

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.092 du 20 février 2020

A. 222.099/XIII-7991

En cause : 1. **STRANARD** Daniel,
 2. **VAN DEN HERREWEGHE** Rita,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Antoinette CORNET, avocat,
 chaussée de La Hulpe 150
 1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2017, Daniel STRANARD et Rita VAN DEN HERREWEGHE demandent l'annulation de l'arrêté du 2 février 2017 du Ministre de la Région wallonne ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions qui octroie à Berthe CHAUFFOUREAUX un permis d'urbanisme de régularisation d'un « abri pour petits engins agricoles, animaux (moutons) et ballots de pailles (sans alimentation en eau et électricité) » sur un bien sis chemin de Grambais, entre le n° 3 et le n° 5, cadastré section A, n° 301B à Nivelles.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, premier 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.

Par une ordonnance du 9 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2020 à 9.30 heures.

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

M^e Saani GRECA, *loco* M^e Antoinette CORNET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier 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 8 décembre 2003, les époux ROSSI introduisent une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une habitation sur un terrain sis à Nivelles, Chemin de Grambais, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 301b.

Ce terrain est situé en zone agricole au plan de secteur de Nivelles adopté par arrêté royal du 1^{er} décembre 1981.

Sur recours des parties requérantes (propriétaires de la métairie en cours de rénovation située chemin de Grambais, n° 3, à gauche et à l'avant de la parcelle en cause) et des occupants de la « Ferme de la rose » située à droite, chemin de Grambais, n° 5, le permis accordé par le Ministre de la Région wallonne le 5 juillet 2004 est suspendu par l'arrêt n° 139.954 du 31 janvier 2005, puis annulé par l'arrêt n° 203.318 du 27 avril 2010.

2. Le 14 novembre 2009, Pierre-Yves GEENS introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction d'une maison unifamiliale sur la même parcelle.

Le permis accordé par le collège communal de Nivelles le 16 août 2011 est annulé par l'arrêt n° 217.781 du 8 février 2012 (A. 202.178/XIII-6033).

3. Par un courrier du 7 octobre 2015, le conseil des parties requérantes avise la ville de Nivelles que des travaux sont entrepris sur la parcelle.

Le 12 octobre 2015, celle-ci indique que ces travaux ne font l'objet d'aucune demande de permis.

Le 2 mars 2016, elle s'adresse en ces termes au conseil des parties requérantes :

« Faisant suite à votre demande d'information quant à la suite réservée à votre plainte pour le placement d'un abri agricole sur le bien référencé sous objet. Nous vous informons que le propriétaire du bien a été autorisé à maintenir l'abri sous réserve de l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme. À ce jour, des compléments nécessaires à l'analyse du dossier doivent être déposés pour le 2 avril au plus tard. La mise en demeure adressée au propriétaire ne préjuge pas de la décision de l'autorité compétente sur la demande de permis ».

4. Le 19 avril 2016, Berthe CHAUFFOUREAUX introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'« implantation d'un abri léger pour petits engins agricoles et animaux (moutons) » sur la parcelle n° 301b, entre le n° 3 et le n° 5 de la rue de Grambais. La demande précise que le bien appartient à Joël LEDEQUE.

Il est indiqué dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que la demanderesse de permis est l'exploitante de cette parcelle.

Les caractéristiques de la construction en cause sont décrites comme suit :

« abri ouvert, +/- 16m X +/- 5m (hauteur +/- 3m) pour petits engins agricoles, animaux en période de pâturage et stockage de ballots de paille sur une pâture de +/- 1 hectare située en zone agricole. Les parois de l'abri sont en tôle sur une structure en bois ancrée dans le sol, le sol restant le recouvrement naturel herbacé ».

5. Le 26 avril 2016, la ville de Nivelles délivre à la demanderesse de permis un accusé de réception de sa demande.

6. Le 18 mai 2016, la direction du développement rural du département de la ruralité et des cours d'eau émet un avis défavorable.

