

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.347 du 5 janvier 2024

A. 230.146/XIII-8898

En cause : **VAN DE MERGELE** Julie,
ayant élu domicile chez
M^e Franz VAN MALLEGHEM, avocat,
Route d'Hacquegnies 3
7911 Frasnes-lez-Anvaing,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 février 2020, Julie Van de Mergele demande l'annulation de l'arrêté du 23 janvier 2020 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction d'une porcherie d'engraissement de 1.590 places dans un établissement situé rue de la Croisette, 3 à Wasmes-Audeméz-Briffoeil.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 28 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Franz Van Mallegheem, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, 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

1. Le 4 décembre 2018, la requérante dépose auprès de la commune de Péruwelz une demande de permis unique ayant pour objet la construction d'une porcherie d'engraissement de 1.590 places dans un établissement situé rue de la Croisette, 3 à Wasmes-Audemez-Briffoeil, cadastré 5^e division, section A, n^{os} 28b et 32.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz.

2. Le 21 décembre 2018, elle est informée du caractère incomplet de sa demande et, le 14 mai 2019, elle dépose des documents complémentaires.

3. Le 6 juin 2019, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception de la demande de permis unique et attestent de son caractère complet.

4. Du 29 juin au 11 juillet 2019, une enquête publique est organisée. Elle suscite le dépôt de trois pétitions, recueillant respectivement 30, 10 et 4 signatures, et de 100 lettres de réclamation (98 défavorables et 2 favorables).

5. Les avis suivants sont émis :

- Direction du développement rural d'Ath : avis favorable conditionnel du 20 juin 2019 ;
- Agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) : avis favorable conditionnel du 26 juin 2019 ;
- Société wallonne des eaux (SWDE) : avis favorable conditionnel du 28 juin 2019;
- Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) de Péruwelz : avis défavorable du 1^{er} juillet 2019 ;
- Département de l'environnement et de l'eau – eaux souterraines de Mons : avis favorable conditionnel du 2 juillet 2019 ;
- Intercommunale de gestion de l'environnement active en Wallonie Picarde et dans le Sud-Hainaut (Ipalle) : avis favorable conditionnel du 9 juillet 2019 ;
- Parc naturel des Plaines de l'Escaut : avis défavorable du 10 juillet 2019.

6. Le 23 juillet 2019, le collège communal émet un avis défavorable.

7. Le 30 juillet 2019, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai d'instruction de la demande de permis unique.

8. Le 12 septembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'autoriser le projet.

9. Le 17 septembre 2019, le collège communal refuse le permis unique sollicité.

10. Le 16 octobre 2019, la requérante introduit auprès du Gouvernement wallon un recours administratif contre cette décision.

11. Le 2 décembre 2019, les fonctionnaires délégué et technique compétents sur recours prorogent de trente jours le délai d'instruction de la demande de permis unique.

12. Le 20 décembre 2019, la direction de la qualité et du bien-être animal de la direction du développement rural émet un avis favorable.

13. Le 6 janvier 2020, les fonctionnaires délégué et technique compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'infirmier la décision du collège communal et d'octroyer le permis unique sollicité.

14. Le 23 janvier 2020, les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire refusent d'accorder le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique 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 et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que, compte tenu des avis émis par les différentes instances consultées et du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué sur recours, les auteurs de l'acte attaqué ne pouvaient qu'octroyer le permis unique sollicité, comme l'aurait fait toute personne raisonnable confrontée aux données objectives du dossier et non guidée par une volonté politique de s'opposer à la construction d'une porcherie.

Elle critique l'acte attaqué en ce qu'il ne comporte pas les raisons pour lesquelles ses auteurs se sont écartés des avis favorables émis par les différentes instances consultées.

Elle estime que, dans la mesure où il a été considéré que la demande est conforme à la destination générale de la zone agricole telle que définie à l'article D.II.36 du Code du développement territorial (CoDT), il est illégal de motiver le refus au regard du prescrit de l'article précité et de la condition visée à l'article D.IV.5 du même Code. A l'appui de sa thèse, elle se réfère à l'avis émis par l'AwAC lors de l'instruction de la demande. Elle considère que le non-respect des articles D.II.36 et D.IV.5 du CoDT n'est pas établi et en déduit que la motivation de l'acte attaqué basée sur ce non-respect est erronée.

En se référant aux motifs développés par les fonctionnaires technique et délégué dans leur rapport de synthèse sur recours, elle affirme ne pas comprendre en quoi il est légal pour l'auteur de l'acte attaqué de considérer qu'ils ne sont pas exacts. Elle fait valoir que l'acte attaqué ne contredit en rien les motifs précités et ne contient aucun élément de nature à démontrer qu'ils ne sont pas exacts. Elle en déduit que le permis litigieux n'est pas légalement motivé, procédant manifestement d'un excès de pouvoir et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que le problème technique d'accès au champ n'a jamais été soulevé pendant l'instruction de sa demande de permis. Elle admet que la CCATM a évoqué une problématique d'entrée de champ en coin mais estime que celle-ci est étrangère à la construction projetée. Elle soutient qu'en tout état de cause, il peut être remédié à cette difficulté en créant un pont avec caniveau ou un autre dispositif de nature à éviter les coulées. Elle soutient que l'entrée de champ peut être matérialisée à tout autre endroit et ne doit pas nécessairement rester localisée à l'endroit actuel. Elle souligne que le fonctionnaire délégué estime que les différentes instances interrogées dans le cadre de leurs compétences ont imposé des conditions susceptibles de permettre l'exploitation dans des conditions suffisamment adéquates.

Elle est d'avis que le motif de l'acte attaqué aux termes duquel il est soutenu que les mesures d'accompagnement végétal sont inadéquates pour compenser le morcellement de la plage agricole et constituent un artifice insuffisant au regard de l'impact de l'édifice sur le paysage est incompréhensible et erroné compte tenu du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours. Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas démontrer que le bâtiment n'est pas bien intégré et que la mesure d'accompagnement végétal ne servira à rien. Elle en déduit que l'acte attaqué est illégal procédant d'un excès de pouvoir et, à tout le moins, d'une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

Elle fait valoir que les motifs pour lesquels l'autorité confirme la décision de refus du permis unique révèlent une erreur manifeste et une contrariété de motivation. A son estime, les considérants de l'acte attaqué ne correspondent pas aux motifs de refus d'annulation.

Elle affirme que la ville de Péruwelz s'est bornée à refuser le permis unique sollicité sans aucune motivation.

Elle considère que le motif suivant lequel l'implantation générera un effet de goulot est incompréhensible et n'est repris à aucun moment dans les attendus de l'acte attaqué. Elle relève qu'au contraire, les plans révèlent que les bâtiments existants et celui à construire sont desservis par une voirie existante. Elle pointe que, tout au plus, l'acte attaqué relève une estimation du charroi d'environ 204 véhicules par an, soit plus ou moins un véhicule tous les deux jours.

Elle dit ne pas comprendre qu'une implantation du côté des infrastructures existantes aurait permis de préserver un dégagement visuel alors que l'acte attaqué énonce par ailleurs que l'emplacement retenu permet de regrouper les constructions de l'exploitation de part et d'autre de la voirie sur un même site et que pareille disposition permet d'éviter la dissémination des constructions dans le paysage et le mitage de la zone agricole qui en résulte. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué est entachée d'erreur.

IV.2. Examen

1. 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. Notamment, la motivation de la décision attaquée doit, pour être adéquate, permettre de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité administrative s'écarte, le cas échéant, des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit

de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, le projet s'implante en zone agricole au plan de secteur de Tournai-Leuze-Peruwelz, le long d'une voirie. Le site d'implantation litigieux fait l'objet d'une protection paysagère particulière qui résulte d'une surimpression en zone d'intérêt paysager au plan de secteur précité et est repris dans le périmètre du Parc naturel des Plaines de l'Escaut.

Le projet prévoit, notamment, la construction d'une porcherie pouvant accueillir jusqu'à 1.590 porcs à l'engrais, d'une longueur de 79,77 mètres, d'une largeur de 25,02 mètres, d'une hauteur sous gouttière de 2,83 mètres et au faîte de 6,6 mètres. Une autre exploitation agricole constituée de plusieurs bâtiments, dont des hangars, est déjà présente de l'autre côté de la voirie, au Sud du site litigieux. À la date d'introduction de la demande de permis unique, les parcelles en cause étaient vierges de construction et occupées par un champ.

3. Concernant l'intégration du projet dans le contexte bâti et non bâti environnant, le rapport de synthèse sur recours transmis par les fonctionnaires technique et délégué le 6 janvier 2020, reproduit dans l'acte attaqué, énonce ce qui suit :

« Considérant que d'un point de vue urbanistique et architectural il y a lieu d'examiner le projet en fonction de son intégration au cadre bâti et non bâti environnant, de son impact dans le paysage agricole et du respect des objectifs d'aménagement du territoire visés par le Guide régional d'urbanisme ;

Considérant que les prescriptions visant les bâtisses en site rural ne sont pas adaptées aux caractéristiques actuelles des bâtiments agricoles qui répondent à des exigences techniques et économiques particulièrement propres à notre époque ; que les écarts relevés et énumérés ci-avant par rapport au GRU sont inhérents aux gabarits et procédés industriels de construction des bâtiments agricoles comme aux critères fonctionnels et économiques des exploitations ;

Considérant que ces écarts sont dès lors justifiés et tolérés pour ce type de bâtiments moyennant leur intégration au site et dans le paysage environnant ;

Considérant que l'emplacement retenu permet de regrouper les constructions de l'exploitation de part et d'autre de la voirie sur un même site ; (des hangars agricoles et l'habitation de l'exploitante sont implantés face au projet de l'autre côté de la voirie) ; que pareille disposition permet d'éviter la dissémination des constructions dans le paysage et le mitage de la zone agricole qui en résulte ;

Considérant que l'intégration du projet dans le paysage ouvert à cet endroit, et à proximité d'une ligne de crête, sera favorisée par la présence des constructions agricoles déjà existantes sur place et par l'accompagnement végétal prévu sous forme de bouquets d'arbres proches du bâtiment afin de l'encadrer ;

Considérant que l'implantation de la porcherie parallèlement aux hangars existants, à la voirie et aux courbes de niveau permet une bonne adéquation au lieu en évitant des modifications conséquentes du relief du sol et en structurant l'ensemble bâti de manière cohérente tout en laissant des espaces fonctionnels libres ;

Considérant que le gabarit du bâtiment (surface au sol, volumétrie, profil de la toiture) répond à des exigences fonctionnelles ; que sa volumétrie simple et ses hauteurs limitées sous gouttières comme au faîte facilitent son intégration dans le paysage tant en vues proches qu'en vues lointaines ; que les bouquets d'arbres précédemment cités, favorables aux vues lointaines, seront accompagnés côté voiries de haies d'essences indigènes favorables aux vues proches ;

Considérant que la structure apparente permet de rythmer les façades avant et arrière tout en atténuant leur grande longueur ;

Considérant que les matériaux retenus pour le parement des façades et le recouvrement de la toiture correspondent à ceux déjà utilisés pour les hangars existants de manière à former un ensemble bâti homogène ; que les teintes projetées sont respectueuses du cadre chromatique existant (bâti et non bâti) afin de s'insérer fort logiquement dans le paysage ;

Considérant pour les différents motifs développés ci-avant que le projet ne compromet pas les objectifs d'aménagement du territoire contenus dans le guide régional d'urbanisme ; qu'il s'intègre aux lignes de force du paysage agricole local ; que les conditions fixées par l'article D.IV.5 précité du Code sont rencontrées ; que les écarts aux prescriptions indicatives du GRU peuvent dès lors être tolérées ;

Considérant au vu de ce qui précède que d'un point de vue urbanistique et architectural il y a lieu d'émettre un avis favorable moyennant le respect des conditions suivantes :

1. Les bouquets d'arbres accompagnant le bâtiment comme les haies côté voiries seront disposés conformément au plan d'implantation et réalisés exclusivement à partir d'essences indigènes, dans l'année qui suit l'achèvement du gros-œuvre ;
2. Les installations de la nouvelle porcherie seront alimentées en eau par le réseau public de distribution conformément aux exigences du distributeur ;
3. L'évacuation des eaux pluviales et des eaux de ruissellement sera conforme aux exigences formulées par IPALLE dans son avis favorable sous réserves daté du 9 juillet 2019 ;
4. L'étude de stabilité du bâtiment devra tenir compte des contraintes karstiques particulières du terrain en cause ».

L'acte attaqué comporte les motifs suivants quant à l'impact paysager du projet et son intégration dans le contexte bâti et non bâti :

« Considérant que l'autorité de recours ne partage pas l'analyse susmentionnée :

Considérant qu'en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme, si les écarts peuvent être justifiés pour ce type de bâtiment au regard de la nécessaire adéquation entre les caractéristiques de l'édifice et son affectation, il convient cependant de s'assurer de l'intégration de l'édifice dans le paysage au regard du prescrit de l'article D.II.36 du Code et de la condition visée à l'article D.IV.5 du Code ;

Considérant que l'avis défavorable du Parc naturel des Plaines de l'Escaut relève notamment que l'exploitation ne s'articule pas avec les bâtiments existants voisins alors que le bien se situe sur une ligne de crête ; que la CCATM relève

également que le bâtiment se trouve en ligne de crête et aura un impact paysager significatif ; que ces avis sont pertinents et qu'il y a lieu de s'y rallier ; qu'en effet, l'emplacement retenu ne permet pas un regroupement optimal des constructions de l'exploitation dès lors que ces dernières se situent de part et d'autre de la voirie ; que force est de constater que le projet entame une plage agricole vierge de toute construction et, partant, participe au morcellement de cette dernière et au mitage du paysage ; que la situation du bien dans un paysage ouvert, à proximité d'une ligne de crête aggrave l'impact de l'édifice rejeté de l'autre côté de la voirie par rapport aux infrastructures existantes ;

Considérant qu'outre le morcellement de la zone agricole, l'implantation projetée génère un effet de "goulot" par rapport à la voirie et une coupure visuelle (axe nord-sud) au droit des édifices existants et projeté alors qu'une implantation du côté des infrastructures existantes permet de préserver un dégagement visuel depuis la voirie vers la plage agricole (nord) caractérisée par un paysage ouvert ;

Considérant enfin que les mesures d'accompagnement végétal ne compensent en rien le morcellement de la plage agricole et constituent un artifice insuffisant au regard de l'impact de l'édifice voire accentue l'empreinte paysagère du projet ; que partant, tel qu'implanté, le projet ne peut contribuer à maintien du paysage et à la préservation du paysage bâti et non bâti ».

4. Contrairement à ce que soutient la requérante, le rapport de synthèse, reproduit dans l'acte attaqué, a été établi par les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours et non par les auteurs de l'acte attaqué. Ceux-ci peuvent se départir des divers avis émis, dont le rapport de synthèse, pour autant qu'ils motivent adéquatement leur décision afin de permettre de comprendre les raisons qui les ont conduits à ne pas les suivre.

En se référant à l'article D.II.36 du CoDT, les auteurs de l'acte attaqué ne contestent pas l'admissibilité du projet au regard de la destination principale de la zone, mais bien son défaut d'intégration paysagère. Il s'ensuit que le grief qui part de la prémisses selon laquelle le projet n'est pas conforme à cette destination manque en fait.

Par ailleurs, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que les autorités de recours ont examiné l'impact du projet sur le paysage en tenant compte des éléments du dossier. Elles font état des raisons pour lesquelles elles considèrent que le projet n'est pas admissible à l'endroit retenu et que son impact sur le paysage et le cadre bâti et non bâti n'est, malgré les mesures d'accompagnement végétal envisagées, pas acceptable.

Cette motivation permet de comprendre que les autorités de recours estiment que le projet, du fait de sa situation de l'autre côté de la voirie par rapport aux constructions existantes, n'empêche pas un regroupement optimal de l'ensemble de l'exploitation et que l'emplacement projeté a pour effet d'entamer une plage agricole vierge de toute construction, participant ainsi à son morcellement et au

mitage du paysage. Elles relèvent que ces impacts sont d'autant plus importants que le site se situe dans un paysage ouvert et à proximité d'une ligne de crête. Elles exposent que l'implantation projetée génère un effet de « goulot » par rapport à la voirie et une coupure visuelle (axe Nord-Sud) au droit des constructions existantes et projetées et expliquent qu'une implantation du côté des premières permet de préserver un dégagement visuel depuis la voirie vers la plage agricole (Nord) caractérisée par un paysage ouvert. Elles ajoutent que les mesures d'accompagnement végétal envisagées sont impuissantes à réduire l'impact du projet en termes de morcellement de la plage agricole, voire accentuent l'empreinte paysagère de celui-ci.

Les autorités de recours ne retiennent pas, aux termes de la motivation de l'acte attaqué, la problématique de l'entrée de champ en coin de sorte que le grief soulevé, à cet égard, manque en fait.

La motivation de l'acte attaqué révèle ainsi que ses auteurs ont examiné l'intégration du projet dans le paysage et permet de comprendre les raisons pour lesquelles ils n'ont pas suivi l'avis des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours, qui différait sur ce point dans le rapport de synthèse.

Il s'ensuit que les griefs exposés en termes d'incohérence, insuffisance et erreur de la motivation formelle ne sont pas fondés.

5. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, laquelle n'est pas rapportée en l'espèce dans le cadre de l'examen de l'impact paysager du projet et de son intégration dans le contexte bâti et non bâti.

La circonstance que les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours ont eu une appréciation différente de celle des autorités de recours sur les points précités ou que la requérante estime qu'il soit « impensable », « insensé » ou « incompréhensible » de refuser de délivrer le permis unique sollicité compte tenu du rapport de synthèse sur recours n'implique pas en soi que l'appréciation portée sur le projet par les auteurs de l'acte attaqué est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, laquelle n'est pas rapportée en l'espèce.

Il en est d'autant moins ainsi que cette appréciation va dans le sens de celle de la commune de Péruwelz qui, statuant en première instance, a refusé le permis unique sollicité en se référant aux motifs développés dans son avis préalable défavorable parmi lesquels figure celui du caractère préjudiciable au cadre bâti et paysager du projet compte tenu notamment de son implantation. Les avis défavorables de la CCATM et de la commission de gestion du Parc naturel des Plaines de l'Escaut, auxquels se réfèrent les auteurs de l'acte attaqué, se fondent également sur l'impact paysager du projet.

6. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 janvier 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Laure Demez