

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 136.279 du 19 octobre 2004

A.72.565/XIII-2982

En cause : **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial de Namur.**

Partie intervenante :

VERHAEGHE Luc,
route Nationale 13
5600 Jamagne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 décembre 1996 par la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, qui demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 3 octobre 1996 confirmant l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Philippeville du 1^{er} août 1996 et octroyant à Monsieur et Madame VERHAEGHE-CARTRYSSSE un permis d'exploiter "un atelier de travail des métaux et commerce en gros et en détail", sis route Nationale 5, n° 13, à Jamagne;

Vu la requête introduite le 12 mai 1997 par laquelle Luc VERHAEGHE demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 23 mai 1997 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 13 mai 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 octobre 2003;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et l'intervenant;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, 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 peuvent être résumés comme suit :

1. Le 29 mars 1996, Luc VERHAEGHE et son épouse introduisent une demande de permis d'exploitation auprès du collège des bourgmestre et échevins de Philippeville "pour démarrer un commerce à Jamagne (...) dans les bâtiments existants" sis à Jamagne, route Nationale 5, n° 13. La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement jointe à la demande contient les précisions suivantes quant à la nature des activités projetées :

" 1. Commerce en gros et en détail :

- vente de matériaux pour agriculteurs, entrepreneurs et particuliers
- vente de fer
- vente de pommes de terre et d'autres produits de ferme

2. travail des métaux : scier, couper, poinçonner (travail des métaux n'entraînant pas de changement dans leur nature)".

Le plan joint à la demande de permis indique une force motrice totale de 5,2 kW. Il résulte également de ce plan que les locaux de vente et attenants à ceux-ci ont une superficie largement inférieure à 2.000 mètres carrés.

2. Le 2 juillet 1996, le bourgmestre transmet la demande à la directrice de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) à Namur en l'informant de ce que l'avis du collège des bourgmestre et échevins est favorable, et en la priant de lui faire parvenir son avis.

3. Le 15 juillet 1996, la direction de Namur de la D.G.A.T.L.P. transmet au collège son avis défavorable sur la demande.

4. Le 1^{er} août 1996, le collège des bourgmestre et échevins délivre l'autorisation pour un terme de trente ans.

5. Par un courrier recommandé du 9 août 1996, la fonctionnaire déléguée introduit un recours contre cette décision auprès de la députation permanente du conseil provincial de Namur.

Ce recours est motivé comme suit :

" (...) "

L'établissement en cause est situé dans des bâtiments de ferme situés en zone agricole au plan de secteur de PHILIPPEVILLE-COUVIN adopté par Arrêté Royal du 24.04.1980.

Aux termes de l'article 176 du CWATUP, 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.

L'exploitation autorisée par le Collège échevinal de PHILIPPEVILLE est manifestement incompatible avec la destination réglementaire du sol fixée par le plan de secteur. Par notre avis du 15.07.1996 au Collège échevinal, nous avons relevé cette incompatibilité et émis que l'exploitation de l'établissement en cause ne pouvait être admise (voir copie en annexe).

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'autorité compétente pour délivrer un permis d'exploiter un établissement dangereux, incommode ou insalubre est tenue lorsqu'elle délivre pareille autorisation de respecter les prescriptions ayant valeur réglementaire édictées en application de l'article 2 du CWATUP.

Je vous prie, en conséquence, de bien vouloir réformer la décision du Collège échevinal de PHILIPPEVILLE en ce qu'elle contrevient à la loi".

6. Le 3 octobre 1996, la députation permanente confirme l'autorisation octroyée par le collège. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" VU le recours introduit par la Fonctionnaire déléguée de l'Urbanisme, sous pli recommandé à la poste le 13.08.1996, contre le permis d'exploiter à JAMAGNE un atelier de travail des métaux et commerce en gros et en détail délivré par le Collège Echevinal de PHILIPPEVILLE à Monsieur et Madame VERHAEGHE-CARTRYSSSE, route Nationale 5, 13, à 5600 JAMAGNE;

VU le permis d'exploiter précité en date du 01.08.1996;

ATTENDU que la décision a été notifiée à la Fonctionnaire déléguée le 05.08.1996 et affichée du 06.08.1996 au 19.08.1996;

ATTENDU que le recours, introduit dans le délai prescrit de dix jours, est recevable;

ATTENDU que dans son recours, la Fonctionnaire déléguée confirme l'avis déjà défavorable qu'elle avait formulé en première instance, le 15.07.1996, estimant l'établissement contraire à la destination - agricole - de la zone au plan de secteur;

ATTENDU que l'enquête publique n'avait soulevé aucune opposition ou observation;

ATTENDU que le Fonctionnaire technique de la Région Wallonne, Division de la Prévention et de la Gestion du Sous-Sol, avait émis un avis favorable le 30.04.1996;

ATTENDU que dans la motivation du permis délivré, le Collège Echevinal met l'accent sur le caractère économiquement défavorisé de la région de Philippeville;

ATTENDU que l'établissement doit s'installer dans des bâtiments existants ne devant faire l'objet d'aucune transformation apparente, ainsi que le confirme la notice d'évaluation préalable jointe au dossier;

ATTENDU que selon le libellé de la demande de permis d'exploiter, le projet vise notamment la vente de matériaux pour agriculteurs, la vente de pommes de terre et autres produits de ferme;

ATTENDU que l'objet de la demande implique ainsi des liens manifestes avec l'agriculture au sens large du terme;

ATTENDU que le commerce projeté peut par conséquent être qualifié d'activité para-agricole;

ATTENDU que l'établissement peut raisonnablement, en conclusion, être considéré comme n'étant pas contraire à la destination de la zone au plan de secteur;

VU l'article 176 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

VU le Règlement Général pour la Protection du Travail;

VU le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région Wallonne;

VU l'A.E.R.W. du 31 octobre 1991 portant exécution du décret précité;

ENTENDU en son rapport Monsieur le Député A. MATHIEU;

ARRETE :

Article 1^{er}. - Le recours de la Fonctionnaire déléguée n'est pas accueilli et l'arrêté susvisé du Collège Echevinal de PHILIPPEVILLE en date du 01.08.1996 est confirmé avec les conditions d'exploitation l'accompagnant.

(...)"

Considérant que l'intervenant formule, dans les termes suivants, trois exceptions d'irrecevabilité :

- "Il appartient à la requérante de produire la délibération l'autorisant à agir, faute de quoi son recours doit être déclaré irrecevable";
- "Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la Députation permanente agit, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par le Règlement général pour la Protection du Travail, en tant que représentant(e) de la Région wallonne et dans le cadre d'une mission d'intérêt général (C.E., n° 32.663, 31 mai 1989, Chainaye; C.E. n° 36.831, 23 avril 1991; C.E., n° 38.348, 17 décembre 1991, s.a. Raika; C.E., n° 40.541, 30 septembre 1992; ...). La Députation intervient en réalité en tant que mandataire de la Région, assumant pour son compte, une mission dont l'intérêt dépasse le cadre provincial. La Région n'est donc pas fondée à agir à l'encontre d'une décision prise, en quelque sorte, par elle-même";
- "La Région wallonne agit en l'espèce dans le souci de protéger, comme elle le précise explicitement, l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, et en particulier pour assurer le respect du plan de secteur. Son intérêt à agir doit être apprécié au vu de l'objet du permis attaqué. Ce dernier se contente d'autoriser une exploitation et les plans de secteur n'ont pour fonction que de régir la délivrance des permis de bâtir. Votre Conseil a précisé que l'aménagement du territoire et les établissements classés relèvent de deux polices distinctes (C.E., n° 35.719, 24 octobre 1990, Geerts)";

Considérant, quant à la première exception, que l'article 13, 10°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 juillet 1996 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement dispose comme suit :

" Sans préjudice des dispositions prévues aux articles 8 et 14, sont déléguées à chacun des Ministres pour ce qui concerne leurs compétences respectives :

(...)