7. Le 30 mai 2016, le collège communal de Nivelles donne un avis favorable fondé sur les motifs suivants :

« Considérant que la demande vise la régularisation de l'installation d'un abri pour engins agricoles, moutons et ballots de paille;
Vu l'avis défavorable du Département agriculture;
Considérant que cet avis révèle que l'installation est utile à la poursuite et au développement de l'activité existante;
Considérant que la demande est donc conforme à la destination générale de la zone agricole;
Considérant que l'avis défavorable se base sur la localisation du hangar et suggère que celui-ci soit déplacé à proximité de la voirie afin de faciliter les raccordements et de préserver l'intégrité de la plage agricole;
Considérant que l'abri ne comporte pas de fondations et est établi le long de la haie en limite latérale de parcelle; que cette implantation est judicieusement éloignée de l'habitation sise sur la parcelle voisine afin de limiter les nuisances éventuelles et n'est que très peu visible depuis le domaine public;
Considérant que cet abri est composé d'une structure bois et de parements de ton gris anthracite; que celui-ci présente des tonalités sombres et s'intègre dans le fond de verdure existante;
Considérant que cet abri s'intègre, par son implantation, son gabarit et ses matériaux, au contexte urbanistique bâti et non bâti ».

8. Le 7 juillet 2016, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable motivé comme suit :

« Considérant que la demande porte sur la régularisation d'un abri pour animaux, engins agricoles et ballots de paille en zone agricole;
Considérant que la demande est incomplète car aucun plan n'est joint au dossier; que d'après le reportage photographique, il semble que l'abri ne soit utilisé que pour les engins agricoles; que, dans ce cas, il y a lieu de respecter l'avis pertinent du service de l'Agriculture et de rapprocher l'abri de la voirie afin de préserver l'intégrité de la parcelle agricole;
J'émet un avis défavorable au projet présenté ».

9. À la demande du collège communal, des pièces complémentaires sont déposées par la demanderesse de permis, le 10 août 2016.

10. Le 14 septembre 2016, la direction du développement rural du département de la ruralité et des cours d'eau émet un nouvel avis défavorable motivé comme suit :

« Vu le plan de mesurage, reçu par l'Autorité communale le 10/08/2016. Je confirme mon avis défavorable du 18/05/2016, à savoir : "le demandeur est un agriculteur déjà âgé. L'objet de la demande est la régularisation de la construction d'un hangar (de 83,13 m² d'emprise au sol) pour petits engins agricoles, pour +/- 18 moutons, et pour ballots de paille. La construction est implantée : en zone agricole au plan de secteur; curieusement assez éloignée du siège de l'activité agricole (unité de production); et sur la propriété d'un tiers (fils). Il s'agit du deuxième abri sur la parcelle, mais l'autre doit être démonté. La parcelle n'est pas déclarée à la PAC. Projet utile à la poursuite et au développement de l'activité existante. Une implantation de cette dépendance agricole, plus proche de la voirie facilite les raccordements (eau, électricité,...) et préserve l'intégrité de la plage

agricole. Un déplacement de ce bâtiment léger, en appentis au mur mitoyen existant ou en bordure de la voirie, améliore l'intégration sur le site de cette bergerie/garage/stockage". Une affectation comme bergerie implique le respect de "l'AGW du 5/07/2007 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'ovins ou de caprins" (MB : 17.08.2007). AVIS DÉFAVORABLE ».

11. Le 3 octobre 2016, le collège communal de Nivelles refuse le permis sollicité. Cette décision est fondée sur les motifs suivants :

« Considérant que l'avis défavorable du Fonctionnaire délégué se base sur le caractère incomplet de la demande de par l'absence de plan ainsi que sur le fait que le reportage photographique laisse présumer une utilisation exclusive pour le dépôt d'engins agricoles;

Vu la délibération du Collège communal du 18 juillet 2016 libellée, pour extrait, comme suit :

" Considérant que ce projet de construction d'un abri pour animaux n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;
Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis d'urbanisme est suffisante afin de permettre au Collège communal d'apprécier l'impact environnemental de ce projet;
Considérant dès lors que la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement n'est pas nécessaire;
Considérant que l'avis défavorable du Fonctionnaire délégué se base sur le caractère incomplet de la demande de par l'absence de plan ainsi que sur le fait que le reportage photographique laisse présumer une utilisation exclusive pour le dépôt d'engins agricoles;
Considérant dès lors qu'il y a lieu de solliciter des plans complémentaires qui permettront de préciser les superficies dédiées aux différentes affectations de cet abri;"

Attendu que des plans complémentaires ont été apportés en date du 10 août 2016;

Vu le deuxième avis du SPW-Département de la ruralité et des cours d'eau rendu sur les compléments apportés;

Considérant qu'il y a lieu de revoir le projet en considération des remarques y émises ».

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier portant la date du 5 octobre 2016.

12. Par un courrier du 3 novembre 2016 réceptionné le lendemain, celle-ci introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

13. Le 12 décembre 2016, la commission d'avis sur les recours donne un avis favorable motivé comme suit :

« Compte tenu de ce qu'il ressort du cadre légal que le bâtiment en cause s'implante en zone agricole au plan de secteur; que la demanderesse est agricultrice;

Compte tenu de ce que le Collège a refusé le permis d'urbanisme sur la base de l'avis défavorable du département de la ruralité et des cours d'eau; que ce dernier suggère de déplacer le bâtiment pour l'implanter en appentis au mur mitoyen existant ou en bordure de voirie, estimant que l'intégration paysagère sera meilleure et facilitera les raccordements (eau, électricité,...); que par ailleurs le département de la ruralité et des cours d'eau rappelle que l'affectation comme bergerie implique le respect de l'AGW du 5/07/2007 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention d'ovins ou de caprins;

Compte-tenu de ce qu'il ressort de l'audition que le bâtiment est principalement affecté au stockage de petits matériels agricoles ainsi que du foin; que les animaux vont peu dans le bâtiment; que cette situation est existante depuis de nombreuses années; que la demande de régularisation fait suite à une plainte d'un voisin;

Compte tenu de ce que le bâtiment est adossé à un massif boisé; qu'il présente des tonalités sombres; que ces éléments favorisent grandement son intégration paysagère;

Compte tenu de ce que la demanderesse est agricultrice;

Au vu de ces éléments, la Commission émet un avis favorable ».

14. Par un pli recommandé à la poste le 19 janvier 2017, reçu le lendemain, le conseil de la demanderesse adresse au Ministre le rappel visé par l'article 121 du CWATUP.

15. Le 20 janvier 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose au Ministre d'octroyer le permis.

16. Le 2 février 2017, le Ministre délivre le permis sollicité. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué en l'espèce, est motivée comme suit :

« [...]

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

Considérant qu'une audition a eu lieu le 12 décembre 2016;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 12 décembre 2016, un avis favorable (voir annexe 1);

Considérant que Maître Francine Alen, agissant au nom de la demanderesse, a envoyé une lettre de rappel en date du 19 janvier 2017; que celle-ci a été réceptionnée par le Gouvernement wallon en date du 20 janvier 2017;

Considérant que la DG04 - Direction juridique, des recours et du contentieux, a transmis à l'autorité de recours, en date du 20 janvier 2017, une proposition d'octroi du 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 Nivelles (Arrêté royal du 1^{er} décembre 1981);

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 la demande vise la régularisation de la construction d'un abri pour petits engins agricoles, animaux (moutons) et ballots de paille;

Considérant que l'article 35 du Code dispose 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.

.../...

Les refuges de pêche et les petits abris pour animaux y sont admis pour autant qu’ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l’activité de commerce.

Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis relatif au boisement, à la culture intensive d’essences forestières, à la pisciculture, aux refuges de pêche, aux activités récréatives de plein air, aux modules de production d’électricité ou de chaleur et aux unités de biométhanisation ainsi qu’aux actes et travaux qui s’y rapportent’;

Considérant que le demandeur est agriculteur; que la demande est conforme aux dispositions du plan de secteur en ce que l’abri est destiné aux activités agricoles, ainsi qu’aux animaux;

Considérant que la Direction du développement Rural (D.D.R.) a remis un avis défavorable en date du 18 mai 2016, confirmé le 14 septembre 2016 motivé par :

- le fait qu’il s’agit d’un agriculteur déjà âgé;
- le bâtiment (déjà érigé) est éloigné du siège d’exploitation et sur la propriété d’un tiers (fils);
- une implantation de cette dépendance agricole plus proche de la voirie facilite les raccordements (eau, électricité...) et préserve l’intégrité de la plage agricole; un déplacement de ce bâtiment, en appentis au mur mitoyen existant ou en bordure de la voirie améliore l’intégration sur le site de cet édicule;

Considérant que le Fonctionnaire délégué sollicité en date du 3 juin 2016 a remis en date du 7 juillet 2016 un avis défavorable motivé par le fait que la demande est incomplète (pas de plan) et que d’après les photos, l’abri n’est destiné qu’aux engins et non aux animaux mais également en raison de ce qu’il considère qu’il convient de respecter l’avis de la DDR;

Considérant que le fait que la demanderesse ait un âge avancé ne peut constituer un motif permettant de refuser un projet quel qu’il soit;

Considérant que la prairie où est situé l’abri est contiguë à la propriété de la demanderesse; que l’abri a été implanté là dans un souci d’intégration (intégration dans un massif arboré) et pour éviter de limiter les vues depuis les propriétés voisines; que cet abri est utilisé et fonctionne sans eau et sans électricité et son usage n’en requiert pas; qu’une implantation plus proche de la voirie serait préjudiciable à la qualité de la parcelle voisine laquelle est en rénovation; que l’impact et depuis l’espace public et depuis les parcelles construites serait plus important;

Considérant que l’administration communale précise d’ailleurs dans sa décision que 'l’implantation actuelle est judicieusement éloignée de l’habitation sise sur la parcelle voisine afin de limiter les nuisances éventuelles et n’est que très peu visible depuis le domaine public'; 'que cet abri est composé d’une structure bois et de parement en aluminium de ton gris anthracite; que celui-ci présente des tonalités sombres et s’intègre dans le fond de verdure existant; que cet abri s’intègre, par son implantation, son gabarit et ses matériaux, au contexte urbanistique bâti et non bâti';

Considérant que la Commission d’avis sur recours motive son avis favorable comme suit :

"(...)";

Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime que cet avis est pertinent et qu’il y a lieu de s’y rallier;

Considérant au vu des motifs sus mentionnés, que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime que le permis d'urbanisme peut être délivré";

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, et la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'il y a lieu d'octroyer le permis d'urbanisme; ».

La ville de Nivelles notifie le permis au conseil des parties requérantes par un courrier portant la date du 1^{er} mars 2017.

17. La bénéficiaire du permis est décédée le 25 décembre 2018 à l'âge de 89 ans.

IV. Premier et second moyens

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Premier moyen

Les parties requérantes prennent un premier moyen « de la violation des articles 35 et 123 du CWATUP, de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de la violation du principe de bonne administration ».

Elles soulignent qu'en vertu des dispositions visées au moyen, la zone agricole ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et soutiennent qu'en l'espèce, la construction autorisée n'a jamais eu de destination agricole.

À cet égard, elles se prévalent de photographies prises lors de leurs séjours dans leur métairie et montrant que le matériel stocké dans l'abri (une fendeuse de bûches hydraulique, un mas d'élévateur fourche à fixer à l'arrière d'un tracteur pour soulever les grumes, un tracteur avec bac arrière pour déplacer le bois, une grue sur terrain) est relatif à l'activité commerciale de stockage et de vente de bois de chauffage exercée sur le terrain par son propriétaire, le fils de la bénéficiaire du permis. Elles soulignent que, dans son avis défavorable, le fonctionnaire délégué avait émis des réserves sur le projet dans la mesure où le reportage photographique déposé par la demanderesse de permis laissait présumer une utilisation exclusive pour le dépôt d'engins agricoles.

Elles rappellent que, dans ses avis défavorables, le département de la ruralité et des cours d'eau, division du département rural, a par ailleurs constaté que la demanderesse de permis est une agricultrice déjà âgée et que la construction est curieusement éloignée du siège de l'activité agricole (unité de production) et sur la propriété d'un tiers. Elles estiment que ces avis n'ont pas été correctement pris en compte. Selon elles, l'âge d'un agriculteur doit être pris en considération par l'autorité compétente lorsqu'elle examine si le projet permet de garantir la destination agricole du terrain. Elles soutiennent qu'en l'espèce, l'autorité n'a pas procédé à cette appréciation alors qu'elle était tenue de vérifier dans quelle mesure, compte tenu de la situation de l'exploitation de la demanderesse, l'implantation d'un abri pour moutons sur une autre parcelle est réaliste et relève du bon aménagement des lieux.

À leur estime, l'autorité, si elle avait examiné consciencieusement la demande, aurait constaté que la demanderesse n'est pas renseignée comme exerçant une activité d'agriculteur à la Banque-Carrefour des Entreprises. Elles rappellent encore que le département de la ruralité et des cours d'eau avait relevé que la parcelle en cause n'est pas déclarée à la P.A.C.

Elles affirment également que, contrairement à ce que soutient l'acte attaqué, la construction de l'abri ne remonte pas à « de nombreuses années » mais a débuté le 3 août 2015.

Elles font enfin valoir que le dossier de demande de permis et les plans annexés à l'acte attaqué ne situent pas l'exploitation de la demanderesse de permis et que, contrairement à ce qui est indiqué dans la motivation de la décision litigieuse, la prairie où se trouve l'abri n'est pas contiguë à sa propriété mais est enclavée entre la propriété d'un autre agriculteur, M. D., et la leur.

En conclusion, elles estiment que l'acte attaqué viole manifestement l'article 35 du CWATUP dès lors que, sans justifier l'octroi d'une dérogation au plan de secteur, il autorise la régularisation d'une construction sans destination agricole. Elles soutiennent que le permis est par ailleurs fondé sur des motifs inexacts dans la mesure où l'autorité prétend que l'abri jouxte l'exploitation de la demanderesse de permis et qu'il existe depuis de nombreuses années.

Second moyen

Les parties requérantes prennent un second moyen « de la violation de l'article 291, 2°, du CWATUP, des articles D.1, D.2, D.3, D.50, D.62, D.64, D.65,

D.66 à D.68 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elles relèvent les lacunes du dossier de demande de permis.

À leur estime, l'absence de rapport présentant les actes et travaux projetés, de reportage photographique permettant de prendre en compte le contexte urbanistique et paysager et de plan précisant les constructions à maintenir ou à démolir ne permettrait pas de vérifier si le projet est proche de l'exploitation de la demanderesse de permis et donc réalisable, ni s'il est réellement destiné à abriter des animaux. Elles soutiennent que l'ampleur du hangar aurait dû pousser l'autorité à solliciter des informations complémentaires, et ce d'autant plus que les avis du fonctionnaire délégué et de la direction du développement rural étaient nettement défavorables au projet.

Elles constatent par ailleurs que le permis est muet quant au sort à réserver au second abri construit également sans permis dans la même prairie.

Dans une seconde branche, elles estiment que, eu égard aux lacunes du dossier de demande de permis et de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'autorité ne pouvait pas valablement considérer 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 ». Selon elles, l'auteur de l'acte attaqué aurait dû solliciter des informations complémentaires ou exposer, dans le corps même de sa décision, les raisons pour lesquelles il estimait, au terme d'un examen minutieux, que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

B. Le mémoire en réponse

Premier moyen

La partie adverse estime que l'avis de la direction du développement rural du 14 septembre 2016 et l'avis du collège communal du 30 mai 2016 démontrent le caractère agricole de l'activité exercée sur le site. Selon elle,

l'affectation agricole du bâtiment est aussi évoquée dans l'avis de la commission d'avis sur les recours du 12 décembre 2016. Elle soutient encore que le permis litigieux précise sans équivoque que l'abri est destiné aux activités agricoles et aux animaux, et que les photos versées au dossier administratif montrent, à l'automne 2016, un engrangement du foin récolté.

Elle souligne également que le plan de mesurage du 30 mars 2016 mentionne qu'il s'agit bien d'un abri pour animaux et matériel agricole comportant un espace pour les engins de manutention du foin (13 m²), une zone de stockage du foin (25 m²) et une zone d'abri pour moutons (44 m²).

Elle ajoute que la notion de « petit abri pour animaux » n'est ni contestée, ni contestable s'agissant d'une superficie de 44 m².

Selon elle, l'intégralité des pièces du dossier administratif établissant le caractère agricole de l'activité, celui-ci ne peut être mis en doute au seul motif qu'on aurait trouvé, au sein de l'abri autorisé, une fendeuse de bûches hydraulique.

En conclusion, elle estime qu'aucune dérogation à l'article 35 du CWATUP n'était nécessaire, le permis autorisant bien une activité agricole en zone agricole.

Quant au fait que la prairie où l'abri litigieux prend place ne serait pas contiguë à la propriété de la demanderesse de permis, elle souligne que le fonctionnaire délégué a précisé que l'implantation de la construction dans un massif arboré avait été choisie dans un souci d'intégration paysagère et pour limiter les vues depuis les propriétés voisines. Elle affirme qu'imaginer une implantation plus proche de la voirie serait de nature à porter préjudice « à la qualité de la parcelle voisine qui est en rénovation ». Elle constate que l'autorité communale a elle-même considéré que l'implantation actuelle est judicieusement éloignée de la parcelle voisine pour limiter les nuisances potentielles et est très peu visible depuis le domaine public.

Second moyen

La partie adverse souligne que la demanderesse de permis a précisé dans son recours administratif qu'elle a toujours élevé des moutons par passion, et mené son élevage en toutes saisons, aidée notamment par son fils pour le fauchage du foin et les déplacements des moutons qui se partagent trois prairies situées l'une à son domicile et les deux autres – dont la prairie où se situe l'abri – dans un rayon de 200 mètres. Elle constate qu'il a également été précisé que la prairie contiguë au

domicile de la demanderesse était en pente, que l'autre prairie jouxtant l'habitation de son fils (chemin d'Orival, à côté du n° 6) était située en bordure de voirie, entre des propriétés construites et habitées par les riverains du hameau, de sorte que l'implantation sur la pâture litigieuse, en retrait de la voirie enclavée au bout d'un terrain d'environ 15 m de large jouxtant une maison en reconstruction était celle qui gênait le moins le voisinage et la vue.

Elle fait, par ailleurs, valoir qu'elle n'a pas à se prononcer, dans le permis litigieux, sur le sort d'un autre abri situé sur la même parcelle, dès lors qu'il ne fait pas l'objet de la demande de permis et est totalement indépendant de celui dont la régularisation était sollicitée.

Elle soutient encore qu'elle était parfaitement éclairée par les plans, par le plan de mesurage, par le reportage photographique versé au dossier et par les arguments développés par la demanderesse de permis, et qu'elle a statué sur la demande en toute connaissance de cause.

C. Le mémoire en réplique

Premier moyen

Les parties requérantes estiment que la partie adverse ne répond pas à leurs arguments sur les points suivants :

- le département de la ruralité et des cours d'eau a émis à deux reprises un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme;
- les clichés joints à la requête révèlent qu'au sein de l'abri sont stockés non pas du petit matériel agricole mais bien de gros engins, certains étant liés à une exploitation forestière;
- la construction ne remonte pas à plusieurs années mais date de 2015;
- la demanderesse de permis n'est pas renseignée comme exerçant une activité d'agriculteur à la Banque-Carrefour des entreprises.

Pour le surplus, elles reproduisent leur argumentation antérieure.

Second moyen

Les parties requérantes considèrent que la partie adverse ne répond pas au grief pris du caractère lacunaire du dossier de demande de permis qui ne permettait pas à l'autorité compétente d'apprécier si le projet est réellement destiné à abriter des animaux et s'il peut être considéré comme étant proche et nécessaire à l'exploitation de la demanderesse de permis.

Elles ajoutent que si, comme le soutient la partie adverse, le prétendu abri pour moutons est nécessaire à l'activité agricole exercée à proximité par la demanderesse de permis, cette affirmation ne découle nullement de l'acte attaqué, lequel s'abstient de décrire l'activité en cause, le lieu précis de cette activité et la nécessité de l'étendre sur la parcelle litigieuse.

Pour le surplus, elles reproduisent leur argumentation antérieure.

IV.2. Examen des deux moyens réunis

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 à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Par ailleurs, lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision.

L'article 35, alinéas 1^{er}, 2 et 6 du CWATUP, tel qu'il était applicable, disposait 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.

[...]

Les refuges de pêche et les petits abris pour animaux y sont admis pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce ».

À titre préliminaire, on relèvera que même si l'abri à régulariser est subdivisé en trois zones correspondant à trois usages distincts (stockage de petits engins agricoles, stockage de ballots de paille et abri pour moutons), il s'agit cependant d'une construction unique qui doit être envisagée dans sa globalité, au regard des critères prévus par l'article 35, alinéas 1^{er} et 2.

Selon l'article 35, alinéas 1^{er} et 2, du CWATUP, précité, la zone agricole est destinée à accueillir toutes les activités inhérentes à l'agriculture au sens général du terme, c'est-à-dire l'ensemble des activités de culture du sol et d'élevage, intensives ou non. Sont seuls admis en zone agricole, en principe, d'une part, les constructions qui sont effectivement affectées à une véritable exploitation et qui sont indispensables à celle-ci et, d'autre part, le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Les bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole peuvent être implantés dans une zone agricole quelle que soit la profession habituelle ou principale de l'exploitant. La condition prévue à l'article 35 du CWATUP relative à la profession d'agriculteur vise uniquement le logement de l'exploitant et non les constructions indispensables à l'exploitation.

L'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme doit vérifier que la construction projetée est indispensable à l'exploitation agricole, c'est-à-dire qu'elle est nécessaire. Cette vérification s'impose parce que ces constructions ne sont admises qu'à titre d'exception à la règle selon laquelle la zone agricole est destinée aux activités agricoles et qu'elle contribue au maintien et à la formation du paysage, ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique. Pour opérer cette vérification, l'autorité compétente dispose notamment de l'avis de la direction du développement rural, à même de vérifier *in concreto* le caractère nécessaire de la construction. Ainsi, la nature et l'importance des activités auxquelles ces constructions sont destinées sont déterminantes.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué, s'appropriant les motifs des avis de la DGO4 et de la commission d'avis sur le recours, considère que « le demandeur est agriculteur » et « que la demande est conforme au plan de secteur en ce que l'abri est destinés aux activités agricoles ainsi qu'aux animaux ».

Dans ses avis défavorables successifs, la direction du développement rural, si elle mentionnait que « le demandeur est un agriculteur », attirait cependant l'attention sur les éléments suivants :

- il s'agit d'un agriculteur « déjà âgé »,
- « curieusement », la construction est « assez éloignée du siège de l'activité agricole (unité de production),

- l'abri est implanté « sur la propriété d'un tiers (fils) »,
- la parcelle n'est « pas déclarée à la PAC ».

L'auteur du permis litigieux répond à cet avis, de manière générale, en considérant que « le fait que la demanderesse ait un âge avancé ne peut constituer un motif permettant de refuser un projet quel qu'il soit ».

Or, si l'âge d'un demandeur de permis n'est en effet pas un motif suffisant pour justifier le rejet d'une demande de permis d'urbanisme, il peut néanmoins constituer un élément à prendre en considération dans l'appréciation de l'effectivité de l'exploitation agricole alléguée.

La demanderesse de permis affirme, dans son recours administratif, qu'elle a « depuis toujours par passion élevé des moutons et mené à bien son élevage en toutes saisons, aidée notamment par son fils pour effectuer le fauchage du foin et les déplacements des moutons ». Elle n'apporte cependant aucun élément ou document concret relatifs à l'étendue de son élevage et à la nécessité de l'abri au regard de cet élevage. Le dossier administratif ne permet d'ailleurs pas de déterminer la localisation exacte de « l'unité de production » évoquée par la direction du développement rural. Enfin, aucune des photos produites par la demanderesse à l'appui de son recours administratif ne figure un quelconque élevage de moutons.

Dans ses avis défavorables successifs, la direction du développement rural n'affirme pas que la construction à régulariser est nécessaire à la poursuite et au développement de l'activité existante, mais seulement qu'elle est « utile », ce qui ne suffit pas à rencontrer les conditions de l'article 35, alinéa 2, du CWATUP.

Ni la motivation du permis attaqué, ni les pièces du dossier administratif ne permettent de vérifier que l'autorité de recours a examiné concrètement, d'une part, si la demanderesse de permis menait bien une « véritable exploitation agricole » et, d'autre part, si l'abri litigieux était bien « indispensable » à cette exploitation.

Enfin, la motivation de l'acte attaqué est entachée d'erreurs de fait en ce qu'il est indiqué que « la prairie où est situé l'abri est contiguë à la propriété de la demanderesse », alors que les parcelles avoisinantes appartiennent à des tiers, et en ce qu'il est mentionné que « cette situation est existante depuis de nombreuses années » alors que la construction de l'abri litigieux a été entamée en août 2015, soit moins de 9 mois avant l'introduction de la demande de permis, le 19 avril 2016.

Les deux moyens réunis sont fondés.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 2 février 2017 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire qui octroie à Berthe CHAUFUREAUX un permis d'urbanisme de régularisation d'un « abri pour petits engins agricoles, animaux (moutons) et ballots de pailles (sans alimentation en eau et électricité) » sur un bien sis chemin de Grambais, entre le n° 3 et le n° 5, cadastré section A, n° 301B à Nivelles.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX