

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.739 du 9 février 2023

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^e Thomas HAZARD, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la commune de Léglise, représentée
par son collègue communal,
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

1. 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, l'annulation de la décision du 25 février 2021 prise par le collège communal de Léglise qui octroie à Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar pour stockage de véhicules et de matériel agricole, la modification du relief du sol pour la réalisation d'une aire de manœuvres, la création d'un bassin tampon, et la régularisation de l'extension d'un hangar, d'une bascule et d'un bassin de rétention

sur un bien sis Vaux-lez-Chêne 26 à Léglise et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 250.538 du 7 mai 2021 a accueilli la demande d'intervention de Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 10 janvier 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 février 2023 et la requête motivée leur a été notifiée.

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

M^e Marion Piret-Gerard, *loco* M^e Thomas Hazard, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Jean-Marc Rigaux, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 250.538 du 7 mai 2021. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Renonciation au permis

4. Par un courriel du 24 janvier 2023, les conseils des bénéficiaires du permis d'urbanisme attaqué ont informé le Conseil d'État de leur volonté de renoncer au permis, telle que communiquée, le même jour, au fonctionnaire délégué et au collège communal, conformément à l'article D.IV.93, § 3, du Code du développement territorial (CoDT).

5. Aux termes du paragraphe 1^{er} de la même disposition, « le titulaire d'un permis non mis en œuvre peut y renoncer ». En l'espèce, le permis auquel il est renoncé a notamment pour objet la régularisation de l'extension d'un hangar, d'une bascule et d'un bassin de rétention sur un bien sis Vaux-lez-Chêne 26 à Léglise. Dès lors qu'il s'agit partiellement de la régularisation de travaux, ceux-ci ont nécessairement déjà été réalisés, de sorte que le permis litigieux a, à tout le moins, fait l'objet d'un début d'exécution et a donc été « mis en œuvre » au sens de l'article D.IV.93 du CoDT, lequel n'est, partant, pas applicable.

Il s'ensuit qu'il ne saurait être considéré que les parties requérantes ont perdu leur intérêt au recours ni que celui-ci doit être rejeté pour ce motif.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

6. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles D.II.36 et D.IV.53 du CoDT, du plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau approuvé par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984, de l'article D.75 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, 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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et du détournement de pouvoir.

Ils constatent que le nouveau hangar et le parking à construire s'implantent en zone agricole 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, § 1^{er}, du CoDT, à savoir qu'elles sont indispensables à l'activité agricole de l'exploitant et proportionnées à celle-ci. Ils font valoir que le premier intervenant, titulaire du permis litigieux, n'est pas agriculteur professionnel et que

les constructions et installations en question ne sont pas indispensables à l'exploitation agricole. Ils rappellent avoir émis des objections en ce sens au cours de l'annonce de projet, en mentionnant qu'il exerce notamment des activités de transport, de terrassement et de démolition. Ils produisent un très grand nombre de photographies tendant à démontrer l'exercice, par la société du premier intervenant, de ces activités non agricoles.

Ils relèvent qu'il résulte du dossier de demande de permis que l'intervenant fournit une liste de cinquante et une machines et véhicules dont il dispose, notamment trois grues, deux chargeuses, quatre camions et onze tracteurs. Ils en déduisent que ce matériel ne correspond pas à celui d'un exploitant agricole mais à celui d'un commerçant fournissant des services, d'autant que la seconde intervenante ne fait état que d'une exploitation agricole de 68 hectares. Ils reproduisent des extraits du site internet de la société du bénéficiaire du permis qui démontrent, à leur estime, qu'il réalise des travaux agricoles pour d'autres exploitations, ce qui, à leur estime, est assimilable à des activités commerciales et non agricoles. À cet égard, ils considèrent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en admettant le projet litigieux comme conforme à la destination agricole de la zone.

Ils font valoir que le collège communal de Léglise a relevé cette difficulté dans son avis défavorable du 17 décembre 2020, comme l'a également souligné le fonctionnaire délégué dans son avis défavorable du 25 janvier 2021. Ils concluent 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 l'intervenant dans un document déposé postérieurement à l'annonce de projet ne permettent pas davantage de justifier ces actes et travaux.

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

V.2. Thèse de la partie adverse

7. La partie adverse répond 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, et qu'ainsi, les activités d'épandage, de fenaison ou de déchiquetage sont bien des travaux agricoles. À son estime, 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.

Elle leur fait également grief de ne pas établir que l'exploitation agricole d'Aurélié Bourcy, au vu de sa superficie, 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.

V.3. Thèse des parties intervenantes

8. Les parties intervenantes précisent qu'elles sont toutes deux titulaires du permis, que la seconde intervenante est agricultrice, que les deux hangars sont exclusivement destinés à accueillir le matériel agricole et à la production de leur exploitation agricole, et non à une autre activité, même partiellement, et qu'ils leur sont nécessaires pour l'exploitation agricole reprise en 2016, à la suite de l'oncle par alliance de la seconde intervenante.

Elles indiquent que le premier intervenant ne vend pas de produits agricoles – autres que ceux de son exploitation – ni ne vend ou répare du matériel agricole, qu'il aide principalement son épouse dans le cadre de leur exploitation agricole de 64 hectares et qu'il effectue des travaux agricoles pour des tiers consistant dans le traitement de culture, la préparation des terres de cultures, l'ensemencement ou la récolte. Elles ajoutent qu'il effectue certes des travaux de terrassement, des services forestiers, des transports de déchets, terres et matériaux et preste des services hivernaux, mais que cela ne représente que 30 pourcents de leurs revenus. Elles précisent encore que le matériel lié à cette activité accessoire est la plupart du temps sur chantier ou entreposé dans les bâtiments attenants à leur habitation et qu'il n'est pas entreposé dans le hangar existant ni ne le sera dans le hangar en projet.

Elles listent les pièces annexées à leurs explications données sur leur activité et transmises à la partie adverse en cours de procédure, qui, à leur estime, démontrent sans conteste la conformité de cette activité avec la destination de la zone et le caractère indispensable du nouvel hangar. Elles observent que les requérants ne démontrent pas que l'appréciation que la partie adverse en a faite est erronée ou manifestement erronée.

À leur estime, le courrier explicatif précité a permis à la partie adverse de motiver adéquatement sa position en répondant tant aux réclamations des

requérants qu'aux avis des instances consultées. Elles relèvent que « la partie adverse 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 ».

Elles insistent sur le fait que la liste des machines utilisées suffit à démontrer que les constructions projetées sont indispensables à leurs activités, notamment vu la taille importante des machines agricoles, celles-ci devant pouvoir être adéquatement stockées lors des intempéries et rapidement utilisables lors des récoltes.

V.4. Mémoire en réplique

9. En réplique, les requérants considèrent que plusieurs éléments contenus dans les mémoires en réponse et en intervention confirment leur propre thèse.

10. Ils considèrent que la démonstration du caractère indispensable des constructions projetées requiert la détermination préalable du nombre d'hectares exploités, du type de cultures et des nombre et type de véhicules ou matériel agricoles nécessaires compte tenu des données précédentes.

En ce qui concerne le nombre d'hectares de l'exploitation, ils font valoir que, selon les données transmises par les intervenants qui varient sans cesse, il n'est pas déterminé de manière certaine, qu'en tout cas, la superficie déclarée par la seconde requérante ne correspond pas à la réalité et que la partie adverse s'est en grande partie fondée sur la superficie déclarée à la PAC en 2017, alors qu'elle devait tenir compte de la situation actuelle et effective du bien, *quod non*. Ils suggèrent une mesure d'instruction à mener pour obtenir la totalité du formulaire de déclaration de superficie, transmis partiellement, de même que les déclarations postérieures.

Ils font grief au dossier du permis de ne contenir aucune information quant au type de terres cultivées.

À propos des nombre et du type de véhicules et de matériel agricoles, ils considèrent que le courrier explicatif de février 2021, communiqué par les intervenants, n'est pas de nature à démontrer le caractère indispensable des constructions et installations projetées. Quant à la capacité de stockage nécessaire pour ces véhicules et matériel agricoles, ils estiment qu'elle est impossible à

déterminer en l'absence de précisions sur les autres données et qu'en réalité, il n'est pas démontré que les cinq hangars déjà occupés par l'entreprise sont insuffisants, de sorte que le caractère indispensable et proportionné à l'activité agricole des constructions litigieuses n'est pas démontré.

11. En substance, ils affirment qu'au contraire, il est démontré que les constructions et installations litigieuses ne sont pas indispensables à l'activité agricole. Ils observent qu'un certain nombre d'utilisations actuelles du site sont de nature commerciale, sans lien avec des activités agricoles et donc inéligibles en zone agricole, tels les stockage et logistique de sapins de Noël, les stockage de gravier et transport de ce matériau, des activités de terrassement et l'entreposage des véhicules utilisés pour ces chantiers.

V.5. Examen

12. L'arrêt n° 250.538 du 7 mai 2021 a jugé le premier moyen sérieux dans la mesure qu'il détaille, au terme de l'analyse suivante :

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

“ 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 ».

La procédure en annulation, notamment les mémoires en réponse et en intervention, n'apporte pas d'élément de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt de suspension, pour les raisons suivantes.

13. D'une part, la partie adverse ne fait pas valoir d'autres arguments, dans son mémoire en réponse, que ceux qu'elle a développés lors de la procédure de suspension.

D'autre part, l'argument nouveau développé dans le mémoire en intervention n'est pas de nature à invalider les motifs de l'arrêt précité. Le fait que les machines agricoles dont les intervenants disposent présentent des dimensions imposantes et, partant, nécessitent de l'espace pour être stockées et protégées des intempéries, ne permet pas de modifier le constat opéré aux termes de l'acte attaqué du défaut d'examen, par son auteur, du caractère indispensable des installations et constructions litigieuses à l'exercice de leurs activités agricoles, compte tenu notamment de l'utilisation, dans le cadre de ces activités, d'autres grands bâtiments.

14. Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé en référé. Le premier moyen est fondé dans la mesure exposée dans l'arrêt n° 250.538 du 7 mai 2021 précité, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, qui propose l'annulation de l'acte attaqué sur cette base, peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

15. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La décision du 25 février 2021 prise par le collège communal de Léglise qui octroie à Rémy Jacqmin et Aurélie Bourcy un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar pour stockage de véhicules et de matériel agricole, la modification du relief du sol pour la réalisation d'une aire de manœuvres, la création d'un bassin tampon, et la régularisation de l'extension d'un hangar, d'une bascule et d'un bassin de rétention sur un bien sis Vaux-lez-Chêne, 26 à Léglise est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un sixième chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 2.700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 2.400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros, chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
9 février 2023 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux