

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.435 du 7 mai 2002

A.78.365/XIII-644

En cause : **DIDOT** Maurice,
Les Quatre Moineaux 22
6832 Sensenruth,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Parties intervenantes :

1. **BORN** Hugues,
 2. **NAGELS** Françoise,
 3. **HOUTHOOFT** Lionel,
 4. **DUPONT** Mady,
 5. **LIBERT** André,
 6. **DUTERME** Catherine,
- ayant tous élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beusaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 avril 1998 par Maurice DIDOT qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 3 février 1998, annulant la décision de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 7 mars 1996, laquelle lui accordait un permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la construction d'un bâtiment à usage de bureau de piste, situé sur un aérodrome pour aéronefs ultra-légers-motorisés, à Vivy (Bouillon), au lieu-dit "Entre les Voies", cadastré section A, n° 1127 z3;

Vu la requête introduite le 28 juillet 1999 par laquelle Hugues BORN, Françoise NAGELS, Lionel HOUTHOOFT, Mady DUPONT, André LIBERT et Catherine DUTERME demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 2 septembre 1999 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 13 novembre 2001 par le requérant;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 mai 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour le requérant, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant introduit le 10 octobre 1995 une demande de permis de bâtir en vue de la régularisation de la construction d'un bâtiment à usage de bureau de piste, situé sur un aérodrome pour aéronefs ultra-légers-motorisés, à Vivy (Bouillon), au lieu-dit "Entre les Voies", cadastré section A, n° 1127 z3.

Le terrain est situé en zone agricole au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Le bâtiment est un chalet de bois de 6,51 mètres de long, de 5,80 mètres de large et d'une hauteur maximum de 3,18 mètres.

La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement relève que les habitations les plus proches sont situées à environ 800 mètres de la construction.

L'administration communale de Bouillon accuse réception de la demande le 24 octobre 1995.

2. Le fonctionnaire délégué émet le 8 décembre 1995 un avis défavorable, motivé comme suit :

- " Le projet présenté situe l'implantation de la demande en zone agricole au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau.

Conformément à l'article 176.4.1., 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 les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles.

Le principe même d'une piste et d'activités pour U.L.M. ne peut s'envisager à cet endroit.

D'autre part, le bâtiment concerné est en fait déjà réalisé en infraction à l'article 41 du Code wallon, exigeant un permis de bâtir préalable et pour lequel le Tribunal de Première Instance de Neufchâteau a rendu un jugement en date du 30/05/1995, ordonnant la remise en état des lieux, dans les trois mois à dater du prononcé du jugement".

Le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bouillon refuse de délivrer le permis de bâtir le 12 décembre 1995 pour les motifs contenus dans l'avis du fonctionnaire délégué.

3. Le requérant introduit le 27 décembre 1995 un recours devant la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg.

A cette occasion, le collège des bourgmestre et échevins émet, le 9 janvier 1996, un avis favorable à l'octroi du permis demandé.

Le fonctionnaire délégué persiste dans son avis et porte à la connaissance de la députation permanente un arrêt de la cour d'appel de Liège du 13 décembre 1995 confirmant le jugement de condamnation du 30 mai 1995.

Le 7 mars 1996, la députation permanente fait droit au recours, annule la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins et accorde le permis de bâtir. L'acte est pris aux motifs suivants :

" Attendu que le recours concerne une demande de régularisation d'un chalet en bois construit sans permis de bâtir dans une zone agricole pour lequel un procès-verbal a été dressé et un jugement récent est intervenu de la part de la Cour d'Appel de Liège qui condamne notamment le requérant à démolir ce chalet dans le délai de douze mois;

Considérant que cette procédure judiciaire est indépendante de celle qui est régie par l'aménagement du territoire en matière administrative de délivrance des permis de bâtir, le délai d'une année pouvant, dès lors, être utilisé pour une éventuelle régularisation;

Considérant que l'objet du recours consiste en la construction d'un bâtiment dénommé «Bureau de piste» pour les activités d'un terrain destiné aux U.L.M. et donc de la confrontation de deux législations différentes non complémentaires et contradictoires;

Attendu qu'en effet, le requérant rappelle la circulaire de l'administration de l'aéronautique qui impose dans ses conditions, un bureau de piste disposant d'un téléphone alors que cette réglementation néglige la nécessité d'obtenir un permis de bâtir;

Considérant que l'agrément et l'autorisation ont été délivrées par ladite administration de l'aéronautique et que «le permis d'exploiter» a été accordé par la Commune de BOUILLON; que ces éléments ont incité M. DIDOT, de bonne foi, à déplacer un chalet exposé à la scierie SIMAFO sise entre Menuchenet et le carrefour «Poteau de Vivy» pour remplir les conditions découlant de ces autorisations (création d'un bureau de piste);

Attendu que des feux de circulation ont été placés par la Commune le long d'un chemin communal pour permettre les décollages et les atterrissages des appareils; que ces faits se sont déroulés en 1989 et 1990;

Attendu que, par une circulaire adressée aux Communes en 1995, la Direction générale de l'aménagement du territoire a informé les administrations communales des nouvelles dispositions selon lesquelles un terrain pour U.L.M. peut être autorisé en zone agricole, mais sans construction nouvelle, à l'exception de la transformation d'un bâtiment agricole abandonné;

Compte tenu de l'inexistence d'une telle construction, cette interdiction d'une nouvelle bâtisse est contraire aux dispositions de la réglementation des Voies aériennes alors que, par ailleurs, l'avis défavorable du Fonctionnaire délégué n'apparaît nullement motivé lorsqu'il déclare que le principe même d'une piste et d'activités pour U.L.M. ne peut s'envisager à cet endroit;

Considérant que de telles activités ne peuvent s'imaginer qu'en terrain plat, rare en Ardenne, sur un plateau et à l'écart de toute habitation et que cette situation paraît ici idéale à ce point de vue;

Etant donné les divergences d'avis mais surtout la confrontation des deux législations contradictoires, il semble que le chalet en bois s'insère parfaitement au cadre agricole d'autant plus que l'exploitation de cette piste ne pose aucun problème au niveau de son intégration depuis 1988;

Considérant que la Commune de BOUILLON envisage une modification partielle du plan de secteur applicable à son territoire;

Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de l'examen duquel il ressort que les incidences sont peu importantes et qu'il s'ensuit, dès lors, qu'il n'y a pas lieu de prescrire l'imposition d'une étude complète d'incidences du projet sur l'environnement".

4. Le fonctionnaire délégué introduit un recours le 25 mars 1996 devant le Gouvernement wallon.

L'intervenant Hugues BORN se joint également à ce recours.

La directrice générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine émet le 14 novembre 1997 un avis défavorable à la demande de permis.

Le 2 février 1998, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports accueille le recours et annule la décision de la députation permanente. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la parcelle en cause est inscrite en zone agricole au plan de secteur de BERTRIX - LIBRAMONT - NEUFCHATEAU adopté le 5 décembre 1984;

Considérant que l'article 176 du Code wallon précité dispose notamment que:

« 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 les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles»;

Considérant que la demande de permis de bâtir introduite vise la régularisation d'un chalet développant une superficie au sol de $\pm 38 \text{ m}^2$, présentant de larges débordements de toiture ainsi qu'une vaste terrasse; les matériaux d'élévation sont constitués de rondins de sapin de teinte brune et les matériaux de couverture de toiture sont composés de plaques ondulées de PVC de teinte noire;

Considérant que le chalet contesté est utilisé comme bureau de piste dans le cadre de l'exploitation « d'un aérodrome permanent à l'usage exclusif d'aéronefs U.L.M. »;

Considérant que le demandeur tire argument de l'obligation fixée par l'article 9.3. de la circulaire, réf. CIR/GDF-04 de novembre 1984 émanant de l'Administration de l'Aéronautique du Ministère des Communications, d'établir un bureau de piste, pour justifier une telle implantation;

Considérant que ladite construction ne répond manifestement pas au prescrit légal décrit à l'article 176, dont question ci-dessus; qu'elle n'a pas sa place à cet endroit ; que par son implantation au milieu d'une vaste plage agricole, dans un site très ouvert, son impact visuel dans le paysage est particulièrement perceptible et perturbateur;

Considérant, par ailleurs, que l'aspect et l'architecture simpliste de ce type de construction ne correspondent pas aux caractéristiques traditionnelles des bâtiments situés en milieu rural;

Considérant que, s'il est exact que la pratique administrative admet, sous certaines conditions, le principe de tolérer l'aménagement de terrains permanents pour U.L.M. en zone agricole, il n'en demeure pas moins que c'est, notamment, sous réserve de n'y ériger aucune nouvelle construction (hangar, club-house, etc ...);

Considérant, qu'en l'espèce, ce n'est évidemment pas le cas;

Considérant, enfin, que le demandeur ne peut raisonnablement soutenir que la réglementation spécifique à l'Administration de l'Aéronautique l'autorise à ériger, ipso facto n'importe quelle construction, à n'importe quel endroit, sans se préoccuper de la législation en matière urbanistique;

Considérant, dès lors, que c'est à tort que la Députation permanente relève le caractère «contradictoire» des législations en vigueur pour justifier une telle implantation; qu'au contraire, seules les dispositions légales du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine sont de stricte application en matière d'aménagement du territoire ; qu'en cela, ladite autorité viole manifestement le principe d'indépendance des polices administratives;

Considérant, en conclusion, que pareille implantation ne peut que porter atteinte au bon aménagement des lieux".

L'acte attaqué est notifié au requérant par lettre recommandée du 10 février 1998;

Considérant que la partie adverse soulève l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt; qu'elle soutient qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle n'aura

d'autre choix que de reprendre la même décision, les parcelles concernées étant situées en zone agricole au plan de secteur;

Considérant qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, le ministre devra, en application de l'article 12 du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), modifié par le décret du 23 juillet 1998, procéder à la réfection de l'acte annulé en appliquant la législation qui était en vigueur au moment de l'adoption du premier acte; que l'article 52, § 3, alinéa 2, de l'ancien Code (CWATUPa) dispose que le ministre compétent peut consentir la dérogation prévue par l'article 42 du même Code; que le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de cette dernière disposition permet de "subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux en s'écartant au besoin de toutes prescriptions réglementaires existantes"; qu'il s'ensuit qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, le ministre pourrait être amené à déroger au plan de secteur; que le requérant a dès lors un intérêt au recours;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 9.3. de la circulaire CIR/GDF-04 de novembre 1984 de l'administration de l'aéronautique du Ministère des communications, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il estime que la partie adverse ne pouvait faire fi de cette circulaire, qui fait peser sur le requérant des obligations strictes d'exploitation de son aérodrome; qu'en faisant primer les dispositions du CWATUP sur cette circulaire, l'acte attaqué commet, selon lui, un excès de pouvoir; qu'il s'estime victime d'une contradiction entre les dispositions de la circulaire et celles du CWATUP;

Considérant que l'article 176 du CWATUPa est une norme supérieure à une circulaire ministérielle, qui non seulement n'est pas publiée au Moniteur belge mais émane d'une autorité qui est dépourvue de toute compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme; que, quelles que soient les obligations que la circulaire visée au moyen impose pour l'exploitation d'aérodromes destinés aux aéronefs ultra-légers-motorisés, la partie adverse ne pouvait avoir égard, pour statuer sur le recours

dont elle était saisie, qu'à l'article 176 du CWATUP tel qu'il était en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué; que le premier moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 176 et 188, 1°, du CWATUPa; qu'il expose "que l'article 188, 1°, du Code wallon autorise des constructions à titre exceptionnel pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone"; qu'il s'attache à démontrer qu'en l'espèce la construction qui a été refusée par l'acte attaqué ne porte pas atteinte au bon aménagement des lieux et ne met pas en péril la destination de la zone;

Considérant que les articles 176 et 188, 1°, du CWATUPa étaient rédigés comme suit :

- " Art. 176. Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens large du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles. (...)".
- " Art. 188. Sans préjudice de l'article 186 et de l'article 171, les règles ci-après sont d'application dans les zones autres que les zones d'habitat, à l'exclusion des zones industrielles, des zones d'extraction, des zones naturelles d'intérêt scientifique et des zones inondables :
 - 1° à titre exceptionnel, peuvent être autorisés des lotissements et des constructions, pour autant que ceux-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone, et qu'à la date d'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique, autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux;(...)";

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas contestable que la construction, en zone agricole, d'un bureau de piste pour aérodrome est contraire à l'article 176 du CWATUPa, de manière telle qu'un permis ne pourrait être délivré qu'à titre exceptionnel, soit, notamment, dans le respect des conditions fixées par l'article 188, 1°, dudit Code, dont la violation est invoquée par le requérant; que, cependant, cette

disposition dérogatoire au plan de secteur, qui s'interprète restrictivement, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce; qu'elle ne s'applique qu'à condition qu'à la date d'entrée en vigueur du plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations (règle du remplissage), ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 917,23 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le sept mai deux mille deux par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.