

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.953 du 28 juin 2023

A. 238.005/XIII-9881

En cause : **RASSON** Françoise,
ayant élu domicile chez
M^{es} Julien BOUILLARD et
Gil RENARD, avocats,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 décembre 2022 par la voie électronique, Françoise Rasson demande, d'une part, la suspension, accompagnée d'une mesure provisoire, de l'exécution de l'arrêté du 9 septembre 2022 du ministre de l'Aménagement du territoire qui octroie à la société à responsabilité limitée (SRL) Fabrifer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du changement d'affectation (activité de ferronnerie) d'un hangar sur un bien sis rue du Gad Bourgeois 11 à Chièvres, et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

2. La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 25 mai 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 juin 2023.

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

M^e Florence Cornez, *loco* M^{es} Julien Bouillard et Gil Renard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 21 décembre 2021, la SRL Fabrifex dépose auprès de la ville de Chièvres, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet, d'une part, la démolition d'un hangar vétuste et, d'autre part, la construction d'un nouveau hangar adapté à l'activité de ferronnerie du demandeur sur un bien cadastré Chièvres, 1^{ère} division, section B, n° 971P et 982 C2.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Ath-Lessinnes-Enghien, approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986, qui n'a pas cessé de sortir ses effets.

Le 11 janvier 2022, le collège communal informe le demandeur de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont envoyées le 12 janvier 2022. Un accusé de réception de dossier complet est délivré le 27 janvier 2022.

4. Une enquête publique est organisée du 7 au 22 février 2022. Elle donne lieu à sept réclamations, dont celle de la requérante.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 22 février 2022, avis sous réserve d'IPALLE;

- le 22 février 2022, avis défavorable de la direction du développement rural, service extérieur de Ath;
- le 25 février 2022, avis favorable conditionnel de la zone de secours Hainaut centre;
- le 21 mars 2022, avis favorable conditionnel du collège communal de Chièvres;
- le 23 mars 2022, avis favorable conditionnel de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM).

5. Le 27 avril 2022, le fonctionnaire délégué donne un avis conforme défavorable.

Le 9 mai 2022, le collège communal de Chièvres refuse le permis sollicité.

6. Le 8 juin 2022, le demandeur de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

Il indique renoncer à la demande visant à la construction d'un nouveau hangar et se limiter à solliciter la régularisation de son activité de ferronnerie au sein du hangar existant.

7. En suite de l'audition qui a lieu le 12 juillet 2022, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, le même jour, un avis défavorable sur le recours.

Le 22 août 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de décision concluant à l'octroi du permis sollicité moyennant le respect de certaines conditions.

8. Le 9 septembre 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire octroie le permis sollicité sous conditions.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

9. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.IV.6, D.IV.13 et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'absence de motivation formelle et matérielle adéquate, et « de l'erreur/de l'absence manifeste d'appréciation ».

11. Dans une première branche, elle reproche à l'autorité d'autoriser la régularisation de la modification de la destination du bien litigieux, par dérogation aux prescriptions de la zone agricole au plan de secteur, sans justifier que cette dérogation respecte les conditions légales requises. Elle lui fait grief de ne pas avoir vérifié si le bien était préexistant à l'entrée en vigueur du plan de secteur ou s'il a été régulièrement autorisé, et d'avoir octroyé la dérogation sans qu'elle soit justifiée compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où il est envisagé et sans qu'il soit démontré qu'elle ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application et qu'elle concerne un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

12. Après un rappel des dispositions et principes régissant la matière, elle observe qu'en l'espèce, le hangar litigieux est affecté depuis 2019 à une activité de ferronnerie, sans autorisation préalable, et qu'en suite de la limitation de l'objet de la demande aux termes du recours administratif, l'acte attaqué a pour seul objet la régularisation de la modification de la destination du hangar. Elle souligne qu'il reste cependant que cette régularisation est dérogatoire au plan de secteur et qu'en conséquence, elle ne pouvait être éventuellement autorisée que moyennant la vérification et la justification du respect des conditions prévues aux articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT.

Elle fait grief au dossier de demande de permis de ne comporter aucune justification à cet égard, quant à la régularisation de l'activité de ferronnerie. Elle constate que les seules justifications contenues dans le dossier sont relatives au projet initial auquel il a été renoncé, de sorte que, comme telles, elles ne sont pas pertinentes pour justifier la régularisation de la modification de la destination du hangar, d'autant que, devant initialement être démoli, celui-ci est en définitive simplement maintenu, sans aucun aménagement substantiel. Elle ajoute que la demande de permis évoquait « la vétusté du hangar existant » et son remplacement

par un nouveau hangar pour une meilleure intégration dans le cadre bâti et non bâti, de sorte qu'*a contrario*, le maintien du bâtiment vétuste existant doit être considéré comme ne s'intégrant guère dans son environnement.

13. Par ailleurs, elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué ne fait, elle-même, aucunement état de la vérification et de la justification du respect des articles D.IV.6 et D.IV.13 du CoDT, et que les motifs de l'acte sont manifestement inadéquats et procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation.

D'une part, elle indique que ni le dossier de demande ni la motivation de l'acte attaqué ne démontrent que le hangar litigieux existe de manière régulière, afin de permettre l'application de l'article D.IV.6 du CoDT. Se fondant sur des vues aériennes de 1971 et 1994, elle observe qu'il n'existait pas en 1971 et n'apparaît qu'en 1994, pour en conclure qu'à l'époque de sa construction, celle-ci impliquait la délivrance d'un permis d'urbanisme, *quod non*. D'autre part, elle considère que les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT ne sont pas non plus remplies, dès lors que la régularisation d'une activité de ferronnerie à l'endroit considéré n'est pas justifiée, précisément au regard des incidences et nuisances manifestes sur l'environnement qu'elle génère, en ce compris sur le voisinage. Elle répète que le formulaire de demande faisant lui-même état de la « vétusté du hangar existant » et d'aménagements projetés dans le but d'une meilleure intégration aux bâti et non-bâti, il ne peut être considéré que la dérogation concerne un projet qui contribue à la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

14. En une seconde branche, elle reproche à l'acte attaqué d'être muet sur le fait que la modification de la destination du hangar a été réalisée sans permis d'urbanisme préalable. Elle considère que l'acte attaqué ne fait pas adéquatement état des critères de bon aménagement des lieux qui lui ont permis de considérer la régularisation contestée comme étant admissible à l'endroit considéré, et qu'il en va d'autant plus ainsi qu'elle a été sollicitée en dérogation à la zone agricole du plan de secteur et que les conditions de cette dérogation ne sont pas établies. Elle ajoute que, compte tenu de l'absence de toute remise en cause de l'activité infractionnelle de ferronnerie, il n'est démontré d'aucune manière que la partie adverse n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

V.2. Thèse de la partie adverse

15. Sur la première branche, la partie adverse reproduit de larges extraits de la motivation de l'acte attaqué qui, à son estime, démontrent que le projet remplit les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT et que l'auteur de l'acte attaqué a pris

en considération la situation dans son ensemble pour déterminer que la dérogation peut être octroyée. À propos de la contribution du projet à la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis et en réponse à l'argument tiré du caractère « vétuste » du hangar, elle reproduit le motif selon lequel, sous certaines conditions, l'activité de ferronnerie est compatible avec le voisinage. Concernant l'article D.IV.6 du CoDT, elle reproduit le motif de l'acte attaqué par lequel son auteur estime que le projet pourrait bénéficier de l'hypothèse dérogatoire qui y est prévue et fait valoir que la requérante n'établit pas le contraire, se bornant à constater que le hangar existait en 1994 et qu'il n'a pas été dûment autorisé, sans le démontrer.

16. Sur la seconde branche, elle renvoie à sa réponse à la première branche, qui démontre que l'auteur de l'acte attaqué a dûment pris en considération le projet dans son ensemble, le fait qu'il s'agit d'une régularisation et l'absence, selon ses informations, de procédure infractionnelle clôturée ou en cours.

V.3. Examen sur les deux branches réunies

17. L'article D.II.36, § 1^{er}, du CoDT dispose notamment comme il suit :

« 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 ».

En ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, l'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction ainsi que d'une modification de destination et de la création de logement visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° ».

L'article D.IV.13 du même code dispose ainsi qu'il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

18. L'article D.IV.6 du CoDT reprend, pour l'essentiel, l'hypothèse dérogatoire prévue à l'ancien article 111 du CWATUP. La notion de « bâtiments existants » dont il est question vise des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits, à savoir des bâtiments qui soit ont été construits à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis, soit ont été construits à une époque où un permis de bâtir ou d'urbanisme était requis, sont couverts par un tel permis et ont été construits conformément à l'autorisation délivrée.

Quant à l'article D.IV.13 du CoDT, les travaux préparatoires comportent le passage suivant :

« Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur » (*Doc. parl.*, Parl. w., session 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

S'il ressort de cet extrait la volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive. Ainsi, concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout.

19. En l'espèce, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant qu’initialement, la demande portait sur la démolition et la reconstruction d’un hangar pour activité de ferronnerie et la régularisation de cette activité;

Considérant qu’à la suite de l’analyse du dossier et plus particulièrement des arguments de recours développés par le demandeur, il apparaît que la demande ne porte plus que sur la régularisation du changement d’affectation du bien car le demandeur renonce explicitement à détruire, reconstruire et étendre le hangar actuel se trouvant sur la parcelle, pour son activité de ferronnerie qu’il souhaite donc conserver dans le hangar existant, laquelle occupe manifestement 4 ouvriers et 1 secrétaire; qu’il s’engage à rénover celui-ci en prenant notamment les mesures nécessaires pour atténuer les nuisances sonores (par le biais de matériaux insonorisant dont il dépose une “fiche technique” assez sommaire au dossier -cf. annexe 2), la plantation d’arbres et des horaires de travail limités à 7 h 30-16 h 30, uniquement la semaine);

Considérant que ces actes et travaux sont dès lors soumis à permis en vertu de l’article D.IV.4, 7°, du CoDT : “Modifier la destination de tout ou partie d’un bien”;

[...]

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande n’est pas conforme à la destination de la zone agricole telle que définie par l’article D.II.36 du CoDT pour le motif suivant : activité sans lien avec l’activité agricole et non sollicitée de la part d’un agriculteur :

[...]

Considérant que le projet pourrait, le cas échéant, bénéficier de l’hypothèse dérogatoire prescrite à l’article D.IV.6 qui stipule que : “Un permis d’urbanisme ou un certificat d’urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l’entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l’affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu’il s’agit d’actes et travaux de transformation, d’agrandissement, de reconstruction ainsi que d’une modification de destination et de la création de logement visées à l’article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 6° et 7° (. .)”;

Considérant de plus, conformément à l’article D.IV.13 du CoDT, [qu’]“un permis ou un certificat d’urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur si les dérogations :

- sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé.
- ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d’application.
- concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l’aménagement des paysages bâtis ou non bâtis”;

[...]

Considérant que l’avis conforme du Fonctionnaire délégué est requis en vertu de l’article D.IV.17 du CoDT; que l’avis dudit Fonctionnaire délégué envoyé en date du 27/04/2022 en vertu de l’article D.IV.39 du CoDT est défavorable aux motifs suivants :

“ [...]

Considérant qu'il est nécessaire de préserver la zone agricole et la superficie agricole utile;

Considérant dès lors que le projet met en péril la zone et l'activité agricole à cet endroit;

Vu de plus le caractère pertinent des réclamations, particulièrement en ce qui concerne les différentes nuisances;

Considérant que le Collège communal ne prend ni la peine ni le soin d'examiner le contenu des réclamations et d'y répondre afin de motiver son avis favorable conditionnel en séance du 21/03/2022;

Considérant au vu de ce qui précède qu'il ne peut être fait application de l'article D.IV. 6 du CoDT;

Pour les motifs précités,
Émet un avis conforme défavorable au projet présenté”;

[...]

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a transmis, en date du 20/07/2022, un avis défavorable sur le projet; qu'il est notamment motivé comme suit (voir annexe 1):

“ [...]

En l'état, la Commission considère, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'il y a lieu de se rallier à la position conforme défavorable du Fonctionnaire délégué.

La Commission émet un avis défavorable”;

Considérant que sur recours, le demandeur a expressément renoncé à l'entière de sa demande à l'exception de la régularisation de son activité de ferronnerie sur le site, telle qu'elle existe actuellement au sein du hangar existant;

Considérant de ce fait, qu'étant donné que la surface agricole est conservée en l'état par rapport à l'existant et vu l'implantation du bien dont question au sein d'un milieu agricole peu bâti et composé en majorité de bâtiments et autres hangars agricoles d'ampleur, et sous réserve des conditions émises ci-après, lesquelles permettent de rendre ladite activité de ferronnerie compatible avec le voisinage, la demande ainsi largement réduite, peut être octroyée sur pied des articles D.IV.6 et D.IV.13 du Code tels que précités ».

20. Il ressort de l'examen des prises de vues aériennes produites par la requérante que le hangar dont le changement de destination est autorisé par l'acte attaqué n'existait pas avant 1971.

Les motifs de l'acte attaqué ci-avant reproduits ne permettent pas de constater que l'autorité régionale a examiné si le bâtiment litigieux a été construit à une époque où aucun permis de bâtir n'était requis ou s'il a été autorisé par un tel permis, ni de vérifier si l'auteur de l'acte attaqué a procédé à une analyse concrète du respect des conditions prescrites par l'article D.IV.13 du CoDT. Si le maintien en l'état de la surface agricole et l'implantation du bien dans un milieu agricole peu

bâti, si ce n'est la présence de bâtiments agricoles ou autres hangars, permettent d'induire qu'à l'estime de la partie adverse, la dérogation ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, de tels motifs ne sont pas de nature à démontrer que le projet litigieux est justifié à l'endroit retenu compte tenu de ses spécificités, pas plus qu'ils n'exposent en quoi ledit projet est susceptible de « contribuer » à la protection, la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, un simple renvoi aux conditions proposées par le demandeur de permis pour atténuer les nuisances sonores étant, à ce dernier égard, insuffisant.

Par ailleurs, en soulignant la renonciation expresse du demandeur « à l'entière de sa demande à l'exception de la régularisation de son activité de ferronnerie » dans le hangar existant, la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier si l'appréciation, par la partie adverse, du bon aménagement des lieux n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. S'il ne s'impose pas que des motifs spécifiques indiquent comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli, il reste que, lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle de l'acte attaqué doit être particulièrement scrupuleuse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce que des débats succincts suffisent à constater.

21. Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué ni sur la demande de mesures provisoires.

VI. Indemnité de procédure

22. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du 9 septembre 2022 du ministre de l'Aménagement du territoire qui octroie à la société à responsabilité limitée Fabrifex un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du changement d'affectation (activité

de ferronnerie) d'un hangar sur un bien sis rue du Gad Bourgeois 11 à Chièvres est annulé.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer ni sur la demande de suspension ni sur la demande de mesures provisoires.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, 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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 28 juin 2023 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux