CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 250.538 du 7 mai 2021

A. 233.507/XIII-9257

En cause : 1. **HOUTART** Marc,
2. **GOURDET** Béatrice,
3. **HOUTART** Manuela,
4. **HOUTART** Didier,
5. **HOUTART** Isabelle,
6. **HOUTART** Philippe,

ayant tous élu domicile chez
M^es^ Tangui VANDENPUT et
Dominique VERMER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la commune de Léglise,

ayant élu domicile chez
M^e^ Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

Parties intervenantes :

1. **JACQMIN** Rémy,
2. **BOURCY** Aurélie,

ayant tous deux élu domicile chez
M^es^ Gaëtan GOISSE et Vincent LAMAL, avocats,
rue Pépin 26
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 avril 2021, Marc Houtart, Béatrice Gourdet, Manuela Houtart, Didier Houtart, Isabelle Houtart et Philippe Houtart demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 25 février 2021 par laquelle le collège communal de Léglise délivre à Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy un permis d'urbanisme relatif à la construction d'un hangar pour stockage de véhicules et de matériel agricole, à la modification du relief du sol pour la réalisation d'une aire de manœuvres, à la création d'un bassin tampon et à la régularisation de l'extension

d’un hangar, d’une bascule ainsi que d’un bassin de rétention sur un bien sis Vaux-lez-Chêne 26 à Léglise et, d’autre part, l’annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 avril 2021, Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy demandent à être reçus en qualité de partie intervenante.

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

Par une ordonnance du 27 avril 2021, l’affaire a été fixée à l’audience du 4 mai 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d’État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{e} Thomas Hazard, *loco* M^{es} Tangui Vandenput et Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{e} Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{e} Bruno Leclercq, *loco* M^{es} Gaëtan Goisse et Vincent Lamal, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint au Conseil d’État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l’emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 15 septembre 2020, Rémy Jacqmin introduit une demande de permis d’urbanisme pour « la construction d’un hangar pour le stockage de matériel et de véhicules agricoles, la modification du relief de sol, la régularisation d’un hangar, d’une bascule et d’un bassin de rétention, [ainsi que] la réalisation d’un bassin tampon » sur un bien sis à Vaux-lez-Chênes 26 à Léglise.

Les biens concernés par cette demande figurent en partie en zone agricole et en zone d’habitat à caractère rural pour le surplus.

2. Le 5 octobre 2020, la commune de Léglise accuse réception d’une demande de permis complète et recevable.

3. Du 8 au 29 octobre 2020, le projet fait l'objet d'une annonce de projet sur le territoire de la commune.

Une réclamation est introduite par les parties requérantes.

4. Différents avis sont émis en cours de procédure :

- avis favorable conditionnel du Parc Naturel HSFA le 7 octobre 2020;
- avis favorable du commissaire voyer le 8 octobre 2020;
- avis favorable d'Idelux-eau le 12 octobre 2020;
- avis favorable de la cellule Giser le 29 octobre 2020;
- avis favorable conditionnel de la zone de secours du Luxembourg le 16 novembre 2020;
- avis favorable du département de l'agriculture le 27 novembre 2020;
- avis favorable de l'agence wallonne du patrimoine le 9 février 2021;
- avis favorable conditionnel du département de la nature et des forêts le 17 février 2021.

5. Le 25 janvier 2021, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable.

6. Le 12 février 2021, la demande de permis est, selon les termes de la partie adverse, « rectifiée au nom de Monsieur Rémy Jacqmin et Madame Aurélie Bourcy ». Un nouveau formulaire de demande « rectifié » ainsi que des compléments d'information sont déposés.

7. Le 25 février 2021, le collège communal de Léglise délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy, bénéficiaires de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux

susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

VI. L'extrême urgence – condition de diligence

VI.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes indiquent que l'acte attaqué a été notifié à leurs conseils le 1er mars 2021. Elles affirment avoir constaté que les travaux de terrassement et de fondation du nouveau hangar à construire avaient débuté le samedi 24 avril. Elles en déduisent que, ayant introduit leur requête en extrême urgence trois jours après cette date, elles ont fait toute diligence sur ce point.

Elles précisent enfin qu'elles « n'avaient plus séjourné dans leur résidence secondaire depuis le 15 avril 2021 ».

VI.2. Examen

1. Le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

2. Pour rappel, les parties requérantes indiquent que leur conseil a réceptionné la copie de l'acte attaqué le 1er mars 2021. Elles ne se sont pas enquises des intentions des bénéficiaires du permis attaqué quant à la mise en œuvre de celui-ci. Il ne peut cependant pas leur être reproché de ne pas avoir interrogé immédiatement les bénéficiaires du permis sur leurs intentions dès lors que le délai de recours de 60 jours n'est pas encore échu, qu'il n'y avait aucun indice permettant de présager une mise en œuvre si rapide et que les parties requérantes doivent également être en mesure d'évaluer la légalité du permis d'urbanisme avec discernement et sans précipitation excessive.

