

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.493 du 14 janvier 2021

A. 226.744/XIII-8519

En cause :

BALEINE Brigitte,
ayant élu domicile chez
M^{es} Matthieu GUIOT et
Donatien BOUILLIEZ, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

1. **la commune de Silly,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

VANDERBIEST Alain,
ayant élu domicile chez
M^e Paul THOMAS, avocat,
avenue de Spa 17
4800 Verviers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 novembre 2018, Brigitte Baleine demande, d'une part, l'annulation de la délibération du collège communal de Silly du 18 septembre 2018 octroyant à Alain Vanderbiest un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un poulailler (9.000 poules) sur un bien sis à Thoricourt, rue d'Horrues, et cadastré 6^e division, section A, n^{os} 145d, 142f, 144, 142g, 138a et 134 et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 245.192 du 17 juillet 2019 a rejeté la requête en intervention introduite par Alain Vanderbiest dans la procédure en suspension, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a introduit une demande de poursuite de la procédure le 5 août 2019.

Par une requête introduite le 5 septembre 2019, Alain Vanderbiest a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure au fond.

Cette intervention a été accueillie dans la procédure au fond par une ordonnance du 17 septembre 2019.

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

M^{me} Vinciane Franck, 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 adverses et intervenante par courriers du 4 février 2020.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a rédigé une note le 17 juillet 2020 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 21 septembre 2020, le greffe a notifié aux parties adverses et intervenante que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elles ne demandent, dans un délai de quinze jours, à être entendues.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

Les parties adverses et intervenante n'ont pas sollicité la poursuite de la procédure. L'auditeur-rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinqies} du règlement général de procédure et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le premier et le deuxième moyens, qui ont été considérés comme fondés par le rapport de l'auditeur-rapporteur, justifient l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du premier moyen

A. Thèse de la partie requérante

Dans le premier moyen, pris de la violation du schéma de développement communal (S.D.C.) adopté par le conseil communal de Silly le 18 juin 2012, du guide communal d'urbanisme (G.C.U.) adopté par le conseil communal de Silly le 15 février 2016, des articles D.II.36 et D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante relève que l'acte attaqué identifie 6 écarts par rapport au G.C.U. de Silly, dont ceux-ci :

- A11.2.3.1.1. : le projet n'est pas implanté en extension d'une exploitation existante;
- A11.2.3.1.2. : l'implantation se fait en remblais et non en déblais.

Elle estime que l'acte attaqué motive ces écarts de manière inadéquate. Elle fait valoir que les options urbanistiques du G.C.U. relatives à l'aire rurale de structuration paysagère, dans laquelle se trouve le site litigieux, visent, notamment, à « privilégier l'extension d'exploitations existantes » et à « éviter la dispersion des nouvelles constructions sur le territoire agricole » (p. 145). Selon elle, il ressort des prescriptions A11.2.3.1.1 et A11.2.3.1.2 que l'« extension » d'une exploitation agricole existante doit s'entendre de la juxtaposition d'une nouvelle construction aux bâtiments existants d'une exploitation de manière à ce que les différents volumes forment un ensemble structuré.

Elle observe que l'acte attaqué affirme que « le projet constitue bien une “extension” de l'exploitation, mais celle-ci n'est pas située à proximité des bâtiments existants par manque de place ». À son estime, l'« extension » visée par le G.C.U. ne permet pas de créer un bâtiment isolé mais vise seulement la création de nouvelles constructions à proximité de l'exploitation agricole existante, ou, en d'autres termes, les différentes constructions de l'exploitation doivent se situer sur un même site.

Elle soutient que le fait qu'il existe un lien de droit (exploitant identique) entre le bâtiment créé et les bâtiments du demandeur n'est pas suffisant, un lien géographique étant nécessaire suivant les indications du G.C.U. Elle constate que ce lien de proximité n'existe pas, le projet étant situé à plus de 550 mètres de l'exploitation du demandeur, sur un site différent. À son estime, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur en considérant que le projet est une extension de l'exploitation du demandeur au sens du G.C.U., le bâtiment projeté constituant une « nouvelle exploitation agricole isolée » au sens du même guide.

Elle relève que l'acte attaqué n'indique pas en quoi le projet ne compromet pas les objectifs du G.C.U. et n'identifie d'ailleurs aucun de ces objectifs. Elle affirme qu'il compromet au moins l'un d'entre eux, celui de ne pas miter le paysage agricole et de n'autoriser que l'extension des exploitations agricoles existantes. Elle conclut que le permis litigieux viole l'art. D.IV.5 du CoDT.

D'autre part, elle fait valoir que l'acte attaqué devait être motivé au regard de l'impact paysager du projet sur la base des articles D.II.36 et D.IV.5, 2°, du CoDT. Elle constate que l'acte contient des motifs relatifs à l'intégration paysagère du projet mais ne démontre pas une perception correcte des lignes de force du paysage et n'expose pas concrètement l'impact du projet sur celles-ci.

Elle estime que cela était d'autant plus nécessaire que le collège communal a refusé en 2016 un projet d'un gabarit un peu plus important mais implanté au même endroit et de la même façon, soit perpendiculairement aux lignes de crête et générant d'important remblais, d'environ 200 m³. Selon elle, aucun élément nouveau ne justifierait le revirement d'attitude du collège communal.

Dans une seconde branche, la partie requérante relève que le S.D.C. de Silly prévoit ce qui suit :

« Dans la zone agricole destinée à l'agriculture et à la structuration du paysage, l'extension d'exploitations existantes est toujours privilégiée. La dispersion de nouvelles constructions dans la zone agricole est à éviter. À l'exception de l'extension d'un bâtiment existant, les nouvelles constructions ne pourront s'implanter sur les lignes de crête dégagées. (...) »

Les constructions doivent, dans la mesure du possible, être groupées. (...)

Les constructions à vocation agricole s'implantent dans le respect de la ligne de pente naturelle du terrain et de façon à limiter les remblais et déblais ». (p.30).

Elle constate que l'acte attaqué n'identifie aucun écart par rapport au S.D.C., alors qu'il en comporte deux : il prévoit une nouvelle exploitation en zone agricole qui ne consiste pas en l'extension d'une exploitation existante et qui s'implante sur une ligne de crête, et il implique d'importants remblais et déblais.

Elle estime que l'acte attaqué ne contient donc pas de motivation permettant de comprendre en quoi le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme du S.D.C. et que, dès lors, il viole l'article D.IV.5 du CoDT.

B. Le rapport de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« *première branche*, l'auditeur se réfère à l'analyse contenue dans l'arrêt n° 245.192 du 17 juillet 2019, à savoir

“ En ce qui concerne le revirement d'attitude injustifié dans le chef du collège communal de Silly par rapport à son refus du 14 septembre 2016 pour un projet destiné à 15.000 poules sur le même site, il suffit de constater que le collège communal a délivré, le 21 novembre 2017, un permis unique conditionnel pour l'implantation d'un poulailler de 9.000 poules sur le même site, cette décision étant évoquée dans l'acte attaqué. Le collège communal a donc déjà changé d'avis en faveur cette fois de l'implantation et a confirmé cette appréciation dans l'acte attaqué. Cette circonstance, outre que le bâtiment est nécessairement plus petit, exclut qu'un revirement d'attitude injustifié lui soit imputé. En ce qui concerne les écarts par rapport au G.C.U. de Silly, les

prescriptions applicables de ce guide, approuvé par arrêté ministériel du 26 mai 2016, sont celles applicables à l'«Aire rurale de structuration paysagère» (A11). Selon le G.C.U., les options urbanistiques liées à cette aire sont celles de l'«aire agricole [lire : rurale] complétées par plusieurs points marquant un souci accru de préservation des qualités paysagères des sites» (p. 145/160).

Le glossaire des prescriptions prévoit quant à lui que, «par grand gabarit agricole, on entend les bâtiments à vocation agricole tels que grange, atelier, étables, entrepôts, écuries, hangars, porcheries, ... ayant une superficie minimale d'occupation au sol d'un seul tenant de 400 m²» (p.7). Le bâtiment autorisé qui occupe 1400 m² au sol relève de cette catégorie. Ne lui est donc pas applicable la prescription A11.2.3.1.1 du G.C.U. intitulée «Implantation des constructions - Généralités» puisqu'elle vise «toute construction qui ne soit pas un bâtiment de grand gabarit à vocation agricole». C'est donc à tort que l'acte attaqué invoque un écart à cette prescription. Par contre, la prescription A11.2.3.1.2. «Implantation de bâtiments de grand gabarit à usage agricole» s'applique et prévoit ce qui suit : «L'implantation des bâtiments de grand gabarit à usage agricole et l'aménagement de leurs abords respecteront le relief naturel du sol et se feront en fonction des lignes de force du paysage. L'implantation pourra se faire : - en bordure de village dans le prolongement du bâti existant; - dans la zone agricole, à l'écart du village, en extension d'une exploitation existante. Dans le cas de terrains en pente, l'implantation se fera dans un déblai de terre plutôt qu'un remblai en respectant les courbes de niveau». La notion d'«extension d'une exploitation existante» n'est pas définie dans le glossaire précité. En l'espèce, selon le dossier administratif, le demandeur n'exploite pas d'autre poulailler. Cet élevage n'apparaît pas complémentaire aux autres activités du demandeur, mais peut être développé de manière indépendante et en toute autonomie, l'acte attaqué précisant d'ailleurs *in fine* de sa motivation que «le projet est nécessaire à la diversification de l'exploitation agricole». Par conséquent, le hangar autorisé ne constitue pas une extension d'une exploitation existante, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué. Le projet autorisé présente par conséquent un écart par rapport à la prescription A11.2.3.1.2 du G.C.U., dont l'octroi doit être motivé conformément à l'article D.IV.5 du CoDT, soit, en identifiant les objectifs du G.C.U. et en indiquant en quoi il ne compromettrait pas ces objectifs. Or, l'acte attaqué n'identifie pas ces objectifs et formule pour toute justification un renvoi à la justification donnée à l'écart par rapport à la prescription A11.2.3.1.1 qui n'est pourtant pas applicable : «Considérant que le projet constitue bien une 'extension' de l'exploitation mais celle-ci n'est pas située à proximité des bâtiments existants par manque de place; Considérant que le choix du site a été dicté par l'obligation de fournir un parcours à l'air libre de 3,6 ha afin de satisfaire à la norme des poules pondeuses bio, le demandeur ne possède pas de terrains aux abords immédiats de sa ferme lui permettant une implantation respectant ces critères; Considérant que le bâtiment sera situé au milieu des terres agricoles que possède et cultive le demandeur». Certes, le dossier administratif révèle un examen de deux autres possibilités d'implantation du projet (voir cadre 8 de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement). Toutefois, la justification de l'écart paraît insuffisante dès lors que le projet se situe en aire rurale de structuration paysagère marquée par un souci accru de préservation des qualités paysagères des sites. Par conséquent, le «manque de place» ne suffit pas à justifier l'érection d'un grand bâtiment isolé, même s'il s'agit bien d'un projet agricole en zone agricole».

Il y a en effet lieu de tenir compte de l'enseignement de l'arrêt CE n° 235.296 du 30 juin 2016, Lequeux et Deladrière, qui exige un lien entre les activités du bénéficiaire du permis d'urbanisme et celles de l'exploitation existante, ce qui est le cas lorsque les activités sont complémentaires (en l'occurrence, elles l'étaient; il s'agissait d'une part du stockage de pommes de terre et d'autre part de

transformation de ces pommes de terre en vue de leur utilisation comme pommes frites); au vu de cet élément confirmé par quelques autres, il fut jugé qu'il était difficile de considérer que ces différentes activités étaient totalement indépendantes l'une de l'autre et fonctionnaient en toute autonomie; dès lors, selon le Conseil, le nouvel hangar à construire relevait de l'extension d'une exploitation existante;

Il y a également lieu de tenir compte de l'arrêt CE n° 82.206 du 8 septembre 1999, Colson, relatif précisément à un poulailler, qui relevait que l'intervenant n'exploiterait pas d'autre poulailler que celui dont la construction était autorisée par l'acte attaqué et que dans ces conditions le permis litigieux apparaissait comme relatif à une nouvelle exploitation (d'une capacité de 19.920 poules) et non comme l'extension d'une exploitation existante;

Ces deux références jurisprudentielles avaient sous-tendu le raisonnement de l'auditeur dans son rapport en suspension à propos de la notion d'"extension d'une exploitation existante" et répondent aux considérations développées par l'intervenante.

La première branche du moyen est fondée.

seconde branche, l'auditeur renvoie également à l'analyse contenue dans l'arrêt n° 245.192 du 17 juillet 2019, à savoir :

“ En ce qui concerne les écarts par rapport au S.D.C., anciennement schéma de structure communal, de Silly adopté le 18 juin 2012, les prescriptions applicables de ce schéma sont les suivantes : ‘3.4.1.3. : Localisation des exploitations Dans la zone agricole destinée à l’agriculture et à la structuration du paysage, l’extension d’exploitations existantes est toujours privilégiée. La dispersion de nouvelles constructions dans la zone agricole est à éviter. À l’exception de l’extension d’un bâtiment existant, les nouvelles constructions ne pourront s’implanter sur les lignes de crête dégagées. [...]’. ‘3.4.1.4. : Implantation Les constructions doivent, dans la mesure du possible, être groupées. [...] Les constructions à vocation agricole s’implantent dans le respect de la ligne de pente naturelle du terrain et de façon à limiter les remblais et déblais’. Le projet comporte, *prima facie*, deux écarts au S.D.C. : il ne privilégie pas l’extension d’une exploitation existante et autorise la dispersion de nouvelles constructions dans la zone agricole; et le projet paraît bien s’implanter sur une ligne de crête dégagée, au vu des photos produites par la partie requérante. L’acte attaqué n’a cependant identifié aucun écart au S.D.C., ni, *a fortiori*, justifié ces écarts conformément à l’article D.IV.5. du CoDT ”.

La seconde branche du moyen est fondée.

En conclusion, comme jugé en référé, sauf en ce qu’il invoque l’article D.II.36 du CoDT (prescriptions relatives à la zone agricole en plan de secteur, dont il n’est pas précisé en quoi elles seraient violées et qui ne paraissent l’être à aucun titre), le premier moyen est fondé en ses deux branches. Il suffit à justifier l’annulation de l’acte attaqué ».

C. Examen

Les parties adverses et intervenante n’ont pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et se sont abstenues de déposer un dernier mémoire

pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elles n'ont pas non plus demandé à être entendues.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur-rapporteur et de déclarer fondé le premier moyen.

Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinq} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La délibération du collège communal de Silly du 18 septembre 2018 octroyant à Alain Vanderbiest un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un poulailler (9.000 poules) sur un bien sis à Thoricourt, rue d'Horrues, et cadastré 6^e division, section A, n^{os} 145d, 142f, 144, 142g, 138a et 134 est annulée.

Article 2.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle liquidés à 400 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie requérante, à concurrence de la moitié chacune.

La partie intervenante supporte les dépens liés à son intervention et liquidés à 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
14 janvier 2021 par :

Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Luc Donnay