

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.365 du 9 janvier 2024

A. 231.158/XIII-9.019

En cause : **PIERRET** Olivier,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la ville de Neufchâteau**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Francis HAUMONT et Mathieu LOMBAERT, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,
2. **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

Par une requête introduite le 20 juin 2020, Olivier Pierret demande l'annulation de la décision du 17 janvier 2020 par laquelle le collège communal de Neufchâteau octroie à Philippe Eloy un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar sur une parcelle sise rue Pachis Saint-Raymond, 6 à Neufchâteau.

II. Procédure

Le dossier administratif de la seconde partie adverse a été déposé.

Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse et le mémoire 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.

Les parties requérante et première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2023.

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

M^e Axelle Charlier, loco M^e Alain Lebrun, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Mathieu Lombaert, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Adrien Pironet, loco M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la seconde 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

III.1. Antécédents

A. Situation existante

1. Philippe Eloy et Sylvianne Guebs exploitent un établissement agricole sis rue Pachis Saint-Raymond, 6 et chemin du Pré de Chinau à Neufchâteau (Tronquoy), cadastré 5^{ème} division, section K, n^{os} 531 H, 532 K, 562 K, 565 D.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 décembre 1984.

L'exploitation agricole est composée de plusieurs bâtiments parmi lesquels figurent 3 étables hébergeant 307 bovins (dont 247 âgés de plus de 6 mois) dont 60 dans le bâtiment B1, 80 dans le bâtiment B3 et 167 (+ 4) dans le bâtiment

B4. Elle est traversée, suivant un axe est-ouest, par un chemin communal repris à l'atlas sous le n° 91, lequel relie le chemin du Pré de Chinau à La Gagère.

B. Suppression du chemin communal n° 91

2. Le 24 avril 2018, les exploitants sollicitent auprès de la ville de Neufchâteau de pouvoir acquérir une partie du chemin communal n° 91 jusqu'à la limite de la parcelle cadastrée 5^{ème} division, section K, n° 532 K.

3. Le 26 août 2019, le conseil communal décide de supprimer la partie du chemin n° 91 telle que figurant sur le plan dressé par le géomètre H. le 19 décembre 2018.

4. Le 16 septembre 2019, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

5. Le 12 décembre 2019, le Gouvernement wallon déclare le recours du requérant recevable mais non fondé. Il décide de supprimer la partie du chemin communal n° 91 telle que figurant sur le plan dressé par le géomètre H. le 19 décembre 2018. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par le requérant. Par un arrêt n° 256.329 du 24 avril 2023, le Conseil d'État a décrété le désistement d'instance.

C. Permis d'environnement

6. Le 29 octobre 2018, les exploitants déposent une demande de permis d'environnement de classe 2 ayant notamment pour objet le maintien en activité d'un établissement dont la durée d'autorisation est échue et l'extension de celui-ci, celle-ci visant l'augmentation du nombre de bovins élevés sur le site, celui-ci passant de 307 (dont 247 âgés de plus de 6 mois) à 357 (dont 296 âgés de plus de 6 mois) ainsi que l'hébergement de 50 bovins supplémentaires en partie dans le bâtiment existant B3 (20 bovins) et en partie dans le bâtiment à construire B5 (30 bovins).

7. Le 22 mars 2019, le collège communal délivre un permis d'environnement pour le maintien en activité de l'exploitation agricole existante (307 bovins dont 247 âgés de plus de 6 mois) et exclut de celui-ci tout ce qui concerne le bâtiment B5, en ce compris l'augmentation du cheptel bovin.

8. Le 20 avril 2019, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

9. Le 1^{er} juillet 2019, le ministre de l'Environnement confirme la décision prise par le collège communal le 22 mars 2019 et octroie partiellement le permis d'environnement sollicité, à l'exclusion de la construction et de l'exploitation du bâtiment B5 qui ne sont pas autorisées. Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation introduit par le requérant et enrôlé sous le numéro A. 228.990/XIII-8748.

D. Concernant la première demande de permis d'urbanisme

10. Le 31 octobre 2018, Philippe Eloy introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « construction d'un hangar » sur un bien cadastré Neufchâteau, 5^{ème} division, section K, n° 565 D.

11. Le 2 mai 2019, le fonctionnaire délégué refuse le permis d'urbanisme sollicité. Aucun recours n'est introduit à l'encontre de cette décision.

III.2. Exposé des faits propres à l'acte attaqué

12. Le 22 juillet 2019, quelques jours après l'octroi partiel du permis d'environnement, Philippe Eloy dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un hangar sur ce même bien. Il en est accusé réception le 30 juillet 2019.

13. Du 16 août au 3 septembre 2019, une enquête publique est organisée à l'occasion de laquelle le requérant dépose une réclamation.

14. Les avis suivants sont émis :

- avis favorable du 31 juillet 2019 du commissaire voyer ;
- avis favorable du 16 août 2019 de la province de Luxembourg ;
- avis favorable du 16 août 2019 de l'Agence wallonne du patrimoine (AWaP) ;
- avis favorable du 15 novembre 2019 du collège communal de Neufchâteau.

15. Le 4 octobre 2019, le collège communal de Neufchâteau décide de proroger de trente jours le délai d'instruction de la demande de permis d'urbanisme.

16. Le 17 décembre 2019, le fonctionnaire délégué remet un avis favorable conditionnel, dont l'une des conditions est celle visant à préciser le matériel destiné à être stocké dans le hangar projeté.

17. Le 20 décembre 2019, le demandeur de permis indique que le permis d'urbanisme peut être délivré aux conditions formulées par le fonctionnaire délégué et que le hangar projeté est destiné au stockage de matériels agricoles (remorques, tracteurs, etc.), récoltes fourragères et nourriture agricole.

18. Le même jour, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

19. Le 17 janvier 2020, il retire cette décision, celle-ci comprenant des erreurs matérielles, et octroie à nouveau le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité ratione temporis

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans sa requête, le requérant indique qu'il a formulé une demande de copie de l'acte attaqué, reçue par l'administration le 7 mai 2020 et qu'il a obtenu cette copie le 19 mai 2020 de sorte que son recours introduit le 20 juin 2020 est recevable.

IV.2. Thèse de la première partie adverse

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis*.

Elle rappelle que les délais de recours sont d'ordre public et que l'exception de tardiveté doit au besoin être soulevée d'office par le Conseil d'État. Elle ajoute que, selon le Conseil d'État, un tiers doit faire preuve de diligence et de prudence pour prendre connaissance d'un permis d'urbanisme contre lequel il souhaite introduire un recours et qu'il ne peut faire différer pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte qu'il souhaite éventuellement attaquer.

Elle fait valoir qu'il n'est pas raisonnable pour le requérant de prétendre avoir pris connaissance de l'acte attaqué seulement 4 mois après sa date de délivrance dès lors qu'étant domicilié à proximité immédiate du projet, il aurait dû avoir été informé de la délivrance de cet acte dès son affichage. Elle précise que la prise de connaissance alléguée en date du 19 mai 2020 est d'autant moins crédible

que le requérant a, durant le cours de l’instruction de la demande, fait preuve de diligence et de réactivité, notamment en introduisant une réclamation.

IV.3. Examen

1. Conformément à l’article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, lorsqu’un permis d’urbanisme ne doit être ni publié ni notifié, c’est la connaissance effective de l’acte qui fait courir, pour les tiers, le délai du recours en annulation devant le Conseil d’État. En pareil cas, c’est à celui qui conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours qu’il appartient de prouver que la partie requérante a eu connaissance de l’acte attaqué plus de soixante jours avant l’introduction du recours, de simples présomptions ne suffisant pas à cet égard.

Dès lors qu’il est avéré que le requérant avait, à une date déterminée, une connaissance suffisante et certaine de l’existence et de la portée de l’acte attaqué, encore qu’il n’eût pas disposé de la copie de celui-ci, le recours introduit plus de soixante jours à partir de cette date est tardif.

S’il ne peut être exigé d’un requérant potentiel qu’il s’enquière à tout moment de l’état d’avancement d’une procédure administrative, il ne peut davantage être admis qu’il diffère, pour un temps indéterminé, la prise de connaissance de l’acte qu’il souhaite éventuellement attaquer et qu’il la retarde ainsi arbitrairement.

La détermination de la date de prise de connaissance de l’acte attaqué est une pure question de fait. Il s’impose de tenir compte, le plus exactement possible, des circonstances de l’espèce et de l’attitude du requérant. Ainsi, notamment, l’existence d’un permis d’urbanisme peut se déduire généralement, soit de l’affichage d’un avis sur les lieux, soit du commencement des travaux.

2. En l’espèce, le requérant indique que sa demande de copie de l’acte attaqué a été réceptionnée le 7 mai 2020 et qu’il a obtenu cette copie le 19 mai 2020, de sorte que son recours introduit le 20 juin 2020 est recevable.

La première partie adverse soulève l’exception de tardiveté du recours. A l’appui, elle invoque la proximité immédiate entre la localisation du requérant et celle du site d’implantation du projet ainsi que la réclamation introduite par le requérant à l’occasion de l’enquête publique, ce qui atteste, selon elle, qu’il « a suivi le déroulement de la procédure d’instruction de la demande de permis » et, partant,

qu'il « a nécessairement [...] dû être informé[...] de la délivrance du permis d'urbanisme bien avant la date à laquelle [il] prétend en avoir pris connaissance ».

Ce faisant, elle n'apporte toutefois pas d'éléments concrets, précis et concordants, notamment relatifs à l'affichage de l'avis informant de la délivrance du permis ou au commencement des travaux, permettant d'établir la date de la prise de connaissance de l'acte attaqué par le requérant et, le cas échéant, la tardiveté du recours.

3. Dès lors qu'il n'est pas prouvé que le requérant a eu connaissance de l'acte attaqué plus de soixante jours avant l'introduction du recours, l'exception de tardiveté n'est pas accueillie.

Le recours est recevable *ratione temporis*.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles D.64 et D.68 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 1^{er}, 1^o et 11^o, 10 et 81 à 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de fait et de droit.

Il soutient que le projet de poursuivre les activités agricoles et de les étendre en passant de 307 à 357 bovins aurait dû faire l'objet d'une demande de permis unique dès lors qu'il implique la construction d'un hangar supplémentaire.

À son estime, les demandeurs de permis ont « fallacieusement » renoncé à la construction du hangar (bâtiment B5) en date du 29 mai 2019, pour redéposer une nouvelle demande de permis d'urbanisme une fois le permis d'environnement délivré.

Il prétend que les demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement forment un même projet, constitué d'une seule unité technique et géographique d'exploitation, de sorte que la scission des demandes a empêché

l'autorité de considérer l'ensemble des données relatives au projet, étant dans l'impossibilité juridique d'appréhender celui-ci dans sa totalité.

Il ajoute que, dans la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué, que fait sien l'auteur de l'acte attaqué, il est erronément soutenu qu'aucune information dans la réclamation ne permet de confirmer qu'un permis unique est indispensable, alors que, lors de l'enquête publique, il a précisément dénoncé l'attitude des demandeurs de permis qui ont délibérément scindé sur le plan procédural la régularisation de leur exploitation agricole, et ce en méconnaissance flagrante des dispositions légales en la matière.

B. Le mémoire en réplique

Il déduit de la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué que ce dernier l'a émis sans connaître l'ensemble des éléments du dossier.

Il relève que l'acte attaqué fait mention d'une lettre du demandeur de permis et de son architecte du 20 décembre 2019 dans laquelle ils marquent leur accord sur les conditions émises par le fonctionnaire délégué, parmi lesquelles figure celle de préciser le matériel destiné à être stocké dans la construction et ne devant pas être repris dans une rubrique environnementale de classe 2. Il indique que cette lettre n'a pas été portée à sa connaissance, ce qui le place dans une situation délicate.

Il ajoute qu'à défaut d'être produite, il faudrait considérer que la première partie adverse a délivré l'acte attaqué en méconnaissance de cause alors que le contexte historique du dossier démontre que la question de savoir si un permis unique était ou n'était pas requis était centrale.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant fait valoir que l'annulation du permis d'environnement pour violation des règles d'ordre public en matière de compétence de l'auteur de l'acte emporte, par voie de conséquence, l'annulation du permis d'urbanisme litigieux.

Il ajoute que l'adage *Fraus omnia corrumpit* n'est invoqué qu'à titre subsidiaire et qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur la notion d'unité d'exploitation. Il confirme la violation des dispositions du décret du 11 mars 1999 invoquées et renonce à la partie du moyen pris de la violation du Code de l'environnement.

V.2. Examen

1. Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque une violation des principes de bonne administration, à défaut de toute indication quant au contenu de ces principes et à la mesure dans laquelle ils auraient été méconnus en l'espèce.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il invoque, en termes de dernier mémoire, la violation de l'adage *Fraus omnia corrumpit*. Ce grief est nouveau et n'est pas d'ordre public. Dès lors qu'il aurait pu être soulevé dans la requête, il est tardif et, partant, irrecevable.

2. L'article 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement soumet à permis unique tout « projet mixte ». L'article 1^{er}, 11°, du décret précité définit le projet mixte comme étant « le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme ».

Il ressort de cette disposition que c'est « au moment de l'introduction de la demande » que doit s'apprécier la nécessité, pour autoriser le projet, d'un permis d'environnement et d'un permis d'urbanisme.

L'article 1^{er}, 1°, du même décret définit le permis d'environnement comme étant « la décision de l'autorité compétente, sur la base de laquelle l'exploitant peut exploiter, déplacer, transformer ou étendre un établissement de première ou deuxième classe, pour une durée et à des conditions déterminées ».

L'article D. 68 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose que « [s]il apparaît que, pour la réalisation du projet, plusieurs permis sont requis, l'évaluation des incidences sur l'environnement est mis[e] en œuvre une seule fois et elle porte sur l'ensemble des incidences sur l'environnement que le projet est susceptible d'avoir ».

3. En l'espèce, le formulaire de demande de permis d'urbanisme indique que celle-ci porte sur la « construction d'un hangar » ou la « construction d'un hangar dans une ferme agricole ». Il ressort, par ailleurs, de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que la demande vise à la « construction d'un hangar de stockage ».

Dans sa réclamation déposée lors de l'enquête publique, le requérant se borne à dénoncer la scission du projet de maintien en activité de l'exploitation

agricole et de construction d'un nouvel hangar opérée sur le plan procédural par les demandeurs de permis.

Dans son avis favorable conditionnel du 17 décembre 2019 – que l'auteur de l'acte attaqué indique faire sien –, le fonctionnaire délégué a dès lors pu estimer que ni la réclamation déposée par le requérant, ni le dossier de demande de permis d'urbanisme ne permettent de confirmer que cette demande porte également sur une activité reprise dans une rubrique environnementale de classe 2 nécessitant un permis d'environnement. Il a néanmoins conditionné son avis favorable à l'obtention de précisions quant au matériel agricole destiné à être stocké dans le hangar projeté et a imposé que ce matériel ne soit pas repris dans une rubrique environnementale de classe 2.

Dans le courrier du 20 décembre 2019 qu'il a adressé au collège communal et auquel l'acte attaqué fait référence, le demandeur de permis indique ne pas émettre d'objection à ce que les conditions formulées par le fonctionnaire délégué dans son avis soient imposées et précise, plus particulièrement, que le hangar projeté est destiné au stockage de matériels agricoles (remorques, tracteurs, ...), de récoltes fourragères et de nourriture agricole. Les plans modifiés déposés par le demandeur de permis auprès du collège communal et annexés à l'acte attaqué reprennent ces modifications. Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué a pu se prononcer en pleine connaissance de cause quant à l'objet de la demande.

4. Aux termes de sa requête, le requérant ne soutient pas que la réalisation du projet autorisé par l'acte attaqué requiert, outre un permis d'urbanisme, un permis d'environnement et, partant, qu'il s'agirait d'un projet mixte au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Au demeurant, aucun établissement nécessitant un permis d'environnement au titre de l'article 10 du décret du 11 mars 1999 précité ne figure parmi les travaux énumérés dans la demande de permis d'urbanisme. La poursuite des activités agricoles sur le site litigieux est autorisée par un arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2019 qui fait l'objet d'un recours introduit par le requérant, enrôlé sous le numéro A. 228.990/XIII-8748, rejeté par l'arrêt ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.364 de ce jour.

5. Le requérant n'établit pas non plus que le projet autorisé par l'acte attaqué est indissociable du projet ayant pour objet la poursuite des activités agricoles au sein des bâtiments existants sur le site litigieux telle qu'autorisée par l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2019 précité. Au contraire, les activités agricoles précitées peuvent se poursuivre en l'absence du hangar de stockage autorisé à proximité par l'acte attaqué, les bâtiments existants permettant déjà le stockage de fourrages et d'aliments agricoles. Le projet autorisé par l'acte attaqué n'étant pas

indispensable à la poursuite de l'exploitation des activités agricoles sur le site litigieux, ces deux projets ne forment pas un projet unique au sens de l'article D.68, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il en résulte que l'auteur de l'acte attaqué a pu constater que le projet ne requerrait pas de permis d'environnement, que la qualification de projet mixte ne s'imposait pas, qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer la procédure du permis unique et qu'il pouvait valablement et en toute connaissance de cause se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme.

6. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen de la violation de l'article D.IV.41 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

S'appuyant sur l'article 96 du décret précité, il soutient que l'acte attaqué ne pouvait pas être adopté avant qu'une décision portant sur la suppression du chemin n° 91, liée au maintien de l'activité agricole, soit adoptée.

Il fait valoir que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation quant à cette critique pourtant soulevée par lui dans le cadre de son recours administratif.

VI.2. Examen

1. La suppression d'une partie du chemin communal n° 91 a été autorisée par une décision du conseil communal du 29 août 2019 et, sur recours, par un arrêté ministériel du 12 décembre 2019, soit avant l'adoption du permis d'urbanisme attaqué.

En ce qu'il soutient que l'acte attaqué devait être précédé d'une décision du conseil communal approuvant la suppression d'une partie du chemin communal n° 91, le moyen manque en fait.

Par ailleurs, le requérant n'établit pas que la demande de permis d'urbanisme litigieuse implique la suppression d'une partie du chemin communal n° 91. Le hangar, dont la construction est autorisée par l'acte attaqué, est destiné à s'implanter à plusieurs mètres du chemin communal n° 91 et n'empiète pas sur l'assiette de celui-ci.

Le requérant ne soutient pas que l'acte attaqué emporte en soi la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale qui aurait dû faire l'objet d'un accord préalable du conseil communal en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, dont la violation n'est du reste pas invoquée à l'appui du moyen. Cela ne résulte en tout état de cause pas du dossier de la demande de permis d'urbanisme litigieuse, ni des plans joints à l'acte attaqué.

2. Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur 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 chacune des deux parties adverses, 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 9 janvier 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux