CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 125.113 du 6 novembre 2003

A.88.267/XIII-1481

En cause : **VANNESTE** Patrick,

ayant élu domicile chez
Me Yvan BOELS, avocat,
rue de Suisse 15
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 1999 par Patrick VANNESTE qui demande l'annulation de l'arrêté du 5 octobre 1999, par lequel le Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, rejetant le recours introduit par le requérant contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braine-le-Château du 3 mars 1999, refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme en vue de la construction d'un hangar horticole;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 octobre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me Y. BOELS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSZKY, 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 utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 12 octobre 1998, Patrick VANNESTE introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braine-le-Château une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction d'un hangar horticole sur un bien sis chaussée d'Ophain, et cadastré section B, n° 73p. Le bien concerné est repris en zone agricole d'intérêt paysager au plan de secteur de Nivelles.

2. Le 5 janvier 1999, la direction générale de l'agriculture émet, sur la demande, un avis défavorable, rédigé comme suit :

" AVIS TECHNIQUE
AVIS FAVORABLE

AVIS D'IMPLANTATION

La parcelle concernée se situe en zone agricole au plan de secteur de Nivelles.
Le bâtiment objet de la demande est un hangar horticole destiné à abriter des plantes de pépinières et du matériel.
Le demandeur, Monsieur Patrick VANNESTE, sera l'occupant du futur bâtiment; il était antérieurement agriculteur et suite au partage de l'exploitation entre ses trois frères et lui, il ne lui reste plus que 2 Ha 10 dont une partie est absorbée par le lotissement à créer. Monsieur VANNESTE prévoit d'implanter une pépinière sur 1 Ha.
Actuellement, l'intéressé ne possède pas de formation ni de connaissances spécifiques dans le secteur des plantes de pépinières; d'autre part, la superficie consacrée à la pépinière, 1 Ha, ne permet pas de rentabiliser une exploitation de production de plantes de pépinières.
AVIS DEFAVORABLE".

3. Le 13 janvier 1999, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis préalable favorable, moyennant le respect d'une condition relative au parement.

4. Le 23 février 1999, le fonctionnaire délégué émet, sur la demande, un avis défavorable, qu'il formule de la manière suivante :

" • Vu la situation du bien en zone agricole;
• Vu le permis de lotir répertorié F0610/25015/LOT/98.1 qui exclut la zone agricole d'intérêt paysager;
• Considérant l'accès principal au hangar (intitulé «ENTREE DE SERVICE»);
• Considérant cet accès au domaine public insuffisant pour des véhicules lourds;
• Vu l'absence d'avis du Service Technique Provincial sur cet accès prévu sur la route provinciale R.P. n° 28;
• Considérant l'accès secondaire (pour les visiteurs) indéfini car ni prévu comme charges au lotissement ni prévu au présent dossier;
• Considérant les plans reçus de l'Architecte relatifs aux modifications en date du 08/02/1999 qui améliorent l'intégration au relief;
• Vu les plans modifiés numérotés 1.2 et 2.2;
• Vu l'incompatibilité de l'activité envisagée (pépiniériste) et l'article 35 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;
• Vu la modification du relief du sol due aux accès envisagés;
• Vu le rapport du Collège échevinal en séance du 13/01/1999;
• Vu la non-conformité à la destination générale de la zone;
• Considérant que les articles 111 et 114 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine n'ont pas été appliqués au cas présent;
• Vu le caractère architectural du projet qui, comparé à la typologie traditionnelle en milieu rural ne s'intègre pas par son implantation, sa volumétrie;
• Vu la configuration des lieux;
• Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;
• Vu le rapport de la Direction Générale de l'Agriculture daté du 05/01/1999 défavorable au projet;
• AVIS DEFAVORABLE".

5. Le 3 mars 1999, le collège refuse le permis d'urbanisme.

6. Par une lettre du 29 mars 1999, le requérant introduit, contre ce refus, un recours auprès du Gouvernement.

L'audition prévue par l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) a lieu le 6 mai 1999.

A la demande de la Commission d'avis sur les recours, la direction générale de l'agriculture émet, le 7 mai 1999, un second avis, rédigé comme suit :

" A la demande urgente de Monsieur Paul COULON, dont copie en annexe, j'ai l'honneur de vous faire part du complément d'avis concernant l'objet sous rubrique :

Le premier élément argumentant le recours de l'intéressé, à savoir l'apport d' 1 Ha 80 supplémentaire dans la superficie exploitable par Monsieur VANNESTE, ne m'avait

pas été communiqué lors de mon enquête préalable à mon avis du 05/01/99. Cet élément est certes favorable pour Monsieur VANNESTE, c'est d'ailleurs la réponse que je lui ai donnée, ainsi qu'à son conseil, lors de l'entrevue que nous avons eue à Mons le 30 avril dernier.

L'obstacle à l'émission d'un avis favorable est cependant autre. Il s'agit actuellement de terres en cultures agricoles, et non de pépinières, et aucune garantie n'existe quant à leur reconversion en cultures horticoles, l'intéressé n'étant pas pépiniériste.

Par voie de conséquence, un avis favorable pourra être émis, toutes autres conditions étant satisfaites, lorsque les deux parcelles concernées pour une superficie de 2 Ha 80 seront entièrement emblavées en cultures de plantes de pépinières. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de disposer d'un hangar sur le site d'exploitation, et la période de récolte qui elle, peut justifier la présence de bâtiments, n'intervient que deux ans après le début de la mise en culture.

Quant au deuxième élément contradictoire, en l'occurrence la présence à ses côtés d'un pépiniériste professionnel, il s'agit en réalité d'un membre de la famille de Monsieur VANNESTE, un cousin, entrepreneur de parcs et jardins, dont les conseils seront certes très utiles mais dont l'existence ne confère pas à elle seule la formation et la qualification du métier de pépiniériste, un métier aux connaissances techniques élevées.

Dans l'espoir que cet avis aura répondu à votre souhait je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée".

7. Par une lettre déposée sous pli recommandé à la poste le 3 septembre 1999, le requérant adresse le rappel prévu par l'article 121 du CWATUP. Cette lettre est parvenue à la Région wallonne le 6 septembre 1999.

8. Le 5 octobre 1999, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement rejette le recours introduit par Patrick VANNESTE et refuse le permis d'urbanisme sollicité par ce dernier. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours, est motivée comme suit :

" Vu le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

Vu le recours introduit le 1er avril 1999 par Maître HAVET, avocat, agissant au nom de Monsieur Patrick VANNESTE contre la décision du 3 mars 1999 du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Braine-le-Château refusant le permis d'urbanisme pour la construction d'un hangar horticole sur un bien sis chaussée d'Ophain, no 51 à Braine-le-Château et cadastré 2ème division, section B, no 73P;

Considérant que la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de Braine-le-Château a été envoyée au demandeur, par recommandé, le 11 mars 1999;

Considérant que le recours a été réceptionné le 2 avril 1999; que ledit recours a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est, dès lors, recevable;

Considérant que toutes les parties ont été invitées à comparaître à une audition qui s'est déroulée le 6 mai 1999;

Considérant que l'article 120 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 du même Code; que cette Commission a émis l'avis suivant :

« Dans l'attente d'un nouvel avis de la D.G.A. tenant compte des éléments complémentaires apportés en cours d'audition, à savoir, la possibilité d'utiliser une parcelle complémentaire de 1 Ha 80, la Commission reporte son avis à quinzaine»;

Considérant que la Direction Générale de l'Agriculture a émis un nouvel avis en date du 7 mai 1999 suite à la requête de la Commission d'avis; que, cependant, la Commission n'a pas transmis une délibération complémentaire dans les délais fixés par l'article 452/9 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine; que, dès lors, son avis est réputé favorable à l'auteur du recours;

Considérant que le bien visé est repris en zone agricole couverte par un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Nivelles approuvé par Arrêté royal le 1er décembre 1981;

