

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 132.097 du 8 juin 2004

A.72.411/XIII-3199

En cause : **MONTULET** Gérard,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 novembre 1996 par Gérard MONTULET qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne du 23 septembre 1996 accueillant le recours du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Fernelmont et "annulant" la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 25 avril 1996 qui lui avait accordé un permis de bâtir un hangar et une étable à Hemptinne, 13, rue de Meeffe, sur un terrain cadastré section B, n° 52a;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 16 décembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 30 mars 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 avril 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me M. DELNOY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

1. Le 19 août 1995, Gérard MONTULET introduit, à l'administration communale de Fernelmont, une demande de permis de bâtir une étable et un hangar 13, rue de Meeffe à Hemptinne. L'avis de réception est daté du 5 septembre suivant.

La demande porte aussi sur la démolition d'un bâtiment. Des photographies en couleur figurant au dossier administratif montrent un ancien corps de ferme mais aussi un hangar agricole de forme semi-circulaire et de couleur verte qui a été autorisé le 7 septembre 1987 par le collège des bourgmestre et échevins de Fernelmont.

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 d'intérêt paysager. Au moment où l'acte attaqué est pris, il ne s'y applique pas d'autres dispositions réglementaires particulières. Les terrains sont cependant, suivant l'avis d'enquête, mentionnés à l'inventaire des sites dressé en 1962 par le Ministère des travaux publics et "confirmé" par le Gouvernement régional.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe au dossier ne fournit pratiquement aucun renseignement si ce n'est qu'une demande de permis d'exploiter aurait aussi été introduite et que le projet s'implanterait plutôt en zone

d'habitat à caractère rural. Mais l'extrait en couleur du plan de secteur qui figure au dossier administratif indique bien une localisation en zone agricole d'intérêt paysager.

2. Une enquête publique se tient du 8 au 25 septembre 1995, fondée sur l'article 247, 4^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur à ce moment-là (CWATUPa). La disposition citée concerne les travaux envisagés dans le champ de vue d'un bâtiment classé ou dans un site classé. Cinq réclamations sont introduites. Les riverains s'en prennent à l'inesthétique du hangar déjà présent et à la banalité des constructions envisagées, relèvent la présence de trois fermes anciennes à proximité et appréhendent que le requérant n'ait la véritable intention de pratiquer un élevage industriel.

3. Le 10 octobre 1995, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable avant de transmettre le dossier au fonctionnaire délégué le 25 octobre suivant. Le 27 novembre 1995, le requérant saisit directement le fonctionnaire délégué de sa demande au motif qu'il n'a pas reçu de décision du collège dans le délai prescrit.

4. Le 6 décembre 1995, l'administration régionale de l'agriculture donne un avis favorable sur les qualifications professionnelles du requérant et les aspects techniques de son projet, notamment l'amélioration des conditions d'hygiène de l'exploitation.

5. Le 29 décembre suivant, le fonctionnaire délégué refuse le permis au motif que "l'implantation des bâtiments telle que proposée (juxtaposition des bâtiments avec raccords en pied de versant) est contraire au bon aménagement des lieux".

6. Le 26 janvier 1996, le requérant introduit un recours devant la députation permanente du conseil provincial de Namur, qui l'accueille le 25 avril suivant par ces motifs :

" (...) "

ATTENDU que la Fonctionnaire déléguée a bien pris un arrêté le 28.12.1995 mais a omis de le notifier au demandeur;

ATTENDU que cette décision ne peut dès lors être prise en considération;

ATTENDU que cette absence de décision est relative à un projet de construction d'une étable et d'un hangar rue de Meeffe à Fernelmont, section Hemptinne, sur une parcelle cadastrée section B n° 52a;

ATTENDU que l'absence de décision notifiée au demandeur dans le délai prescrit équivaut à un refus de permis de bâtir;

ATTENDU que le recours est recevable;

ATTENDU que le projet ne se situe pas au centre du village mais plutôt à l'écart des habitations, en extension d'une ferme existante et déjà relativement importante (extension de l'autre côté de la rue, cependant, par rapport à la ferme);

ATTENDU que les craintes et réactions des particuliers vis-à-vis du projet paraissent démesurées pour ce qui est des risques de nuisances, le site se prêtant parfaitement à l'exploitation agricole;

ATTENDU qu'il faut aussi relativiser l'impact paysager de ce projet par rapport à la «Ferme du Sanglier» et la «Ferme Dupont» d'une valeur certaine, c'est vrai;

ATTENDU que les nouvelles constructions se situeraient à côté, certes, mais en dehors du champ de vision que l'on a de ces fermes depuis la grand-route (NB. : aucun impact depuis l'intérieur du village, en raison du relief fort accidenté du quartier);

ATTENDU, à ce propos, qu'une grave atteinte a déjà été portée au site par la construction d'un inesthétique hangar métallique semi-cylindrique on ne peut plus visible, dans le même champ de vue que la «Ferme du Sanglier»;

ATTENDU que la réalisation du nouveau projet offre l'occasion de «récupérer» en partie cette erreur en prévoyant la création d'un écran de végétation en essences régionales en façades Ouest et Nord jusqu'à hauteur de ce hangar semi-cylindrique;

ATTENDU que la disposition choisie des bâtiments, par ailleurs, répond à une recherche naturelle de regroupement fonctionnel des éléments d'exploitation;

ATTENDU que cette disposition est dictée par les impératifs suivants :

- l'orientation Nord-Sud est indispensable pour éviter les ouvertures face aux vents dominants et pluies de l'Ouest;
- utilisation de l'accès existant empierré (une dispersion des bâtiments imposerait l'aménagement d'une nouvelle vaste aire empierrée pour permettre les manoeuvres des engins de manutention);

ATTENDU que, globalement, le projet n'est pas de nature à compromettre le bon aménagement des lieux;

(...)"

7. Le 7 juin 1996, le collège des bourgmestre et échevins introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. Il fait valoir le caractère peu harmonieux des constructions projetées et joint à son recours une série de photographies en couleur destinées à illustrer l'impact que les bâtiments agricoles auraient sur un paysage ouvert.

8. Par une lettre datée du 29 août 1996 et reçue le 30 août, Gérard MONTULET adresse une lettre de rappel conformément à l'article 52, § 2, alinéa 3, du CWATUPa.

9. Le 23 septembre 1996 intervient l'arrêté attaqué, lequel accueille le recours du collège des bourgmestre et échevins et annule la décision de la députation permanente pour les motifs suivants :

" (...) "

Considérant que la commune et le demandeur ont souhaité être entendus; que toutes les parties ont été invitées à comparaître; que M. MONTULET G., le demandeur, M. ROSSION B., l'architecte et M. TILMAN A., secrétaire communal, ont comparu;

Considérant que la parcelle en cause est située en zone agricole d'intérêt paysager au plan de secteur de Namur adopté par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986;

Considérant que l'article 176 du Code wallon stipule 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 des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que des entreprises para-agricoles»;

Considérant que le terrain concerné est situé dans le périmètre d'un site repris à l'Inventaire des sites, établi par le Ministère des Travaux publics de 1962 (sic), pour son intérêt esthétique;

Considérant que conformément à l'enquête publique prescrite à l'article 247, 4°, du Code wallon, le projet a fait l'objet de plusieurs réclamations portant notamment sur la dégradation d'un site de grande valeur comprenant trois belles fermes et sur les nuisances découlant d'une exploitation semi-industrielle;

Considérant que le projet, consistant en la construction d'un hangar et d'une étable, s'implante de façon incohérente par rapport aux bâtiments existants; qu'en effet, il s'agit de la juxtaposition de constructions de nature, de gabarit, et d'esthétique très différents; que ce type d'aménagement est contraire aux règles les plus élémentaires du bon aménagement des lieux; qu'il en résulte, dès lors, un amalgame de bâtiments hétéroclites dans un site de qualité;

Considérant, de plus, que les matériaux prévus, à savoir des dalles de béton et des tôles profilées de ton noir pour l'étable, et un bardage de tôles profilées pour le hangar, ne s'intègrent absolument pas de manière harmonieuse au bâti environnant composé, notamment, de trois belles fermes en carré;

Considérant que compte tenu de la valeur exceptionnelle du site, inscrit en zone d'intérêt paysager par le plan de secteur, il convient de rester particulièrement vigilant quant à la qualité des projets à réaliser;

Considérant, à titre subsidiaire, que la notice d'évaluation s'avère indigente quant aux nuisances du projet; que les indications figurant tant aux plans que dans la

notice d'évaluation ne permettent pas d'évaluer les risques inhérents à une exploitation agricole comportant une fosse à purin d'une capacité de 15.000 litres;

Considérant, également, que l'étable, dont la superficie représente +/- 1000 m², pourrait accueillir un cheptel nettement plus important que 80 têtes de bétail; que le risque potentiel de voir se créer un élevage intensif de type semi-industriel n'est pas à exclure; qu'à ce sujet, le projet n'apporte aucune garantie ni précision;

Considérant que si le principe d'implanter un hangar et une étable dans la zone en question peut être envisagé, il s'avère toutefois, que le projet doit faire l'objet d'une refonte totale permettant, entre autres, une intégration harmonieuse dans un environnement de qualité et le respect du bon aménagement des lieux;

(...)"

L'acte attaqué a été notifié au requérant en annexe à une lettre recommandée datée du 25 septembre 1996;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant prend un moyen de la violation de l'article 52, § 2, du CWATUPa; qu'il fait valoir qu'il a adressé un rappel au Gouvernement wallon le 29 août 1996 et qu'il appartient à la partie adverse de démontrer qu'il a bien reçu la décision dans les 30 jours du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, ce qu'elle reste en défaut de faire; qu'il en déduit que l'acte attaqué est affecté du vice d'incompétence de l'auteur de l'acte dès lors qu'en vertu de l'article 52, § 2, du CWATUPa, le demandeur pouvait, sans formalité, passer à l'exécution des travaux; qu'il rappelle que le délai de 30 jours est un délai de rigueur dans lequel la décision doit non seulement être prise mais aussi notifiée, c'est-à-dire reçue par le demandeur de permis;

Considérant que la partie adverse s'étonne de ce que le requérant, bénéficiaire de l'acte attaqué, ne puisse indiquer la date à laquelle il a reçu la décision ministérielle; qu'elle reconnaît cependant n'être pas en mesure de fournir la preuve demandée, le dossier faisant "partie des archives définitivement éliminées"; que, par contre, elle estime qu'il découle indubitablement de la date d'introduction du présent recours, soit le 25 novembre 1996, que le requérant a reçu l'acte attaqué, au plus tard, le 26 septembre 1996, soit dans le délai de trente jours suivant la date de réception de la lettre de rappel;

Considérant que l'article 52, § 2, alinéas 4 et 5, du CWATUPa dispose comme suit :

- " La décision de l'Exécutif est notifiée aux parties dans les soixante jours de la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties

sont entendues, le délai est prolongé de quinze jours. A défaut, le demandeur peut, par lettre recommandée, adresser un rappel à l'Exécutif.

Si à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours, prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, il peut, sans autre formalité, passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant aux indications du dossier qu'il a déposé, aux lois et règlements, notamment aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés, ainsi qu'aux dispositions du permis de lotir; lorsque le recours a été introduit par le collège ou le fonctionnaire délégué, le demandeur peut passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant à la décision de la députation permanente";

Considérant en l'espèce que la partie adverse reste en défaut de prouver que l'arrêté attaqué a bien été reçu par le requérant dans le délai de 30 jours imparti; qu'il est à cet égard étonnant en raison de son caractère encore litigieux que le dossier de la demande "figur(e), vu son ancienneté, au nombre des archives définitivement éliminées", comme l'indique une lettre de l'administration régionale du 22 février 2004; que, ceci étant, il reste que le requérant, qui soulève ce moyen dans son dernier mémoire alors qu'il lui était loisible de le faire dès l'introduction du recours, reste lui-même en défaut d'apporter la preuve de l'envoi par recommandé de sa lettre de rappel, comme l'exige l'article 52, § 2, alinéa 4; qu'en outre, ayant reçu la décision attaquée, ce qu'il ne conteste pas, il dispose aussi de la preuve de la réception de la décision attaquée; que, pour ces deux raisons, il doit être reproché au requérant un manque de collaboration procédurale; que, par conséquent, le moyen manque en fait;

Considérant que, dans sa requête, le requérant prend un moyen unique "du défaut de motivation et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation", de la violation des articles 52, § 3, 170, 171 et 176 du CWATUPa, du principe général d'administration raisonnable, de l'article 10 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne et de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret précité, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, "en ce que l'acte attaqué est motivé par référence à l'article 176 du CWATUP(a), à la qualité du projet au regard de la valeur du site, à l'indigence de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et aux risques potentiels de voir se créer un élevage intensif de type semi-industriel, alors que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et juridiquement admissibles, lesquels doivent figurer dans l'acte même"; qu'il soutient que la référence à l'article 176 du CWATUPa ne peut justifier l'acte attaqué dès lors qu'un hangar et une étable sont manifestement destinés à l'agriculture au sens large du terme; qu'il estime que l'acte attaqué ne rencontre pas les opinions favorables du fonctionnaire délégué et de la députation permanente en se bornant à affirmer que le projet est "contraire aux règles les plus élémentaires du bon

aménagement des lieux", et que la décision de l'autorité provinciale contient pourtant des éléments précis sur l'impact visuel des bâtiments, jugé limité; que, selon lui, il est "abusif d'exiger d'un agriculteur moderne de devoir construire dans un style qui serait contraire aux objectifs légitimes de fonctionnalité et de rentabilité et qui porterait atteinte à la rentabilité de son exploitation"; qu'il affirme que la notice d'évaluation était complète et permettait à l'autorité d'apprécier l'impact du projet sur l'environnement; qu'il souligne qu'une telle notice ne doit pas contenir toutes les indications relatives à l'incidence de l'exploitation sur l'environnement, d'autant que l'exploitation est par ailleurs soumise à autorisation; que, subsidiairement, à son estime, il appartenait à la partie adverse de solliciter la communication de renseignements complémentaires en cas d'insuffisances de la notice, conformément à l'article 10 du décret; qu'enfin, selon lui, la circonstance que l'étable puisse accueillir plus de quatre-vingts bovins ne pouvait avoir aucune influence sur la demande de permis de bâtir puisqu'une telle exploitation serait subordonnée à l'octroi d'un permis d'exploiter; que, dans son mémoire en réplique, le requérant estime que le "fonctionnaire de la partie adverse ne pouvait à l'évidence se limiter à étudier l'aspect technique d'un point de vue agricole"; qu'il fait valoir que, dans son mémoire en réponse, la Région admet que l'auteur de l'acte n'a pas justifié sa position en fonction de l'opinion de l'autorité provinciale, alors que, selon lui, lorsque les avis des administrations divergent, la motivation de l'acte ne peut se cantonner à la formulation suivant laquelle "les travaux projetés ne peuvent être rendus compatibles avec l'environnement immédiat et sont par conséquent contraires au bon aménagement des lieux"; qu'il soutient qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne fait référence ni à la localisation du projet ni à l'existence d'un premier hangar qu'il était prévu de dissimuler partiellement par l'aménagement d'un écran végétal; qu'il affirme que la surimpression en zone d'intérêt paysager ne peut avoir pour conséquence d'"anéantir" le caractère agricole de la zone et qu'il ne peut raisonnablement être exigé que des bâtiments agricoles modernes soient assortis aux anciennes fermes de la localité; qu'il soutient que l'affirmation suivant laquelle les installations pourraient accueillir bien plus que quatre-vingts têtes de bétail n'est nullement étayée et qu'au reste, la présence d'une fosse à purin et même d'une installation d'élevage intensif est parfaitement compatible avec le caractère agricole de la zone;

Considérant que le projet n'est pas seulement localisé en zone agricole mais aussi en zone d'intérêt paysager; qu'en raison de cette seconde affectation et conformément à l'article 180.4.6.1. du CWATUPa, peuvent y être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage; qu'il ne suffit dès lors pas de constater que le projet constitue une exploitation agricole, ce que l'autorité administrative n'a d'ailleurs pas contesté; qu'il appartenait à l'autorité administrative de

tenir compte de la localisation du projet en zone d'intérêt paysager; que celle-ci pouvait par conséquent refuser de délivrer un permis de bâtir pour la construction de bâtiments agricoles dans une zone agricole d'intérêt paysager si elle estimait que le projet compromettait l'intérêt paysager de la zone; que, lorsque comme en l'espèce, l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation, le Conseil d'Etat ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation; que, par ailleurs, l'obligation de motivation est différente selon que la décision est prise dans l'exercice d'un pouvoir juridictionnel, soumise alors à l'exigence de l'article 149 de la Constitution, ou dans le cadre de l'"administration active" où l'autorité de recours n'est pas tenue de rencontrer chacun des arguments de l'autorité inférieure; qu'il suffit que l'on puisse comprendre, à la lecture de la décision contestée, pourquoi la première appréciation du dossier n'a pas été suivie; que, pour le surplus, contrairement à ce que soutient le requérant, l'avis du fonctionnaire délégué, qui se distingue de celui de l'administration de l'agriculture, était défavorable;

Considérant qu'en substance, l'arrêté, qui relève la présence à proximité de trois belles fermes en carré reprises à l'inventaire des sites, critique essentiellement l'implantation incohérente des bâtiments en projet et le choix des matériaux et souligne que compte tenu de la valeur exceptionnelle du site, inscrit en zone d'intérêt paysager, il convient de rester particulièrement vigilant quant à la qualité des projets à réaliser; qu'au vu du dossier administratif et ainsi qu'en témoigne la motivation de l'arrêté attaqué, l'autorité a ainsi pu estimer, sans qu'il puisse lui être reproché une quelconque erreur manifeste d'appréciation, que l'implantation des bâtiments et le choix des matériaux n'étaient pas admissibles; que, pour le surplus, les affectations prévues au plan de secteur et la valeur que ce document attache à la qualité paysagère d'un site étant orientées vers l'avenir, ce n'est pas parce qu'existe déjà un élément architectural contestable à proximité du projet que ce dernier ne mettrait pas davantage cette qualité en péril; qu'en d'autres termes, une première erreur commise par l'administration n'ouvre pas le droit de bénéficier de nouvelles méprises, d'autant qu'un hangar semi-circulaire est une structure légère dont la durée de vie est forcément limitée;

Considérant, par ailleurs, en ce qui concerne la critique relative à la notice préalable d'évaluation des incidences sur l'environnement, qu'il suffit de constater que cette partie de la motivation a été formulée à titre subsidiaire; qu'elle ne pourrait dès lors, à la supposer illégale, entraîner l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant, de même, que s'il est vrai que l'autorité ne peut faire un procès d'intention au demandeur en le soupçonnant d'avoir un projet plus ambitieux que l'objet réel de sa demande, la critique des gabarits, de l'implantation et des matériaux choisis par

le requérant en tenant compte des caractéristiques du site et du bâti environnants suffit à justifier légalement la décision entreprise;

Considérant que le 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 99,16 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit juin 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.