

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.686 du 8 novembre 2001

A. 91.793/XIII-1679

En cause : **BOTTON** Anne,
ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme MONSEU,
rue Baronne Lemonnier 113
5580 Lavaux-Sainte-Anne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mai 2000 par Anne BOTTON qui demande
l'annulation de :

- l'arrêté ministériel du 16 mars 2000 délivrant un permis d'urbanisme à la société anonyme MONSEU en vue de la construction d'un hall de stockage pour céréales et engrais sur un terrain situé à Rochefort (Lavaux-Sainte-Anne), rue Baronne Lemonnier 122 et cadastré section B, n° 313m;
- "pour autant que de besoin", la notification de cet arrêté à la société anonyme MONSEU le 21 mars 2000;

Vu l'arrêt n° 88.579 du 30 juin 2000 accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme MONSEU dans la procédure en suspension et suspendant l'exécution desdits actes attaqués;

Vu la demande de poursuite de la procédure adressée le 13 juillet 2000 par la société anonyme MONSEU;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2000 considérant que la demande de poursuite de la procédure formulée par la société anonyme MONSEU emporte demande d'intervention dans la procédure au fond et accueillant cette intervention;

Vu la demande de poursuite de la procédure adressée le 17 juillet 2000 par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 mars 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 octobre 2001;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la requérante, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me O. BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Anne BOTTON, domiciliée à Woluwé-Saint-Lambert, avenue J.-R. Collon, 17, est propriétaire d'une maison qu'elle a rénovée et qui est située à Lavaux-Sainte-Anne, rue Baronne Lemonnier, 126; elle lui sert de résidence secondaire.

Cette maison est contiguë aux bâtiments de la société anonyme MONSEU qui a son siège au n° 122 de la rue Baronne Lemonnier et qui y exploite, selon ses statuts, "un commerce de gros et de détail en grains, semences et plantes, céréales et farines, engrais et produits phytopharmaceutiques, aliments pour le bétail, pommes de terre et matériel agricole".

2. Le 3 avril 1998, la société anonyme MONSEU introduit auprès de l'administration communale de Rochefort une demande de permis d'urbanisme en vue

d'être autorisée à réaliser un "projet d'extension d'un hall de stockage existant pour céréales et engrais" sur la parcelle cadastrée section B, n° 313m.

Cette parcelle est reprise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort.

3. Au cours de l'enquête publique, organisée du 6 au 22 avril 1998, six réclamations sont introduites.

4. Le 30 avril 1998, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis favorable au projet moyennant le respect de trois conditions.

5. Le 19 mai 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Rochefort donne à son tour un avis favorable au projet, moyennant le respect des conditions suivantes :

- " - plantation de peupliers d'Italie (haute tige) le long de la rue de Sovette;
- le bruit des moteurs sera limité;
- les conditions qui seront reprises dans le permis d'exploiter devront être respectées;
- le respect scrupuleux des permis de bâtir délivrés jusqu'à présent;
- l'obligation d'effectuer tous les transferts de chargement et de déchargement des marchandises en dehors de la voie publique;
- l'adoption de toutes les dispositions en vue du respect du voisinage, notamment des plantations et des clôtures adéquates".

6. Dans son avis du 29 juin 1998, le fonctionnaire délégué conclut au refus du permis pour les raisons suivantes :

- " Vu que la parcelle est reprise au plan de secteur en zone d'habitat à caractère rural;
- Vu (que) le bien se situe dans le périmètre d'application du règlement général sur les bâtisses en site rural (Fagne-Famenne);

Considérant que l'enquête publique prescrite par l'article 330-5° du Code wallon a suscité six réclamations s'opposant au projet, notamment pour les motifs suivants :

- . bâtiment hors gabarit par rapport au village;
- . nuisances dues au bruit, au charroi et aux poussières;

Considérant que l'activité, vu son ampleur, n'est plus compatible avec le voisinage résidentiel;

Considérant que le projet s'inscrit en rupture avec le contexte urbanistique existant, notamment en ce qui concerne le gabarit hors norme du bâtiment et les matériaux utilisés (bardage métallique);

Considérant que le projet ne respecte pas les prescriptions du règlement général sur les bâtisses en site rural aussi bien au niveau du gabarit que des matériaux en élévation et en toiture".

7. En sa séance du 7 juillet 1998, le collège des bourgmestre et échevins refuse en conséquence le permis demandé par la société anonyme MONSEU.

8. Le 7 août 1998, la société anonyme MONSEU saisit le Gouvernement wallon d'un recours dirigé contre la décision de refus.

9. Les intéressés sont entendus les 2 octobre 1998 et 8 mars 2000; aucun procès-verbal d'audition n'est versé au dossier administratif.

10. Le 12 février 2000, la société anonyme MONSEU adresse un rappel au Gouvernement wallon; ce rappel, dénoncé le même jour au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Rochefort et au fonctionnaire délégué, est reçu par son destinataire le 15 février 2000.

11. Le 14 mars 2000, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine rédige un rapport motivé concluant au rejet du recours.

12. Par son arrêté du 16 mars 2000, le Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement accueille partiellement le recours introduit au nom de la société anonyme MONSEU, annule la

décision du 7 juillet 1998 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Rochefort et accorde le permis d'urbanisme en imposant le respect des conditions énoncées par le collège.

L'arrêté du 16 mars 2000, qui constitue le premier acte attaqué, est ainsi motivé :

" Considérant que la parcelle se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, approuvé par arrêté royal du 22 janvier 1979;

Considérant que l'article 27 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine stipule que : «La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles. Les activités économiques, les établissements socio-culturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage»;

Considérant que le projet consiste en l'extension d'un hall de stockage pour céréales et engrais; que le projet présente une superficie de +/- 1.000 m² et une hauteur de +/- 13 mètres;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée sur base de l'article 330, 5°, dudit Code ; que celle-ci a soulevé 6 réclamations;

Considérant que l'entreprise est active dans l'approvisionnement agricole; que cette activité relève de l'agriculture au sens général du terme;

Considérant que le projet consiste en une extension d'une entreprise présente sur le même site depuis 1950; que cette entreprise est la seule du village; que son positionnement géographique a beaucoup d'importance pour son activité;

Considérant que l'activité agricole ne doit pas être remise en cause en zone d'habitat à caractère rural; que le projet s'inscrit naturellement dans le contexte bâti et non bâti dans lequel il a sa vocation;

Considérant que le projet ne met pas en cause la structure et l'aspect traditionnel du village; que d'autres réalisations similaires existent dans l'environnement immédiat du village; que le hangar est relativement peu visible;

Considérant, au vu des éléments qui précèdent, que le projet ne met pas en péril la destination générale de la zone;

Considérant, dès lors, que le permis d'urbanisme peut être délivré, aux conditions émises par le collège des bourgmestre et échevins".

13. L'arrêté du 16 mars 2000 est notifié à la société anonyme MONSEU par une lettre qui a été envoyée le 21 mars 2000 et qui a été reçue par son destinataire le 23 mars 2000.

14. Le 19 mai 2000, la police de Rochefort donne l'ordre verbal d'arrêter les travaux. Cet ordre est confirmé par le bourgmestre le 24 mai suivant. La société anonyme MONSEU poursuivant cependant les travaux, les scellés sont apposés le 7 juin 2000 par la police de Rochefort. La société a, à une date inconnue, saisi le président du tribunal de première instance de Dinant d'une action en levée de scellés en attendant l'arrêt du Conseil d'Etat;

Considérant que, dans un premier moyen, la requérante dénonce la violation de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) ainsi que celle du principe général de bonne administration, en ce que la décision attaquée a été notifiée le 21 mars 2000, soit plus de trente jours après que la partie intervenante a adressé une lettre de rappel à la partie adverse, alors que la disposition visée au moyen énonce qu'à défaut de l'envoi de l'arrêté du Gouvernement dans les trente jours à compter de la réception du rappel, la décision dont recours est confirmée, de sorte que, dans un souci de sécurité juridique, il convient d'annuler tant la décision inopérante d'octroi du permis que la notification hors délai qui pourrait donner l'illusion d'un permis pouvant sortir ses effets;

Considérant que la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat; que la partie intervenante ne répond pas à ce moyen;

Considérant que l'article 121 du CWATUP dispose comme suit :

- " Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement envoie sa décision au demandeur, au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué.

A défaut, le demandeur peut, par envoi recommandé à la poste, adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué.

A défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par le Gouvernement de la lettre recommandée contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée";

Considérant qu'en égard à la nature de la sanction attachée au dépassement du délai, à savoir la confirmation de la décision initiale, celle-ci s'impose tant au demandeur de permis, auteur du rappel, qu'aux autorités administratives chargées de faire respecter les décisions d'urbanisme; que cette sanction peut être dès lors invoquée par tout tiers intéressé; qu'en outre, cette interprétation ressort clairement des travaux préparatoires; que l'exposé des motifs du projet de décret indique que "l'article 121 en projet maintient la procédure de rappel dont l'effet, en cas de silence du Gouvernement, ne peut toutefois qu'entraîner le plein effet d'une décision prise antérieurement et pouvant dès lors faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat (...)"

Considérant, par conséquent, qu'en vertu de l'article 121, alinéa 3, du CWATUP, la décision dont recours, soit, en l'espèce, le refus du permis d'urbanisme est confirmé, à défaut pour l'arrêté ministériel du 16 mars 2000 d'avoir été envoyé dans les trente jours à dater de la réception de la lettre de rappel reçue le 15 février 2000; que l'arrêté, pris certes dans le délai requis, est en raison de sa notification tardive, privé par l'effet du décret lui-même, de sa force exécutoire; que le moyen est fondé;

Considérant que le bien-fondé du premier moyen ne dispense pas le Conseil d'Etat de vérifier si ce permis n'est pas entaché d'autres vices de légalité, empêchant la réitération d'une décision identique;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 27 du CWATUP, de celle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que le bénéficiaire du permis est une entreprise de grains et d'engrais qui ne constitue pas une entreprise agricole mais une entreprise para-agricole à caractère industriel et en ce que, dans le permis attaqué, la justification de la

compatibilité de l'installation litigieuse avec le voisinage est "laconique, lacunaire et erronée"; qu'ainsi, selon la requérante,

- est obscure et, en outre, inexacte, l'affirmation selon laquelle l'entreprise est active dans "l'apprologistique" agricole et que cette activité relève de l'agriculture au sens général du terme,
- est inexacte l'affirmation que le projet "ne met pas en cause la structure et l'aspect traditionnel du village" alors qu'un hangar de cette superficie au sol et de cette dimension est tout à fait en rupture avec le bâti traditionnel du village de Lavaux-Sainte-Anne,
- est erronée l'affirmation que "d'autres réalisations similaires existent dans l'environnement immédiat" de sorte qu'on ne peut pas affirmer que "le projet s'inscrit naturellement dans le contexte bâti et non bâti dans lequel il a sa vocation";

qu'en dépit des objections formulées lors de l'enquête publique, la requérante souligne que le permis est muet au sujet des nuisances multiples engendrées par l'entreprise; qu'elle estime qu'au-delà du gabarit démesuré du hall autorisé, la nouvelle installation est de nature à engendrer un accroissement considérable du trafic, de chargement et de déchargement, une augmentation des poussières et des bruits, notamment de ventilation; qu'elle fait valoir que les installations, établissements et équipements non destinés à la résidence et à l'agriculture, et même les exploitations agricoles à caractère industriel, ne peuvent être autorisés en zone d'habitat à caractère rural que si ils sont compatibles avec le voisinage, que l'examen de cette compatibilité doit porter sur tous les aspects pertinents pour apprécier si l'installation non résidentielle constitue ou non un obstacle à ce que la fonction résidentielle soit pleinement remplie et que les résultats de l'examen doivent apparaître du dossier et de la décision attaquée sans que l'on puisse se satisfaire d'une justification "passe-partout";

Considérant que la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'intervenante répond que son activité est bien liée au sol, la société "contractant d'ailleurs régulièrement et relativement à des surfaces de culture"; qu'elle fait valoir qu'il n'existe d'ailleurs pas de zone agro-économique de proximité dans le rayon d'activité de la société et que toute son activité est tournée vers le monde

agricole, comme en témoignent les simples mentions qui figurent sur son papier à lettre : "Céréales-Aliments-Engrais-Semences-Phytos"; qu'elle soutient que "l'exploitation peut donc s'inscrire dans le cadre d'une zone d'habitat à caractère rural, avec laquelle elle est parfaitement compatible (a fortiori aux conditions qui furent prévues par Monsieur le Ministre)"; qu'elle "souligne d'ailleurs que la compatibilité de ces projets a déjà été examinée dans le cadre d'une précédente demande de permis de bâtir à laquelle il avait été fait droit le 2 mai 1991" et que "rien depuis lors n'a changé dans le voisinage, si ce n'est que la résidence de Madame BOTTON, à proximité de l'exploitation litigieuse, a cessé d'être une résidence principale pour ne devenir qu'une résidence secondaire (Madame BOTTON étant domiciliée à Bruxelles)"; qu'enfin, elle estime pouvoir contester la décision de refus prise par le collège des bourgmestre et échevins le 7 juillet 1999 et qu'elle "a un intérêt évident à le faire puisqu'il résulte de la décision rendue par le Conseil d'Etat sur le recours en suspension qu'au regard du caractère tardif de la notification de la décision de Monsieur le Ministre de la Région wallonne, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 7 juillet 1999 serait amenée à sortir ses effets";

Considérant qu'en vertu de l'article 27, alinéa 1^{er}, du CWATUP, la zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles; que le second alinéa de cet article précise que les activités économiques, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage;

Considérant, par ailleurs, que l'article 31, § 1^{er}, du CWATUP, prévoit que la zone marquée de la surimpression "A.E." est exclusivement destinée aux activités agro-économiques de proximité ainsi qu'aux entreprises de transformation du bois;

Considérant qu'il s'agit de déterminer si le projet qu'autorise le permis attaqué relève de la catégorie des "exploitations agricoles" ou bien constitue une "activité économique" qui n'est admissible en zone d'habitat à caractère rural que si elle

ne met pas en péril la destination principale de la zone et si elle est compatible avec le voisinage;

Considérant qu'en l'espèce, le bâtiment litigieux est destiné à permettre le stockage de céréales et d'engrais; que, selon la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, il doit faire partie d'un "ensemble de bâtiments commerciaux pour (le) stockage de céréales et engrais (...), commerce qui s'est développé tout au long de ces trente dernières années (...)"; que la partie intervenante a, conformément à l'article 3 de ses statuts, pour objet l'exploitation d'un commerce de gros et de détail en produits agricoles, notamment de céréales et d'engrais; que, selon l'ancien CWATUP, des entrepôts de grains, exploités à des fins commerciales, étaient considérés comme constituant des entreprises para-agricoles; que cette dernière catégorie ne figure cependant plus dans le nouveau, lequel n'autorise plus en zone agricole et en zone d'habitat à caractère rural que les exploitations agricoles;

Considérant que les entreprises para-agricoles, comme les entreprises de transport ou d'achat de produits agricoles, les entreprises de vente de matériel ou de matières premières, ne sont pas de l'agriculture même si elles sont en lien avec l'agriculture; qu'elles relèvent, comme en l'espèce, de la fonction commerciale;

Considérant que le commentaire du projet qui est devenu le décret du 27 novembre 1997 range les entreprises para-agricoles parmi les "activités agro-économiques de proximité" et cite à titre d'exemples les entreprises de commerce ou de réparation de matériel agricole ainsi que les entreprises de vente ou de transport de produits agricoles (Exposé des motifs, Doc. cons. rég. wallon, 1996-1997, n° 233/1, page 10); que le même commentaire ajoute que ces activités, peu compatibles avec une zone agricole ouverte, méritent d'être intégrées dans des zones d'activité économique spécifique, "sans préjudice d'une implantation possible dans la zone d'habitat à caractère rural"; que, s'agissant d'une activité économique, l'implantation dans la zone d'habitat à caractère rural n'est cependant admissible que si, conformément à l'article 27 du CWATUP, l'activité est compatible avec le voisinage;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué relève que le projet s'inscrit naturellement dans le contexte bâti et non bâti dans lequel il a sa vocation, qu'il ne met pas en cause la structure et l'aspect traditionnel du village, que d'autres réalisations similaires existent dans l'environnement immédiat de celui-ci et que le hangar litigieux est relativement peu visible; qu'il déduit exclusivement de ces constatations que "le projet ne met pas en péril la destination générale de la zone"; qu'en revanche, il ne se prononce pas explicitement sur la compatibilité de l'activité avec le voisinage alors que cette compatibilité avait été contestée lors de l'enquête publique; qu'en effet, l'auteur de l'arrêté attaqué estime que l'entreprise relève de l'agriculture au sens général du terme et que l'examen de compatibilité n'est pas requis dès lors qu'il s'agit d'une exploitation agricole; que, cependant, en considérant que l'entreprise est active dans "l'agrologistique agricole" pour en déduire que cette activité relève de l'agriculture au sens général du terme, l'arrêté attaqué méconnaît la notion d'agriculture et d'exploitation agricole au sens des articles 27, 31 et 35 du CWATUP; que l'entreprise litigieuse n'accomplit pas, en effet, des activités de culture du sol et d'élevage, intensives ou non; que l'affirmation par l'intervenante que son activité est "liée au sol" et "tournée vers le monde agricole", ne suffit pas à l'assimiler à une "exploitation agricole" au sens tant de l'article 27 du CWATUP que de l'article 35 du même code; que l'arrêté attaqué est dès lors entaché d'une erreur de droit;

Considérant que l'argument selon lequel la compatibilité de l'entreprise avec le voisinage aurait été reconnue lors de l'octroi d'un premier permis en 1991 n'est pas pertinent dès lors que le nouveau projet de l'intervenante implique une extension considérable des bâtiments devant abriter son activité commerciale et dès lors qu'à la différence du permis délivré le 2 mai 1991, l'auteur du permis d'urbanisme attaqué s'est refusé à procéder à l'examen de la compatibilité avec le voisinage de l'activité litigieuse, que le projet a pour effet de transformer; que le fonctionnaire délégué motivait d'ailleurs son avis défavorable par la raison que, vu son ampleur, le projet n'est "plus" compatible avec le voisinage résidentiel;

Considérant, pour le surplus, que la contestation par l'intervenante de la légalité de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 7 juillet 1998 ne trouve pas sa place dans le présent recours;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 113, 114 et 425 du CWATUP, qui, même s'il est fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement du 16 mars 2000 délivrant un permis d'urbanisme à la société anonyme MONSEU en vue de la construction d'un hall de stockage pour céréales et engrais sur un terrain situé à Rochefort (Lavaux-Sainte-Anne), rue Baronne Lemonnier 122, et cadastré section B, n° 313m, ainsi que de la lettre de notification de cet arrêté à la société anonyme MONSEU le 23 mars 2000.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 19.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 14.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 5.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
huit novembre deux mille un par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.