Considérant que la réalisation des accès et des parkings, tels que projetés, impose des modifications sensibles du relief du sol non souhaitables dans une zone d'intérêt paysager;

Considérant que la Direction Générale de l'Agriculture a remis deux avis défavorables l'un le 5 janvier 1999, l'autre le 7 mai 1999;

Considérant que Monsieur Eric FOCKEDEY, entrepreneur de parcs et jardins, s'est engagé, dans un courrier daté du 28 avril 1999, à assister le demandeur dans son activité de pépiniériste;

Considérant que le demandeur dispose de 2 Ha 80 de terres qu'il compte destiner à la culture de plantes de pépinières;

Considérant, cependant, que ces terres sont actuellement exploitées en tant que cultures agricoles et non en tant que pépinières; qu'il n'existe aucune garantie quant à leur reconversion en cultures horticoles, le demandeur n'étant pas pépiniériste;

Considérant que, selon l'avis de la Direction Générale de l'Agriculture, la présence d'un hangar, nécessaire lors de la récolte, n'est pas justifiée à l'heure actuelle, la première récolte n'intervenant que deux ans après le début de la mise en culture; qu'il conviendrait d'emblaver les terres en cultures de plantes de pépinières préalablement à la demande du permis d'urbanisme;

Considérant donc, qu'à l'heure actuelle, le demandeur n'établit pas que le hangar qu'il souhaite construire est indispensable à une exploitation horticole";

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation des articles 119, 120 et suivants du CWATUP, des principes généraux du respect des droits de la défense et "audi alteram partem", ainsi que des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, le requérant rappelle que l'audition a pour but de permettre au demandeur de permis de prendre connaissance du dossier et de l'ensemble des éléments qui serviront de base à la décision du Gouvernement afin de lui permettre de les analyser, de les critiquer et de faire connaître son point de vue à l'autorité avant

qu’elle prenne sa décision; qu’en l’espèce, il estime avoir fait le nécessaire pour rencontrer de manière méthodique tous les motifs soulevés dans le cadre de l’instruction originaire du dossier, comme rencontrer spécialement l’avis émis par l’ingénieur agronome; qu’il constate cependant qu’un second avis a été demandé après l’audition, dont la réponse n’a pas été soumise à la contradiction; qu’il affirme que ce sont des motifs nouveaux, soulevés pour la première fois après l’audition dans ce second avis de la direction générale de l’agriculture, qui servent de fondement exclusif à l’arrêté attaqué; que, dans une seconde branche, le requérant souligne que le seul élément qui sert de fondement au refus de permis d’urbanisme n’a pas été porté préalablement à sa connaissance, pour lui permettre de faire état de ses éventuelles observations; qu’il estime que, l’acte attaqué consistant en une décision qui lui est particulièrement défavorable, l’autorité aurait dû lui permettre de prendre connaissance du second avis de la direction générale de l’agriculture et de le critiquer;

Considérant que la partie adverse répond que l’avis de la direction générale de l’agriculture du 5 janvier 1999 a mis en lumière que le requérant ne possède pas de formation et de connaissances spécifiques dans le secteur des plantes de pépinières; qu’elle rappelle qu’au cours de l’audience du 6 mai 1999, le requérant a déposé une "note de synthèse" dans laquelle il a fait valoir de nouveaux arguments, étant notamment qu’il était propriétaire d’un second terrain situé à environ 500 mètres du terrain concerné par la demande, d’une superficie de 1 ha 80 ca; qu’elle fait valoir qu’eu égard à ces nouveaux arguments, la Commission d'avis sur les recours a contacté l’attaché à la direction générale de l'agriculture, lequel a demandé d’urgence un avis complémentaire et que cet avis, émis le 7 mai 1999, ne fait que répondre aux nouveaux arguments soulevés par le requérant et arrive à la même conclusion, à savoir le caractère prématuré de la demande de permis, au motif que les terres ne sont pas emblavées en cultures de plantes de pépinières; qu’elle constate que l’acte attaqué répond à ce nouvel argument en relevant que les terres concernées ne sont pas exploitées en terres de pépinières et qu’il n’existe aucune garantie quant à leur reconversion en culture horticole, et que l’arrêté reprend ensuite le motif de l’avis complémentaire de la direction générale de l’agriculture pour conclure au caractère prématuré de la demande de permis d’urbanisme; que, selon elle, le nouvel avis sollicité n’a fait que rencontrer les avis précédemment émis et qu’aucun élément neuf n’a été soulevé; qu’elle considère que le requérant n’ignorait aucun des arguments qui sont repris dans l’avis complémentaire de la direction générale de l’agriculture, qui figuraient déjà dans le premier avis;

Considérant que, dans son premier avis du 5 janvier 1999, la direction générale de l’agriculture avait considéré notamment que la superficie consacrée à la pépinière, à savoir 1 ha, ne permettait pas une exploitation rentable; que cet argument

n’a été repris ni dans l’avis défavorable du fonctionnaire délégué, ni dans la motivation de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 3 mars 1999; que, dans son recours au Gouvernement, le requérant conteste notamment cet avis du 5 janvier 1999; qu’il fait valoir que la surface cultivable est plus importante que ce qu’en dit l’administration, puisqu’il dispose d’un terrain d’1 ha 80, à environ 500 mètres du siège d’exploitation; qu’à ce propos, contrairement à ce que soutient la partie adverse, cette argumentation n’a pas été soulevée par le requérant pour la première fois à l’occasion de son audition; qu’il s’agit bien d’un élément figurant dans l’acte de recours et sur lequel une instruction était parfaitement possible avant le déroulement de l’audition; que dans son second avis, postérieur à l’audition, la direction générale de l’agriculture considère qu’un tel "élément est certes favorable pour Monsieur VANNESTE", mais que "l’obstacle à l’émission d’un avis favorable est cependant autre", qu"'il s’agit actuellement de terres en cultures agricoles, et non de pépinières, et (qu’)aucune garantie n’existe quant à leur reconversion en cultures horticoles, l’intéressé n’étant pas pépiniériste"; que c’est le contenu de cet avis qui fonde l’acte attaqué; qu’il est dès lors inexact de soutenir que le second avis de la direction générale de l’agriculture n’ajouterait rien à l’avis antérieur;

Considérant que l’article 119, §1er, du CWATUP permet au demandeur qui s’est vu refuser un permis d’urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins d’introduire un recours motivé auprès du Gouvernement par envoi recommandé à la poste; que l’article 120, alinéa 4, du CWATUP dispose comme suit :

" Dans les soixante jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement invite les parties ou leurs représentants ainsi que la commission à comparaître";

Considérant que cette disposition assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties; que le demandeur ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation; qu'en l'espèce, le nouvel avis demandé par la Commission d'avis sur les recours comportait à l’évidence des éléments neufs qui n’ont pas été soumis à la contradiction du requérant; qu’il n'appartient pas à l'autorité administrative d'apprécier l'utilité d'une telle consultation; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l’insuffisance, de la contradiction, de l’erreur ainsi que de l’inadéquation des motifs; que, selon lui, la motivation du refus de permis qui repose sur

le fait qu'il n'est pas certain que les terres exploitées par le requérant seraient reconverties en cultures horticoles et donc que le demandeur de permis mette en oeuvre son projet, ne se fonde sur aucun élément objectif, si ce n'est sur le fait qu'un hangar ne devient indispensable pour ce type d'exploitation que deux ans après le début de la mise en culture, ce qui semble à tout le moins insuffisant; qu'en premier lieu, il estime que cette motivation est inadéquate, en ce qu'elle part du principe qu'il pourrait être de mauvaise foi, en ce qu'elle ne tient pas compte du fait que l'emblavement des terres implique des investissements importants et qu'il est légitime de s'assurer, avant de s'engager dans cette voie, de pouvoir disposer à temps du hangar nécessaire lors des récoltes, ce qui n'est possible que lorsque l'on dispose du permis d'urbanisme, les procédures de délivrance de permis étant lentes et pour le moins très aléatoires et en ce qu'elle "ne consiste qu'en une hypothèse ne reposant que sur des suppositions"; qu'en second lieu, selon lui, il existe une contradiction dans les motifs; qu'il observe ainsi que, d'une part, selon le Ministre, la présence d'un hangar sera justifiée dans les deux années qui viendront, à savoir lorsqu'il s'agira de récolter, ce qui veut dire que la présence d'un hangar est justifiée, mais que, d'autre part, toujours selon le Ministre, le demandeur de permis n'établirait pas que le hangar qu'il souhaite construire est indispensable à une exploitation horticole, ce qui est contradictoire, ce hangar devenant nécessaire dans deux ans;

Considérant que la partie adverse répond que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué contient l'ensemble des considérations de droit et de faits qui ont servi de fondement à son adoption; que, selon elle, ces faits sont exacts, pertinents et admissibles et ne révèlent aucune appréciation contradictoire des faits de la cause; qu'elle relève que l'acte attaqué prend en considération la situation existante actuelle sur les lieux, à savoir que les terres sont exploitées en terres agricoles, ce qui ne correspond nullement à l'activité projetée; qu'elle estime que vu l'absence de qualification du requérant, elle a pu considérer, sans commettre d'erreur, qu'il n'existait aucune garantie quant à la reconversion des terres en cultures horticoles; que, par ailleurs, elle fait valoir qu'elle n'a pu ignorer la situation de la parcelle en zone agricole d'intérêt paysager, qui s'oppose, "bien entendu", à des modifications sensibles du relief du sol qui sont rendues nécessaires pour la réalisation du projet;

Considérant que l'acte attaqué repose sur trois motifs :

1° la réalisation des accès et des parkings projetés impose des modifications sensibles du relief du sol non souhaitables dans une zone d'intérêt paysager;

2° il n'existe aucune garantie relative à la reconversion des terres en cultures horticoles, le requérant n'étant pas pépiniériste;

3° le demandeur n'établit pas que le hangar qu'il souhaite construire est indispensable à une culture horticole;

Considérant que le premier motif ne fait pas, comme tel, l'objet du moyen; qu'il ne s'agit toutefois en aucune manière d'un motif déterminant, puisque, de toute évidence, l'auteur de l'acte attaqué n'exclut pas que l'autorisation de construire un hangar puisse être accordée plus tard, après la première récolte; que, quant au deuxième motif invoqué, la circonstance que le requérant n'est pas pépiniériste n'apparaît pas, en soi, de nature à justifier l'assertion selon laquelle il n'existe aucune garantie qu'il affecterait effectivement les parcelles concernées à la culture de plantes de pépinières, et cela d'autant plus que la décision attaquée relève elle-même qu'un tiers, professionnel, s'est engagé à assister le demandeur dans cette activité; que, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur la pertinence d'un tel motif pour justifier le refus de permis, il y a lieu de constater qu'il s'agit d'un pur procès d'intention et que ce motif n'est nullement établi; que, quant au troisième motif, c'est à juste titre que le requérant considère qu'il existe une contradiction à considérer que le hangar n'est pas indispensable au requérant "à l'heure actuelle", sans nier sa nécessité au moment des récoltes; que cette appréciation différenciée de l'utilité du hangar selon la période à laquelle on se situe, qui imposerait au demandeur de débuter son activité avant d'introduire une demande de permis d'urbanisme relative au hangar, fait fi de la durée de la procédure menant à l'obtention de ce permis et, certes dans une mesure moindre, du délai nécessaire pour le construire; qu'en outre, une telle exigence impose au demandeur de procéder à des investissements sans aucune garantie quant à la possibilité de poursuivre l'activité concernée; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 5 octobre 1999 du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, rejetant le recours introduit par Patrick VANNESTE contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Braine-le-Château du 3 mars 1999 et refusant de lui délivrer un permis d'urbanisme en vue de la construction d'un hangar horticole sur un bien sis chaussée d'Ophain, cadastré section B, n° 73p.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le six novembre deux mille trois 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.