3. En revanche, il ressort des photographies et des pièces déposées par les parties intervenantes – que les parties requérantes ne contestent pas réellement – que le chantier de construction du nouveau hangar a débuté le 8 avril 2021.

Ce chantier était dans une phase suffisamment perceptible par les parties requérantes depuis leur propriété et le Vaux-Lez-Chêne – dans lequel elles indiquent se promener lors de leurs séjours – à tout le moins le 15 avril 2021, date à laquelle elles précisent qu'elles séjournaient sur les lieux. Les photographies déposées par les parties intervenantes figurent, en effet, aux dates des 8 et 11 avril déjà, la présence de camions, de tracteurs et de pelleteuses, un dépôt de pierres, des opérations de terrassement et leur résultat.

4. En introduisant leur demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence le 26 avril 2021, soit 12 jours (au minimum, puisque les parties requérantes s'abstiennent de préciser la durée de leur séjour) après avoir raisonnablement pu et dû constater l'entame claire des travaux à proximité suffisante de leur propriété, elles ont manqué de diligence pour prévenir la survenance du dommage redouté.

Par ailleurs, elles ne démontrent pas qu'elles ont été confrontées à des circonstances dont elles ne sont pas responsables et qui les ont empêchées d'agir plus rapidement, alors qu'elles avaient reçu notification de l'acte attaqué depuis plusieurs semaines.

5. Partant, la condition relative à la diligence à agir n'est pas remplie.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.II.36 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), du plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, de l'article D.75 du Livre 1er du Code de l'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'excès de pouvoir et du détournement de pouvoir.

Elles constatent que le nouveau hangar et le parking à construire s'implanteront en zone agricole au plan de secteur et soutiennent qu'il n'apparaît pas

de la motivation de l'acte attaqué que ces constructions peuvent être autorisées conformément à l'article D.II.36, § 1er, du CoDT. Elles font valoir que Rémy Jacqmin n'est pas agriculteur professionnel et que les constructions et installations en question ne sont pas indispensables à l'exploitation agricole. Elles rappellent avoir émis des objections en ce sens au cours de l'annonce de projet, en mentionnant que Rémy Jacqmin exerce notamment des activités de transport, de terrassement et de démolition. Elles produisent un grand nombre de photographies – le moyen s'étalant sur quarante pages – tendant à démontrer l'exercice, par la société de Rémy Jacqmin, de ces activités non agricoles.

Elles relèvent qu'il résulte du dossier afférent à la demande de permis que Rémy Jacqmin fournit une liste de cinquante et une machines et véhicules dont il dispose, dont trois grues, deux chargeuses, quatre camions et onze tracteurs. Elles en déduisent que ce matériel ne correspond pas à celui d'un exploitant agricole mais bien à celui d'un commerçant fournissant des services, alors que l'épouse de Rémy Jacqmin ne fait état que d'une exploitation agricole de 68 hectares. Elles reproduisent des extraits du site internet de la société du bénéficiaire du permis dont il découle qu'il réalise des travaux agricoles pour d'autres exploitations ce qui, à leur estime, est assimilable à des activités commerciales et non à des activités agricoles.

Elles soutiennent que le collège communal de Léglise avait relevé cette difficulté dans son avis défavorable du 17 décembre 2020, comme l'avait également souligné le fonctionnaire délégué dans son avis défavorable du 25 janvier 2021. Elles en tirent la conclusion suivante : « Force est ainsi d'admettre qu'aucun des avis émis – dont celui du SPW-Département de l'agriculture – n'atteste de ce que les constructions (nouvel hangar à matériel) et installations (parking pour machines) à ériger en zone agricole rencontrent adéquatement le caractère indispensable à l'activité agricole du pétitionnaire, légalement imposé par l'article D.II.36 du CoDT ». À leur estime, les précisions apportées par Rémy Jacqmin dans un document déposé postérieurement à l'annonce de projet ne permettent pas davantage de justifier ces actes et travaux.

Elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué sur cette problématique est insuffisante.

B. La partie adverse

La partie adverse considère que les activités menées par le bénéficiaire du permis au moyen de ses machines sont des travaux agricoles, bien que ceux-ci ne se réalisent pas en totalité sur les terres de l'exploitation agricole. Selon elle, l'affirmation des requérants selon laquelle les installations en zone

agricole sont destinées uniquement à la partie de terrassement de l'activité du demandeur de permis ne ressort pas de la demande de permis.

De la même manière, elle leur reproche de ne pas établir que l'exploitation agricole d'Aurélie Bourcy ne permet pas de justifier un tel stockage de matériel et de véhicules agricoles, outre que, selon elle, les éléments d'information apportés en cours de procédure administrative répondent à suffisance aux interrogations émises à cet égard par le fonctionnaire délégué et l'autorité communale.

C. Les parties intervenantes

La seconde partie intervenante exploite des terres agricoles couvrant une superficie de 68 hectares. La première partie intervenante l'aide dans cette exploitation et effectue également des travaux agricoles pour des tiers. Les parties intervenantes indiquent que « cette activité agricole fournit plus de 70 % [de leurs revenus] (100 % pour Madame Bourcy et 70 % pour Monsieur Jacqmin), ce que la douane a confirmé lors d'un contrôle » et que « les 30 % restant proviennent de l'activité complémentaire de Monsieur Jacqmin qui a une activité accessoire et occasionnelle de terrassement et travaux non agricoles ».

Elles apportent encore les précisions suivantes :

> « Précisons que Monsieur Jacqmin n'exerce pas son activité accessoire sur le site objet de la demande, même s'il y a établi son siège social. Il dispose, pour cette activité, de 3 grues qui sont continuellement sur chantier et ne reviennent qu'à de rares occasions et, lorsqu'elles reviennent, elles sont entreposées dans les bâtiments attenants à l'habitation. Les camions, au nombre de 3, et le semi-remorque qu'il possède sont entreposés, si nécessaire, dans les bâtiments de l'oncle par alliance de Madame Bourcy situés sur les parcelles 578K et 547H et K.
>
> L'intégralité du hangar autorisé (et à régulariser partiellement) et le futur hangar seront exclusivement destinés à l'activité agricole des intervenants et au stockage de leur matériel exclusivement agricole. Aucun charroi lié à la profession accessoire de Monsieur Jacqmin ne sera à déplorer sur site ».

Elles font valoir que l'une et l'autre sont bien titulaires de l'acte attaqué. Elles estiment que les constructions projetées sont nécessaires à leur exploitation agricole. Elles insistent sur les renseignements fournis en cours de procédure et soutiennent que les parties requérantes ne les remettent pas en cause.

Elles relèvent que l'auteur de l'acte attaqué « a, par ailleurs, pris la peine d'opérer un rappel à la loi par l'imposition de la condition critiquée qui contraint les intervenants à "maintenir une activité compatible et autorisée relativement à la zone

agricole pour le bâtiment en zone agricole" pour s'assurer qu'aucun matériel lié à des terrassement ou non lié à une activité agricole ne soit entreposé dans ces hangars ».

VII.2. Examen prima facie

1. L'article D.II.36 du CoDT, relatif à la zone agricole, dispose comme suit en son paragraphe 1er :

> « La zone agricole est destinée à accueillir les activités agricoles c'est-à-dire les activités de production, d'élevage ou de culture de produits agricoles et horticoles, en ce compris la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de l'équilibre écologique.
>
> Elle ne peut comporter que les constructions et installations indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession.
>
> Elle peut également comporter des activités de diversification complémentaires à l'activité agricole des exploitants ».

L'article R.II.36-1 du CoDT est libellé comme suit :

> « Les activités de diversification complémentaires sont :
> 1° la transformation, la valorisation et la commercialisation des produits d'une ou plusieurs exploitations agricoles regroupées pour autant que les bâtiments et installations soient situés à proximité des bâtiments de l'unité de production agricole de l'un des agriculteurs ;
> 2° l'hébergement touristique à la ferme, en ce compris le camping à la ferme, pour autant que les installations d'hébergement touristique soient situées à proximité des bâtiments et, le cas échéant, du logement de l'exploitation agricole;
> 3° les fermes pédagogiques au sens du Code wallon de l'Agriculture et les fermes d'insertion sociale ;
> 4° le tourisme à la ferme en ce compris les activités récréatives de l'exploitant telles que le golf fermier, les manèges ou l'aménagement de prairies pour leur location temporaire aux mouvements de jeunesse ;
> 5° sans préjudice de l'unité de biométhanisation indispensable à une exploitation agricole au sens de l'article D.II.36, § 1er, alinéa 2, l'unité de biométhanisation qui est alimentée par les résidus de culture et les effluents d'élevage produits par plusieurs exploitations agricoles ».

Il revient à l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme de vérifier que la construction projetée en zone agricole 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, à la formation du paysage ainsi qu'à la conservation de

l'équilibre écologique. La nature et l'importance des activités auxquelles ces constructions sont destinées sont déterminantes.

2. En l'espèce, il ressort des pièces composant le dossier de la demande de permis et de la lettre du 12 février 2021 reproduite dans l'acte attaqué que les bénéficiaires de celui-ci exercent trois activités professionnelles.

En premier lieu, l'exploitation agricole de leurs propres terres et de celles qu'ils louent. Plusieurs documents joints à cette lettre du 12 février 2021 établissent la réalité de cette exploitation.

En deuxième lieu, l'exécution de travaux agricoles pour le compte de tiers (épandage, fenaison, ensilage, travaux de sol, …). Cette activité ne perd pas son caractère agricole du seul fait qu'elle est réalisée pour compte d'autrui.

En troisième lieu, la réalisation d'autres travaux, que l'on peut qualifier de génie civil et forestiers (terrassement, aménagements extérieurs, démolition, transport de matériaux et de déchets, déchiquetage). Cette activité ne présente aucun lien avec l'agriculture et ne relève pas activités de diversification complémentaires visées à l'article R.II.36-1 du CoDT.

3. L'ensemble de ces activités s'effectue, notamment, au moyen de véhicules et machines dont la liste est reprise dans un document joint à la demande de permis. Cette liste reprend quarante-quatre véhicules et machines qui, à l'exception sans doute du broyeur forestier, sont liés aux activités agricoles des parties intervenantes, et sept véhicules et machines pour les autres travaux.

4. Il ressort des plans qui accompagnent la demande de permis que l'extension de l'ancien hangar et le nouveau hangar sont destinés à abriter des véhicules et du matériel agricoles. Dans le même sens, le formulaire de demande de permis énonce expressément que le projet « consiste en la construction d'un hangar pour le stockage de matériel et véhicules agricoles ». La lettre du 12 février 2021 reproduite dans l'acte attaqué mentionne également que l'ancien hangar, dont la régularisation de l'extension est autorisée par l'acte attaqué, est utilisé pour y entreposer les récoltes de foin et de paille, ainsi que du matériel.

Ces éléments tendent à établir, sauf à verser dans le procès d'intention, que les constructions et installations autorisées par l'acte attaqué seront effectivement affectées aux activités de nature agricole exercées par Aurélie Bourcy et Rémy Jacqmin, pour leur propre exploitation ou pour compte d'autrui, et non à l'activité d'entrepreneur en travaux de celui-ci.

5. Il reste à vérifier que l'auteur de l'acte attaqué s'est assuré du caractère indispensable des installations et constructions projetées – en zone agricole – pour ces activités agricoles.

5.1 Dans son avis défavorable donné le 25 janvier 2021 (reproduit dans l'acte attaqué), le fonctionnaire délégué a considéré « que la compatibilité avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural et la zone agricole est mise en péril par le projet; l'entreprise occupant déjà 5 grands bâtiments; qu'il y a lieu de se poser la question du changement d'affectation de certains d'entre eux ».

5.2 L'autorité délivrante relève que « le demandeur a fourni un courrier explicatif sur ses installations et son entreprise » qu'elle reproduit dans le corps de sa décision. Ce courrier procède à un rappel de l'historique du dossier, décrit l'activité agricole des demandeurs de permis, répond aux objections de la réclamation introduite par les parties requérantes au cours de l'annonce de projet et évoque la question du bardage et des haies.

Ce courrier mentionne notamment ce qui suit :

> « Les trois bâtiments de ferme situés sur les parcelles 578K, 578R, 552E et 1429B sont utilisés pour entreposer les machines agricoles. Le hangar ayant fait l'objet d'un permis d'urbanisme le 03/07/2017 (parcelle 533W) est utilisé pour stocker du foin, de même que l'extension de ce hangar ».

Enfin, l'auteur de l'acte attaqué impose aux titulaires du permis de « maintenir une activité compatible et autorisée relativement à la zone agricole pour le bâtiment sis en zone agricole ».

5.3 En réalité, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas examiné si les installations et constructions projetées en zone agricole, notamment l'érection du nouveau hangar, étaient indispensables – c'est-à-dire nécessaires – à l'exercice des activités agricoles des titulaires de permis. La violation de l'article D.II.36 du CoDT est d'autant plus manifeste que le fonctionnaire délégué avait attiré l'attention de l'autorité communale sur le fait que les demandeurs de permis disposaient déjà de plusieurs grands bâtiments pour ce faire. Du reste, les informations qui figurent dans le dossier afférent à la demande de permis ne permettaient pas de procéder à cette vérification.

5.4 Dans cette mesure, le premier moyen est sérieux.

VIII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension, introduite selon la procédure d'extrême urgence, est rejetée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre siégeant en référé, le 7 mai 2021 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay