CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 128.133 du 12 février 2004

A.68.151/XIII-3076

En cause : **ANDRE** Jules**,**

ayant élu domicile chez
Me Sylvaine COLLIN, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

1. **la Commune de Fernelmont**,
2. **la Région wallonne**,
   représentée par son Gouvernement.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme TRANSREMO**,
2. **LEBRUN** Christian,
3. **MERCKPOEL** Emilie,

ayant tous trois élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 20 mars 1996 par Jules ANDRE qui demande l'annulation du permis de bâtir délivré aux époux LEBRUN-MERCKPOEL par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Fernelmont le 23 janvier 1996, autorisant l'agrandissement d'un garage à Seron-Forville, ruelle Saule Bastrée, sur une parcelle cadastrée section A, n° 367e, ainsi que de l'avis favorable du fonctionnaire délégué du 15 janvier 1996;

Vu la requête introduite le 22 octobre 1996 par laquelle la société anonyme TRANSREMO, Christian LEBRUN et Emilie MERCKPOEK demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 25 octobre 1996 accueillant ces interventions;

Vu le mémoire en réponse de la deuxième partie adverse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires du requérant et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 janvier 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. LEFEBVRE, loco Me S. COLLIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse et pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis, M. NEURAY, premier 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 17 juillet 1995, Christian LEBRUN et son épouse Emilie MERCKPOEL introduisent auprès de l'administration communale de Fernelmont une demande de permis de bâtir pour l'agrandissement d'un garage à Seron-Forville, ruelle Saule Bastrée, sur la parcelle inscrite au cadastre section A, n^{o} 367e.

Le bâtiment d'origine a fait l'objet d'un permis de bâtir octroyé le 9 octobre 1979 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Fernelmont.

Alors que cette construction présentait, à l'origine, une emprise au sol de 80 m², l'agrandissement projeté la porte à 291,50 m².

La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement jointe à la demande ne mentionne aucun impact particulier.

Suivant les prescriptions du plan de secteur de Namur, arrêté le 14 mai 1986 par l'Exécutif régional wallon, les lieux sont inscrits en zone agricole.

2. Compte tenu des dimensions particulières du projet, une enquête publique se tient du 21 août au 5 septembre 1995 et donne lieu à une réclamation, de la part du requérant, dont le contenu est relaté dans le procès-verbal de la réunion du 28 septembre 1995 de la commission consultative communale d'aménagement du territoire (CCAT), qui contient l'extrait suivant à propos du projet litigieux :

" Le Collège a souhaité consulter la CCAT à propos d'une demande de permis de bâtir introduite par Monsieur et Madame LEBRUN-MERCKPOEL, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue de Fré n° 98/5.
Cette demande porte sur la construction d'un garage à 5380 Forville/Seron, rue Saule Bastrée, sur la parcelle cadastrée Sion A, n° 367 e. Ce garage est construit en extension d'un garage existant. Il a une superficie de 230 mètres carrés.
Les demandeurs exploitent avec leur fils domicilié dans la commune une entreprise de transport par camionnage. Ils avancent que le projet d'extension du garage répond uniquement à des nécessités de rangement de matériel et de véhicules existants, ne résulte pas d'une volonté d'accroissement des activités de l'entreprise et ne vise pas l'entreposage de produits insalubres.
Au plan de secteur, le projet est localisé en zone agricole. Cette situation risque de motiver un avis défavorable du Fonctionnaire délégué de l'urbanisme, considérant notamment l'article 188 du CWATUP (lire : 186) qui précise que les bâtiments existants dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux d'agrandissement sous réserve que le volume bâti augmenté s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone. Cet article ne s'applique (que) rarement lorsque les extensions excèdent de plus de 30 % la surface du bâtiment.
La construction projetée est d'au moins 15 m. et dépasse de 3 m. au moins celle du bâtiment contigu. En fonction de ces éléments, le projet a dû être soumis à publicité (art. 247, 3°, du CWATUP). A l'issue de l'enquête publique, des réclamations et observations ont été produites par Monsieur Jules ANDRE, domicilié à 5380 Forville, place Saint-Laurent n° 4, qui possède une habitation et un terrain contigus à la parcelle sur laquelle le demandeur projette de construire le garage. Les principales observations sont les suivantes :

- augmentation conséquente de la surface du garage, celle-ci étant de nature à permettre ou favoriser le développement d'activités non compatibles avec la zone et qui, déjà actuellement, se poursuivent durant le W-E, ce qui provoque des nuisances pour le voisinage. La zone est transformée en mini-zoning industriel.