- 10° les actions judiciaires exercées au nom du Gouvernement wallon tant en demandant qu'en défendant, le sort à réserver aux exploits d'huissiers notifiés à la Région";

Considérant qu'il se déduit du courrier adressé par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports à la directrice générale de la D.G.A.T.L.P. le 11 décembre 1996, par lequel le Ministre fait choix d'un conseil pour représenter la Région dans le cadre de la présente procédure, que le Ministre a bien décidé d'intenter le présent recours en annulation; qu'une délibération du Gouvernement n'était pas requise pour ce faire, le Ministre ayant agi conformément à la délégation qu'il trouve dans l'article 13, 10°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 juillet 1996 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement; que la première exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant aux deuxième et troisième exceptions, que la partie requérante expose que dès lors qu'elle est amenée à rendre un avis au regard de la législation de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, plus particulièrement au regard des plans d'aménagement en vigueur, conformément à l'article 9bis du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.), elle doit être considérée comme étant un tiers intéressé au sens de l'article 13 du R.G.P.T. et peut donc introduire le recours en réformation organisé par cette dernière disposition; qu'elle ajoute que "Les intérêts collectifs dont la Région a la charge, à l'intervention du Ministre de l'Aménagement du territoire, découlent directement de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) qui confère un rôle de coordination aux dispositions qui touchent à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire" et soutient que "Les personnes de droit public sont recevables à introduire un recours en annulation pour défendre aussi bien leurs intérêts propres que les intérêts collectifs dont elles ont la charge, en l'occurrence le respect des plans d'aménagement";

Considérant, sur la deuxième exception, que la Région wallonne, en se prévalant d'une atteinte aux intérêts collectifs dont elle a la charge, en l'occurrence ici le respect des plans de secteur, peut poursuivre devant le Conseil d'Etat l'annulation d'un arrêté de la députation permanente statuant, en dernier ressort, sur une demande de permis d'exploitation dans le cadre du R.G.P.T.; que la Région wallonne ne dispose d'aucune autre voie pour mettre cet acte à néant que d'introduire un recours au Conseil d'Etat; que la circonstance que l'acte attaqué est réputé pris au nom de la Région wallonne, par ailleurs partie requérante, ne fait pas perdre à celle-ci son intérêt au recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, sur la troisième exception, que la circonstance que l'objet de l'acte attaqué soit limité à l'autorisation d'un établissement dangereux, insalubre et incommode ne fait pas perdre l'intérêt de la partie requérante, consistant, comme il vient d'être exposé, en une atteinte aux intérêts collectifs dont elle a la charge, soit en l'espèce le respect de la destination des plans de secteur; que l'autorité qui statue sur une telle demande d'autorisation est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement approuvés, les deux polices se cumulant; que la troisième exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique d'annulation, de l'excès de pouvoir, par la violation de l'article 176 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa), du principe général de motivation des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle expose que le permis litigieux autorise en zone agricole l'exploitation d'un commerce en gros et au détail consistant en la vente de matériaux pour agriculteurs, entrepreneurs et particuliers et la vente de fer, et que ce commerce implique en outre le travail des métaux; que, selon la partie requérante, il s'agit, d'une part, d'un commerce de matériaux, à vocation très générale, même si ces matériaux sont aussi destinés aux agriculteurs et s'il est prévu, aussi, de vendre des produits de la ferme et, d'autre part, d'un établissement de travail du fer qui est totalement étranger aux activités agricoles; qu'elle fait valoir que la vente de produits de la ferme ou la vente de matériaux, notamment aux agriculteurs, ne suffit pas à donner à un commerce le caractère d'activité para-agricole, du fait qu'une partie de l'activité concernée aurait des liens avec l'agriculture; qu'elle prétend que l'article 176 du CWATUPa dispose que les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme; que, selon la partie requérante, 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; qu'elle affirme qu'en soi, un commerce, fût-il relatif aux produits de la ferme, ne constitue pas une entreprise para-agricole; qu'elle souligne qu'une entreprise para-agricole implique en effet un lien direct avec la production agricole et qu'à tout le moins, elle doit être liée à l'agriculture ou orientée vers celle-ci; que, selon elle, la vente de matériaux et le travail du fer sont totalement étrangers à l'agriculture;

Considérant que la partie adverse répond que l'établissement doit s'installer dans des bâtiments existants ne devant faire l'objet d'aucune transformation apparente, ainsi que le confirme la notice d'évaluation préalable; qu'elle rappelle que, selon la demande de permis, le projet vise notamment la vente de matériaux pour agriculteurs,

la vente de pommes de terre et autres produits de ferme, de telle sorte que l'objet de la demande implique ainsi pour une part significative des liens manifestes avec l'agriculture au sens large du terme, et que dès lors l'activité projetée peut être qualifiée d'activité para-agricole;

