifier le caractère exceptionnel de la dérogation à la destination générale de la zone agricole;

Considérant que le permis d'urbanisme octroyé sous conditions par décision ministérielle du 13 mai 2013 indique qu'au terme du délai autorisé, le bénéficiaire du permis est tenu de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du présent permis; que la présente demande va à l'encontre de cette condition dès lors que le caractère réversible ne serait plus assuré;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que le permis d'urbanisme ne peut être délivré».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit de bonne administration, notamment celui selon lequel l'autorité doit procéder à un examen global du dossier et statuer en connaissance de cause, du principe de légitime confiance et de l'erreur manifeste d'appréciation.

8. Dans une première branche, il reproche à la partie adverse d'adopter une attitude contradictoire en l'autorisant, en 2010 et 2013, à développer son activité sur le site pour autant qu'elle se tienne à l'arrière des habitations existant le long de la rue Les Plénesses, le second permis étant d'ailleurs justifié par le débordement de certains containers le long de la rue Les Plénesses, à l'avant desdites habitations, mais de refuser ensuite une autorisation au même endroit, alors que ses demandes de

permis successives procèdent d'une volonté identique de diminuer les nuisances générées par l'activité pour le voisinage.

9. En une seconde branche, il fait valoir qu'à l'appui de son recours en réformation, il a fait état, à propos du cadre bâti et non bâti, de la proximité d'une entreprise de menuiserie qui entrepose également des déchets et divers matériaux. Il fait grief à l'acte attaqué de ne contenir aucune motivation sur ce point, alors même que la partie adverse tient pour essentielle la question des nuisances générées par son activité et que, dans le cadre du permis de 2013, il a été considéré qu'«il ne sera pas porté atteinte au contexte bâti et non bâti, ni au paysage, du site considéré compte tenu des activités déjà en présence à proximité immédiate du site», l'activité industrielle du voisin étant ainsi prise en compte.

Il conclut que la contradiction et l'absence de réponse dénoncées ne lui permettent pas de comprendre le raisonnement en fait et en droit de l'acte attaqué.

10. En réplique, le requérant conteste avoir jamais affirmé que la délivrance du permis en 2013 impliquait une obligation d'octroi du permis présentement sollicité. Il observe que la partie adverse focalise sa réponse sur la dérogation du projet au plan de secteur, sur les conditions pour l'obtenir et sur l'absence de comparaison entre le projet actuel et celui de 2013, alors que telle n'est pas la teneur de son moyen. Il reproche à la partie adverse de ne pas répondre à l'incohérence dénoncée consistant à autoriser un premier hangar en 2010 et à en refuser un second en 2016, l'obligeant ainsi «peut-être [à] continuer à entreposer des containers le long de la voirie ce qui sera nuisible au voisinage». Les motifs de la décision en cause ne permettent pas, à son estime, de vérifier si son auteur s'est prononcé en connaissance de cause.

Sur la seconde branche, il réplique que, s'il est vrai que l'autorité de recours n'est pas tenue de rencontrer tous les arguments d'un recours administratif, il faut à tout le moins que les griefs les plus importants trouvent écho dans la décision et que constituait un tel grief l'argument tiré de la présence d'une menuiserie à proximité, aux nuisances comparables à celles de l'activité litigieuse.

IV.2. Examen

11. L'article 35, alinéas 1^{er} et 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« 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».

En l'espèce, il n'est pas contesté, comme le relève la DGO3 en son avis du 5 avril 2016, que l'objet de la demande est étranger à l'agriculture et que le permis est sollicité en zone agricole par un «non-agriculteur».

12. Il apparaît de la lecture de l'acte attaqué que le motif déterminant du refus du permis d'urbanisme tient au fait que la demande déroge manifestement à la zone agricole telle que définie par le CWATUP, qu'il n'y a pas lieu d'y pérenniser une activité qui lui est contraire et que, partant, l'octroi d'une dérogation ne se justifie pas. Le premier moyen qui, en aucune de ses branches, ne critique ce motif déterminant, comme tel, ne peut être accueilli.

13. En tout état de cause, il n'y a pas de revirement d'attitude quand, dans un premier temps, l'administration permet une installation pour une durée de dix ans, délai au terme duquel les lieux devront être remis en l'état antérieur, et le refus d'autoriser un bâtiment en dur. Il n'y a pas davantage de contradiction entre un permis délivré pour la construction d'un hangar en zone d'habitat à caractère rural et le refus d'y accolier un nouveau bâtiment qui viendrait s'implanter en zone agricole.

14. Par ailleurs, dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué permettent aisément de comprendre que l'autorité ne souhaite pas favoriser une nouvelle extension du site et pérenniser une activité de stockage contraire à la destination de la zone agricole, de sorte qu'elle estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la dérogation et le permis d'urbanisme sollicités, susceptibles de porter atteinte au caractère actuellement réversible de l'empierrement et de l'aire de stockage temporairement autorisés sur la parcelle. De tels motifs rejettent implicitement mais certainement la pertinence de

l'argument déduit de l'existence à proximité du site, d'installations qualifiées de comparables.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

15. Le requérant prend un second moyen de la violation des articles 111 et 114 du CWATUP, et 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, des principes généraux de bonne administration, notamment de celui de légitime confiance, et «de l'obligation de motivation matérielle, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'appréciation illégale de la situation existante en fait».

16. En une première branche, il fait valoir que les besoins économiques ainsi que la configuration particulière des lieux peuvent justifier le caractère exceptionnel de la dérogation sollicitée, ce qui implique que l'autorité tienne compte de ces éléments et s'en explique, *quod non* en l'espèce.

Il rappelle que le permis d'urbanisme octroyé en 2013 a considéré que le projet d'empierrement ne porterait pas atteinte au contexte bâti et non bâti du site, ni au paysage, compte tenu des activités déjà présentes à proximité immédiate, telle une menuiserie industrielle, impliquant notamment du charroi lourd, la manutention de conteneurs et la présence d'un hangar imposant. Il ajoute que le projet est situé à quelques centaines de mètres du zoning industriel des Plénesses. En l'espèce, il fait grief à l'acte attaqué de ne faire aucune mention de tels éléments de fait qui sont pourtant à prendre en considération tant pour apprécier le respect du principe du bon aménagement des lieux que pour statuer sur la demande de dérogation.

Il soutient que, contrairement à ce que décide la partie adverse qui estime qu'il n'y a plus lieu de déroger à la destination de la zone agricole, le mécanisme dérogatoire prévu aux articles 111 et 114 précités du CWATUP est susceptible de s'appliquer en l'espèce, d'autant qu'il l'est pour des besoins économiques et en lien avec les activités déjà présentes et autorisées sur le site à côté du projet. Il fait valoir qu'en considérant que les éléments invoqués ne sont pas de nature à justifier le caractère exceptionnel de la dérogation et en ne tenant pas compte des autres activités déjà existantes sur le site, l'acte attaqué s'écarte, à tort, d'une prise de position antérieure et «en outre, méconnaît la situation qui prévaut en fait».

17. En une seconde branche, il expose que l'acte attaqué repose sur une comparaison entre deux situations qui ne sont objectivement pas comparables de sorte que la partie adverse commet une erreur d'appréciation de la situation de fait. Il conteste le lien fait entre l'autorisation temporaire d'empierrement donnée en 2013 et la nécessité de ne pas installer définitivement une activité contraire à la zone agricole, étant donné que l'empierrement autorisé à l'époque implique une activité à l'air libre tandis que le projet présentement refusé vise «à opérer une liaison entre le hangar construit en 2010 et un nouvel hangar par un car-port couvert prévu pour le déchargement des conteneurs et en vue de faciliter les opérations de tri qui s'effectueront donc à l'intérieur des hangars». À son estime, une chose est de «pérenniser une activité qui s'exerce en plein air», une autre est de permettre «une activité qui est vouée à s'exercer uniquement dans des hangars couverts ce qui, nécessairement et objectivement, a pour effet de limiter toutes les nuisances».

Il conclut au caractère lacunaire de la motivation de l'acte attaqué puisqu'elle est contraire à la situation de fait et qu'elle est fondée sur des motifs erronés.

18. En réplique, il estime que la partie adverse se borne à rappeler le caractère exceptionnel du mécanisme dérogatoire, sans avoir égard aux circonstances particulières de l'espèce, invoquées par le requérant dans la phase précontentieuse, qui pouvaient permettre la dérogation. Sur la seconde branche, il indique ne pas demander au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité mais de censurer une appréciation erronée de la situation de fait.

V.2. Examen

19. L'article 111, alinéa 2, du CWATUP, tel qu'applicable, dispose comme suit :

« 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».

L'acte attaqué rappelle à juste titre le caractère exceptionnel attaché à une dérogation à la destination générale de la zone agricole, conformément aux articles 111 et 114 du CWATUP. La faculté de s'écarter de l'affectation d'une zone au plan de secteur n'est donc pas purement discrétionnaire et il appartient à l'autorité d'en faire un usage modéré.

20. Il ne revient pas au Conseil d'État d'intervenir, en opportunité, comme arbitre des conceptions urbanistiques divergentes de l'administration et du demandeur de permis. Il ne peut que contrôler si l'administration s'est fondée sur des éléments pertinents, en droit comme en fait, et n'a pas commis d'erreur manifeste dans son appréciation des faits et de la demande dont elle était saisie. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une autre mesure était admissible, voire meilleure.

En l'espèce, l'intégration du projet au cadre environnant et sa contribution au bon développement de l'activité économique concernée sont autant d'appréciations qui échappent au contrôle du Conseil d'État et rien n'établit, au vu du dossier administratif, que l'autorité aurait commis une erreur de fait en considérant, pour les motifs que l'acte attaqué détaille et ci-avant rappelés, que la dérogation au plan de secteur ne se justifie pas ni, partant, la délivrance du permis d'urbanisme. En soutenant, en substance, que les besoins économiques de son entreprise et la configuration particulière des lieux auraient dû conduire la partie adverse à accorder la dérogation sollicitée, le requérant invite en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité, ce qui ne se peut.

Pour le surplus, la partie adverse ne compare pas deux situations non comparables mais refuse, en 2016, un permis d'urbanisme susceptible de porter atteinte au caractère réversible des actes et travaux précédemment autorisés pour la réalisation d'un empiérement, réversibilité expressément voulue et à laquelle a été conditionné l'octroi du permis d'urbanisme en mai 2013.

Le second moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Colette DEBROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Luc DONNAY,
Vanessa WIAME,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX