

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 56.419 du 23 novembre 1995
A. 60.539/VII-12.764.

En cause : Rik LESAGE,
ayant élu domicile chez
Me A. LUST, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

contre :

la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me J. BOSSUYT, avocat,
ayant son cabinet à ASSEBROEK-BRUGES,
Bossuytlaan 35.

LE CONSEIL D'ETAT, VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 octobre 1994 par laquelle Rik LESAGE demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures du 4 mai 1994, qui rejette son recours formé contre la décision de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre occidentale du 23 septembre 1993 lui refusant le permis de bâtir pour la régularisation d'un hangar et d'un logement provisoire sur la parcelle sise Westrozebekestraat 89 à Staden (section de Westrozebeke), cadastrée section C, n° 35b;

Vu l'arrêt n° 52.608 du 30 mars 1995 ordonnant la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties et vu le dernier mémoire de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 1995 fixant l'affaire à l'audience du 12 octobre 1995;

Entendu Mme M. VRINTS, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me A. LUST, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me J. BOSSUYT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le premier moyen est déduit de la violation de l'article 11.4.1, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur; que le requérant fait valoir ce qui suit :

"1. Après avoir tout d'abord souligné que 'le voisinage consiste en une zone absolument intacte', la décision attaquée relève ensuite que la parcelle est située dans une zone agricole, mais que le projet est en soi contraire à une telle destination. Il s'agirait

en fait d'une 'activité artisanale (...), qui ne présente aucun caractère agricole ou para-agricole'.

C'est toutefois à tort et en méconnaissance de l'article 2, § 1er, de la loi organique de l'urbanisme et de l'article 11.4.1. de l'A.R. du 28 décembre 1972 qu'il est affirmé que l'établissement faisant l'objet de la demande n'est pas compatible avec la destination urbanistique de la zone et, plus particulièrement, qu'il ne s'agirait pas d'une entreprise para-agricole.

(...)

3. Ni l'article 11.4.1. de l'A.R. du 28 décembre 1972 ni aucune autre disposition législative ne précise ce qu'il y a lieu d'entendre par l'expression 'entreprise para-agricole', en sorte que la notion doit être comprise en son sens usuel.

3.1. Le préfixe 'para' est d'origine grecque et signifie 'auprès de, chez, au delà de, le long de, durant, en comparaison de'. Les entreprises 'para-agricoles' ne sont donc pas des entreprises agricoles proprement dites, mais des entreprises dont l'activité est immédiatement liée à l'activité agricole et axée sur elle. Il s'agit d'entreprises de production et/ou de services destinés aux entreprises agricoles. Ce sont des entreprises existant pour les entreprises agricoles et grâce à elles.

3.2. Pour déterminer qu'une entreprise peut être considérée comme une entreprise para-agricole, il est du reste absolument sans pertinence de savoir si, du point de vue du droit commercial, elle peut être qualifiée d'entreprise artisanale ou d'entreprise industrielle. Dès lors que l'entreprise est connexe au secteur agricole, elle est une entreprise para-agricole, même s'il s'agit en fait d'une entreprise industrielle.

4. La circonstance qu'il s'agisse effectivement en l'occurrence d'une entreprise para-agricole ressort des faits suivants :

4.1. L'activité du requérant se limite pour ainsi dire exclusivement à fabriquer et principalement à réparer du matériel agricole d'une technologie relativement peu avancée (socs de charrue, aménagement d'étables, mangeoires, ...). L'activité de l'entreprise est donc axée sur l'agriculture.

4.2. En ce qui concerne la clientèle également, l'activité du requérant, s'adresse quasi uniquement aux agriculteurs, et plus précisément aux agriculteurs du voisinage immédiat même, ce qui en accentue encore d'autant plus le caractère 'para'-agricole.

4.3. La liste des clients révèle :

* que 80 % des factures sont relatives à des réparations de ferronnerie pratiquées sur de l'outillage agricole existant et non à la fabrication de nouvelles pièces, ce qui démontre l'utilité pour les agriculteurs du voisinage de pouvoir disposer sur place d'une forge agricole qui assure leurs réparations (souvent urgentes);

- * que le nombre de clients est limité et que les mêmes clients reviennent régulièrement;
- * que les clients proviennent en grande partie des environs immédiats, à savoir Westrozebeke, Staden et Oost-Nieuwkerke;
- * que quasi tous les clients ont des liens avec le secteur agricole. Ce sont des agriculteurs, des maraîchers, des éleveurs, des travailleurs agricoles.

4.4. Loin de ne pouvoir être considérée comme une entreprise para-agricole, la 'forge agricole' concernée est, par contre, l'exemple type de ce que l'article 11.4.1. de l'A.R. du 28 décembre 1972 entend par l'expression 'entreprise para-agricole'.

(...)

Le Ministre considère ensuite 'qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une activité artisanale, qui ne présente aucun caractère agricole ou para-agricole'.

Il résulte de ce qui précède que l'autorité qui délivre le permis pense que, dès qu'une activité présente un caractère artisanal ou industriel, elle ne peut sous aucune condition encore être considérée comme une entreprise para-agricole. Ce point de vue est toutefois abusif.

(...)

L'unique critère pertinent en l'espèce est la connexité avec l'agriculture. C'est ainsi, par exemple, qu'une grande entreprise industrielle de production de tracteurs agricoles peut être également considérée comme une entreprise para-agricole";

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant précise à cet égard que la notion d'"entreprise para-agricole" ne peut être interprétée de façon restrictive et qu'il ne faut pas impérativement que l'activité para-agricole s'inscrive dans le prolongement d'une activité agricole spécifique qui est liée au sol; que le requérant était cette thèse de la manière suivante :

"En règle générale, les zones agricoles sont donc destinées à 'l'agriculture au sens général du terme'. Compte tenu de cela, ne sont dès lors en principe autorisés, selon cette disposition, que 'les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles'. En d'autres mots, les entreprises para-agricoles, tout comme les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants, ne sont non seulement pas autorisées à titre exceptionnel

dans la zone agricole, mais elles y sont précisément autorisées en règle générale !! C'est du reste logique, puisque les entreprises para-agricoles concernent également 'l'agriculture au sens général du terme', c'est-à-dire précisément la destination principale et effective d'une zone agricole. Il n'est dès lors nullement question d'une quelconque obligation d'interpréter cette notion de façon restrictive, et qui plus est, une pareille interprétation ne peut s'appuyer sur l'énoncé de l'article 11.4.1 de l'A.R. du 28 décembre 1972.

(...)

En effet, pour qu'une entreprise soit une entreprise para-agricole, il ne faut en aucune manière que l'activité s'inscrive dans le prolongement d'une activité agricole spécifique de son exploitant. Au contraire, la circulaire ministérielle du 3 août 1979 qui commente l'A.R. du 28 décembre 1972 - directives émanant du ministre compétent de l'époque et prédécesseur de la partie défenderesse - donne précisément comme exemple d'entreprises para-agricoles, notamment, les entreprises de travaux agricoles, à savoir les entreprises qui mettent un parc de machines agricoles à la disposition des agriculteurs, et les entreprises d'emballage, de conditionnement et d'entreposage, à savoir les entreprises qui achètent directement aux producteurs les produits agricoles frais tels qu'ils proviennent du champ et qui emballent, conditionnent et entreposent ces produits en attendant leur commercialisation. Il s'agit là de deux exemples types de ce qu'il faut considérer, selon les termes utilisés par la partie défenderesse, comme des entreprises dont l'activité consiste en 'une forme de prestation de services à d'autres agriculteurs'. Pareilles entreprises ne s'inscrivent jamais, à une seule exception près, dans le prolongement d'une activité agricole spécifique de son exploitant et sont cependant considérées par l'administration même comme des entreprises para-agricoles";

Considérant que la partie défenderesse rétorque, pour l'essentiel, ce qui suit :

"(...)

La fonction première d'une zone agricole est donc à l'évidence l'agriculture, et ce qui s'en écarte ne peut être autorisé qu'à titre exceptionnel.

Dans cette optique, la notion d'entreprise para-agricole doit dès lors être interprétée de façon restrictive.

- L'activité du requérant ne s'inscrit absolument pas dans le prolongement d'une activité agricole spécifique de son entreprise, mais consiste en une forme de prestation de services à d'autres agriculteurs.

- L'activité du requérant n'est en outre pas véritablement liée au sol, en ce sens qu'il est préférable qu'elle soit exercée à cet endroit.

(...)

La 'forge agricole' comporterait : 'un nouvel établissement pour des travaux de ferronnerie et la fabrication d'outillage utilisant différentes machines, une cabine de peinture au pistolet (1,5 kW), un compresseur (5 kW) d'une puissance totale de 36 kW, une citerne à mazout aérienne (2 x 2.000 l)";

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie défenderesse fait valoir, en outre, "qu'il incombe à l'autorité d'apprécier si une activité est compatible ou non avec la destination d'une zone, que le Conseil d'Etat peut uniquement exercer le contrôle marginal de cette appréciation, qu'une annulation n'est possible que si la décision est manifestement déraisonnable, c'est-à-dire si son inexactitude ne fait l'objet d'aucune contestation"; que la partie défenderesse pose, par ailleurs, que comprendre l'expression "entreprise para-agricole" en son sens usuel, à savoir comme une entreprise dont l'activité est immédiatement liée à l'agriculture et qui est axée sur elle, signifie concrètement "que toute entreprise qui traite des produits de l'agriculture ou qui fabrique des produits destinés à l'agriculture, relève d'une zone agricole, ce qui sera accueilli avec grand enthousiasme par les usines de transformation de la viande, les abattoirs, les conserveries, les usines de tracteurs agricoles, etc., etc., en sorte qu'un espace considérable deviendrait d'emblée accessible à de telles "entreprises agro-industrielles", avec toutes les conséquences dramatiques et irréremédiables qui en découleraient pour le peu d'espace dégagé que notre pays compte encore"; que la partie défenderesse allègue qu'"à l'époque, l'intention du législateur n'était nullement de permettre que les zones agricoles deviennent accessibles à de pareilles entreprises"; qu'à cet égard, elle fait référence à "la circulaire ministérielle du 03.08.1979 qui commente l'A.R. du 28.12.1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans

de secteur, (...), circulaire qui est, certes, purement interprétative en sorte qu'elle est dépourvue de force obligatoire et de valeur réglementaire, et qui retient les critères suivants pour qu'une entreprise puisse être rangée au nombre des entreprises para-agricoles : - l'étroite relation avec les produits agricoles (à l'exclusion du commerce proprement dit), étant entendu qu'il s'agit du traitement immédiat des produits agricoles qui est indispensable avant que les produits ne soient livrés au secteur de la commercialisation"; que la partie défenderesse conclut son argumentation en ces termes :

"Il est clair, en effet, que l'entreprise de M. LESAGE n'est pas une entreprise dont l'activité est immédiatement (lire : directement) liée à l'agriculture. Le lien qui unit l'agriculture et l'entreprise est purement économique. Par ailleurs, l'aspect industriel l'emporte largement sur l'aspect agricole en ce qui concerne l'entreprise de M. LESAGE";

Considérant que la décision attaquée observe "que le projet tend à la régularisation d'un hangar destiné à la fabrication et à la réparation de machines agricoles et d'un logement provisoire, que le hangar existant a une superficie de 20 m sur 40 m pour une hauteur de corniche de 6 m et une hauteur de faîte de 9,10 m, que, selon le plan de secteur Roeselaere-Tielt, fixé par arrêté royal du 17 décembre 1979, la parcelle concernée est située dans la zone agricole, que selon l'article 11.4.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme, que pareilles zones ne peuvent, sauf dispositions particulières, comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles, que le projet est, en soi, contraire à une telle destination", que selon l'avis défavorable donné le

4 mai 1993 par l'Administration de l'environnement, de la nature et de rénovation rurale, Administration de la rénovation et de la gestion rurale, Service extérieur Flandre occidentale, la réparation de machines agricoles ne peut être considérée comme une activité agricole ou para-agricole, "mais constitue une fonction artisanale purement commerciale", "qu'une entreprise, pour être considérée comme para-agricole, doit présenter un caractère lié au sol, qu'il doit exister une relation étroite avec le processus de production agricole ainsi qu'avec les denrées agricoles produites, que l'activité concernée, à savoir des travaux de ferronnerie destinés à la fois au secteur agricole et aux particuliers, ne satisfait pas aux exigences évoquées ci-dessus et ne peut, dès lors, être considérée comme une activité para-agricole, en sorte que le projet ne correspond pas à la destination indiquée par le plan de secteur concerné (...)" ;

Considérant que l'article 11.4.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur dispose ce qui suit :

"Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que des installations d'accueil pour autant qu'elle fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 m d'une zone d'habitat ou à moins de 100 m d'une zone d'extension de l'habitat sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 m et de 100 m ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières";

Considérant que ni l'article 11 précité ni aucune autre disposition de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne définissent la notion d'"entreprises para-agricoles"; que, contrairement à ce que fait valoir la partie défenderesse, il appartient au Conseil d'Etat d'examiner si la décision attaquée a attribué à la notion sa portée exacte; que, dès lors que l'interprétation exacte d'une notion ne concerne pas l'opportunité, mais la légalité de la décision, l'examen susvisé n'est pas marginal et ne demeure pas davantage limité à ce qui paraît manifestement déraisonnable;

Considérant qu'à défaut de définition plus précise à cet égard, l'expression "entreprise para-agricole" doit se comprendre en son sens usuel; qu'il faut entendre par là les entreprises dont l'activité est immédiatement liée à l'agriculture et axée sur elle; que la thèse de l'arrêté attaqué, selon laquelle une entreprise doit, pour pouvoir être considérée comme para-agricole, avoir essentiellement un caractère lié au sol et se trouver en relation étroite avec le processus de production agricole ainsi qu'avec les denrées agricoles produites, n'est pas exacte;

Considérant que, pour étayer cette thèse, la partie défenderesse cherche vainement à s'appuyer sur les critères qu'aurait définis la circulaire ministérielle du 3 août 1979 qui commente l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur; que ce commentaire, non publié au demeurant, n'a aucune valeur réglementaire, son seul intérêt consistant en un point de vue provisoire de l'administration quant à la signification ou à la portée de dispositions réglementaires; que, de toute évidence, le juge n'est pas lié par ce point de vue;

Considérant que l'on n'aperçoit guère pour quel motif la notion d'"entreprise para-agricole" devrait être interprétée de façon restrictive, ni en quoi pareille entreprise doit être liée au sol ou s'inscrire dans le prolongement d'une activité liée au sol; que selon l'article 11 précité, les zones agricoles sont, en effet, destinées à l'agriculture au "sens général" du terme; que l'emploi de l'expression "sens général" a pour effet que la notion d'"agriculture" ne doit pas être entendue de façon restrictive, mais de façon extensive; que, par ailleurs, le même article prévoit que les "constructions indispensables à l'exploitation (agricole)" "ainsi que les entreprises para-agricoles" sont autorisées dans les zones agricoles; que la prescription concernée place sur un pied d'égalité les entreprises agricoles et les entreprises para-agricoles; qu'enfin, il fixe des règles spécifiquement applicables aux "exploitations agricoles non liées au sol", règles qui déterminent notamment les distances que ces exploitations doivent observer par rapport aux zones d'habitat; que les auteurs de l'article 11 sont manifestement partis de l'hypothèse que des entreprises agricoles peuvent également ne pas être liées au sol; qu'il doit logiquement en découler que des entreprises para-agricoles peuvent, elles aussi, ne pas être liées au sol; qu'aucun argument ne vient conforter la thèse selon laquelle elles devraient à tout le moins s'inscrire dans le "prolongement" d'une activité liée au sol; qu'il suffit que l'entreprise soit "para-agricole", en d'autres mots que son activité soit immédiatement liée à l'agriculture et axée sur elle;

Considérant qu'il ne se conçoit pas davantage pour quel motif une "entreprise para-agricole" ne pourrait avoir un caractère commercial, artisanal ou industriel; que, certes, selon l'article 2 du Code de commerce, "toute entreprise de manufactures ou d'usines, lors même que l'entrepreneur ne transformerait que les produits de son

propre fonds" est un acte de commerce et la même transformation, lorsqu'elle est effectuée dans une entreprise agricole, n'en est pas un; qu'il ne peut toutefois se déduire de l'article 11 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur que les zones agricoles seraient réservées aux entreprises dans lesquelles il n'est pas accompli d'actes de commerce; que, du reste, la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui procure le fondement légal à l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, n'est pas une loi prévoyant l'organisation ou le contrôle de l'agriculture en tant qu'activité économique; qu'enfin, l'article 11 précité prévoit expressément que les entreprises agricoles non liées au sol peuvent avoir un caractère industriel; qu'il s'ensuit logiquement que des entreprises para-agricoles à caractère industriel ou, a fortiori, à caractère artisanal peuvent être également autorisées dans une zone agricole; que la crainte de la partie défenderesse que l'espace dégagé ne soit affecté par l'implantation d'entreprises agro-industrielles, est injustifiée; qu'en effet, elle dispose de tous les instruments pour faire régner un aménagement du territoire rigoureux, en ce compris dans les zones agricoles;

Considérant que le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des

Affaires intérieures du 4 mai 1994, qui rejette le recours formé par Rik LESAGE contre la décision de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre occidentale du 23 septembre 1993 lui refusant le permis de bâtir pour la régularisation d'un hangar et d'un logement provisoire sur la parcelle sise Westrozebekestraat 89 à Staden (section de Westrozebeke), cadastrée section C, n° 35b.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la Région flamande.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois novembre 1900 nonante-cinq, par la VIIe chambre, composée de :

M.	J. VERMEIRE,	président de chambre,
Mme	M. VRINTS,	conseiller d'Etat,
MM.	R. STEVENS,	conseiller d'Etat,
	G. DE SLOOVER,	greffier.

Le greffier,

Le président,

G. DE SLOOVER.

J. VERMEIRE.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.