Les activités trouveraient mieux leur place dans la zone d'activité économique de Noville-Les-Bois.
- le projet est situé en zone agricole. Il est donc contraire avec la vocation de la zone.
- la configuration et la qualité de la voirie incompatible avec la circulation d'un charroi de tonnage important.

La CCAT, pour les motifs suivants :

- situation du projet en zone agricole. Non compatibilité de celui-ci avec la zone considérant qu'il est de nature à permettre le développement d'activités à caractère industriel qui trouveraient mieux leur localisation dans la zone d'activité économique.
- d'un point de vue urbanistique, le projet ne s'intègre pas au bâti existant (volume trop important, pentes de toitures). D'autre part, le demandeur n'a pas respecté les prescriptions d'un premier permis de bâtir précédemment et qui portait sur la construction du premier garage.
- voirie communale d'accès au site de largeur et de solidité insuffisantes pour recevoir un charroi de camions accru lorsque les installations permettront le rangement de plusieurs véhicules.

Décide, à la majorité des voix :

- d'émettre un AVIS DEFAVORABLE quant au projet en cause".

3. Le collège des bourgmestre et échevins se rallie à cette position par un avis donné en séance du 10 octobre 1995.

4. Le 7 décembre suivant, les demandeurs réduisent leurs prétentions. Suivant les nouveaux plans produits, la surface de l'extension est limitée à 84 m² en sorte que le volume du bâtiment initial ne sera que doublé.

5. Le 12 décembre, le collège donne, sur la demande modifiée, un avis favorable motivé comme suit :

" (...)

REVU l'avis de principe défavorable du 10.10.95 émanant du Fonctionnaire délégué (...) pour les motifs suivants :

- les dispositions de l'art. 188 ne peuvent être appliquées dans ce cas car la superficie de l'extension excède de plus de 30 % la surface du bâtiment existant;

- pentes de toitures trop faibles (10 %);

- activités incompatibles dans la zone agricole;

VU sa délibération du 10 octobre 1995 par laquelle il émet, au terme de l'enquête publique, un avis défavorable quant à la dite demande ainsi que les motifs y exposés;

VU le projet modifié introduit par le requérant et portant sur l'extension du garage existant avec doublement de sa superficie et aménagement d'un auvent sur une des façades;

ATTENDU que la dite extension excède de plus de 30% la surface existante; qu'en conséquence, les dispositions de l'art. 188 (sic) ne sont toujours pas respectées;

CONSIDERANT néanmoins que :

- le nouveau projet porte sur un bâtiment aux dimensions nettement réduites par rapport à celui introduit initialement.

- le nouveau projet s'articule de manière plus harmonieuse aux bâtiments existants, constituant un ensemble mieux équilibré (versants de toitures, vue de façade avec 2 volets de présentation identique) s'intégrant mieux dans le bâti environnant.

- le nouveau projet répond aux besoins économiques de l'entreprise, à savoir se doter d'un bâtiment supplémentaire, tout en garantissant, de par ses dimensions, que le demandeur ne pourra utiliser celui-ci qu'à la seule fin d'y abriter son deuxième camion, et que des activités incompatibles avec la zone ne pourront y être ainsi développées.

- la saillie en façade est justifiée par le fait que le second camion à abriter est de dimensions plus importantes et par la nécessité de pouvoir disposer d'un accès latéral sans devoir ouvrir le grand volet, mal exposé à l'ouest.

CONSIDERANT que le demandeur a fait un effort important en réduisant ses exigences initiales (réduction de surface de 84m²); qu'il convient de ne pas compromettre la santé de l'entreprise maintenant que des éléments garantissent une meilleure intégration du projet et une meilleure compatibilité de celui-ci avec la zone".

6. Le 15 janvier 1996, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable qui se présente comme suit :

" Vu que la parcelle est reprise au plan de secteur en zone agricole;

Vu les plans modifiés transmis en date du 05/01/1996;

Vu la délibération du collège échevinal du 12/12/1995;

Considérant que le bâtiment ainsi agrandi s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone;

Considérant que l'article 186 du CWATUP peut être appliqué".

7. Le 23 janvier 1996, le collège accorde le permis dont la motivation est celle de l'avis favorable du fonctionnaire délégué.

8. Le 2 août 1996, sur l'interpellation du requérant, l'administration communale lui a indiqué que des vérifications effectuées sur place auraient permis

d'établir des manquements au permis attaqué, l'intéressé ayant été invité à régulariser sa situation;

Considérant qu'en tant que le recours est dirigé contre l'avis du fonctionnaire délégué, il n'est pas recevable; qu'en effet, en l'espèce, cet avis constitue un acte préparatoire qui en soi ne fait pas grief et n'est dès lors pas susceptible de recours;

Considérant que le requérant prend ce qu'on peut considérer comme un premier moyen de ce que les habitants de deux maisons situées à vingt-deux mètres à l'arrière du hangar litigieux n'ont pas été avertis de l'enquête publique (laquelle était prescrite par l'article 247, 3° , du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur au moment de l'acte attaqué (CWATUPa));

Considérant que les irrégularités commises lors de l'enquête ne peuvent entraîner l'annulation de l'autorisation consécutive que lorsqu'elles ont causé personnellement grief au requérant en l'empêchant de faire valoir ses observations en connaissance de cause; qu'en l'espèce, le requérant a pu faire valoir utilement ses observations; que le requérant n'a pas intérêt au moyen, lequel est dès lors irrecevable;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de ce que le collège des bourgmestre et échevins a opéré un revirement d'attitude injustifié; que, selon lui, même si la superficie demandée est diminuée, sur le fond, rien n'est changé, en ce sens qu'il y a toujours rupture totale avec le caractère de la zone agricole et de l'habitat environnant; qu'en réplique, le requérant soutient que le collège n'a pu, sans se contredire, se contenter de la réduction des dimensions du hangar et d'une modification de la pente de son toit après avoir constaté que le bâtiment n'était pas conforme à la destination de la zone;

Considérant que les éléments du dossier, tels qu'ils ressortent de l'exposé des faits et particulièrement de l'avis favorable du collège des bourgmestre et échevins du 12 décembre 1995, sont susceptibles de justifier le changement d'attitude de celui-ci; que, s'il est vrai que les motifs du permis attaqué tiennent à des formules stéréotypées qui ne correspondent pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il reste que cette loi n'est pas visée par le moyen; que, dans cette mesure, celui-ci n'est dès lors pas fondé; que, pour le surplus, il se confond avec le troisième moyen;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 186 du CWATUPa, en ce que les conditions de cette disposition, suivant lesquelles le volume augmenté doit s'intégrer à l'environnement et rester conforme au caractère général de la zone, auraient été manifestement méconnues; qu'il estime que "ce n'est pas la réduction d'à peine la moitié des surfaces couvertes qui intégrera davantage à l'environnement les 39 m² supplémentaires d'écran de parpaings qui déjà constitue un fameux coup poing dans le paysage" et notamment pour les deux jeunes ménages confrontés à cet écran, "et cela à la campagne"; qu'en réplique, il affirme que si certains documents font état d'un garage pour camions, d'autres évoquent un entrepôt de matériel, mais que dans la réalité des choses, il y a bien une activité industrielle sur le site (manipulation de bennes, grue, grappin et élévateur); qu'il ajoute que le reportage photographique produit n'illustre pas la réalité et "dissimule la métamorphose des parcelles de prairie et de jardin de secondes résidences en parc industriel" et que les données d'évaluation des incidences sur l'environnement "incitent à douter qu'il y eut un examen minutieux de l'environnement établi sur les lieux concernés", doute renforcé par l'étroitesse et l'état de dégradation de la ruelle Saule Bastrée, n'autorisant pas le passage de camions de fort tonnage; qu'il ajoute encore que l'augmentation de la taille de la construction excède largement la proportion généralement tolérée de 30 p.c.; que, suivant le requérant, la rupture avec le bâti et l'environnement remonte au premier permis délivré en 1979;

Considérant que l'article 186 du CWATUPa dispose comme suit :

" Sous réserve des procédures prévues aux articles 41 et 42 ainsi que des dispositions de l'article 187, les bâtiments existants dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du projet de plan ou du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction, sous réserve que le volume bâti, transformé, augmenté ou reconstruit s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone";

Considérant que cette disposition implique l'existence préalable de bâtiments dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur; que tel est le cas en l'espèce puisqu'un permis délivré le 9 octobre 1979, soit avant l'arrêté du 14 mai 1986 adoptant le plan de secteur de Namur, autorisait déjà la construction d'un garage; qu'il s'ensuit que l'agrandissement sollicité ne peut par définition être lui-même conforme à la destination de la zone, qui est agricole; qu'il s'agit dès lors uniquement de vérifier si le volume bâti, tel qu'il est augmenté, s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone;

Considérant que l'article 186 précité, qui est une disposition dérogatoire, est d'interprétation restrictive; qu'elle ne peut trouver qu'une application des plus limitées

lorsque la parcelle litigieuse est classée en une zone où les constructions doivent demeurer, sinon interdites, du moins exceptionnelles; qu'il n'en va pas de même en zone agricole où l'implantation de bâtiments n'est limitée que par leur destination; que le Conseil d'Etat doit se limiter à contrôler si l'autorité administrative n'a pas manifestement excédé les limites de son pouvoir d'appréciation; qu'à cet égard, l'appréciation portée par les parties adverses ne peut être qualifiée de manifestement déraisonnable; qu'en effet, le hangar, dont les dimensions projetées ont été largement réduites, n'est pas destiné à l'exercice d'une activité commerciale ou industrielle mais uniquement à entreposer un camion et du matériel en sorte que les autorités, au départ hostiles, ont pu marquer leur accord sur le nouveau projet, qui s'intégrait selon elles mieux dans le bâti environnant, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu de ce que ce type de construction est admissible en zone agricole; qu'en ce qui concerne la prétendue limite de l'augmentation de la taille de la construction à 30 p.c., elle ne figure dans aucun texte et ne pourrait lier l'administration; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de ce que les appréciations que contient la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement qui accompagnait la demande litigieuse sont inexactes quand elles ne sont pas de réelles contrevérités; qu'il écrit en page 4 de sa requête que "cette «notice» fait l'objet d'un dépouillement séparé (voir page 5)"; que, cependant, la requête semblant se terminer en page 4 en raison de la signature et des timbres y apposés, les pages 5 et suivantes n'ont pas été notifiées aux parties adverses et intervenantes, en telle sorte que celles-ci n'ont pu répondre utilement à ce moyen; qu'il y a dès lors lieu de rouvrir les débats afin de permettre aux dites parties de faire valoir leur point de vue sur ce moyen;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant invoque encore la violation d'autres dispositions du CWATUPa; qu'à défaut d'avoir été dénoncés dans la requête annulation et s'agissant de dispositions qui ne sont pas d'ordre public, ces nouveaux moyens sont irrecevables; qu'il en est de même de l'argument du requérant suivant lequel ses chefs de réclamation n'auraient pas été suffisamment pris en compte par l'autorité,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Il y a lieu de notifier aux parties adverses et intervenantes en même temps que le présent arrêt les pages 5 et suivantes de la requête en annulation ainsi que la lettre du 9 avril 1996 par laquelle le requérant apporte un complément à sa requête.

Article 3.

A dater de cette notification, les parties adverses disposeront d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire en réponse.

Ensuite, la partie requérante disposera d'un délai identique pour y répliquer et les parties intervenantes disposeront d'un même délai pour déposer un mémoire en intervention.

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est ensuite chargé de poursuivre l'instruction.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le douze février deux mille quatre 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.