Considérant que l'intervenant fait valoir que les notions d'agriculture et d'activité para-agricole dans le CWATUPa ne doivent pas faire l'objet d'une interprétation restrictive dans la mesure où l'article 176 de ce Code vise l'agriculture au sens large; qu'il affirme qu'une entreprise para-agricole peut avoir un caractère commercial, artisanal ou industriel; qu'il prétend que le Conseil d'Etat a considéré que l'implantation d'un hangar de fabrication et de réparation de matériel agricole, pouvait être admise en zone agricole et souligne que le projet litigieux concerne directement l'agriculture puisqu'il comprend la vente de produits ou de matériels agricoles; que, selon lui, on ne peut exiger que seuls les agriculteurs soient concernés puisqu'il est toujours possible que d'autres clients se manifestent (pour le jardinage par exemple);

Considérant que, dans son texte applicable au litige, cité dans l'acte attaqué, le CWATUPa autorisait en son article 176 les exploitations para-agricoles en zone agricole; que la notion d'"exploitations para-agricoles" ne fait pas l'objet d'une définition; que l'expression doit être prise dans son sens usuel, qui désigne les entreprises dont l'activité est immédiatement en rapport avec l'agriculture ou destinée à celle-ci; qu'une entreprise para-agricole peut présenter un caractère commercial, artisanal ou industriel;

Considérant qu'en l'espèce, l'objet de la demande de permis d'exploiter, tel qu'il figure dans la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, était décrit comme suit :

- " 1. Commerce en gros et en détail :
- vente de matériaux pour agriculteurs, entrepreneurs et particuliers
 - vente de fer
 - vente de pommes de terre et d'autres produits de ferme
2. travail des métaux : scier, couper, poinçonner (travail des métaux n'entraînant pas de changement dans leur nature)";

Considérant que l'objet de l'acte attaqué est défini comme suit :

- " Atelier de travail des métaux et commerce en gros et en détail - Permis d'exploiter VERHAEGHE-CARTRYSSSE - Recours de la Fonctionnaire déléguée";

Considérant que, selon le R.G.P.T., un atelier de travail des métaux est soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable d'exploiter, mais qu'il n'en est

pas de même d'un "commerce en gros et en détail" non autrement précisé sauf à rattacher un tel objet à un "magasin pour la vente au détail dont les locaux de vente et les locaux attenants à ceux-ci et servant de dépôt de marchandises, ont une surface totale égale ou supérieure à 2.000 m² y compris la surface occupée par les comptoirs et autres meubles (classe 2, n° 245, de la nomenclature du R.G.P.T.)", ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce, selon le plan joint à la demande; que les activités telles que "vente de matériaux pour agriculteurs, entrepreneurs et particuliers", "vente de fer" et "vente de pommes de terre et d'autres produits de ferme" ne sont pas non plus comme tels visés par la nomenclature du R.G.P.T.; qu'il s'ensuit qu'en tant que la décision autorise l'exploitation d'un "commerce en gros et en détail", elle est dépourvue d'effet juridique;

Considérant qu'en ce qui concerne l'autorisation d'exploiter un "atelier de travail des métaux", l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Attendu que dans la motivation du permis délivré, le Collège Echevinal met l'accent sur le caractère économiquement défavorisé de la région de Philippeville;

Attendu que l'établissement doit s'installer dans des bâtiments existants ne devant faire l'objet d'aucune transformation apparente, ainsi que le confirme la notice d'évaluation préalable jointe au dossier;

Attendu que selon le libellé de la demande de permis d'exploiter, le projet vise notamment la vente de matériaux pour agriculteurs, la vente de pommes de terre et autres produits de ferme;

Attendu que l'objet de la demande implique ainsi des liens manifestes avec l'agriculture au sens large du terme;

Attendu que le commerce projeté peut par conséquent être qualifié d'activité para-agricole;

Attendu que l'établissement peut raisonnablement, en conclusion, être considéré comme n'étant pas contraire à la destination de la zone au plan de secteur";

Considérant que cette motivation ne comprend pas la moindre allusion aux activités de travail des métaux; qu'il ne résulte pas de cette motivation, ni d'ailleurs de la demande de permis, que cette activité serait orientée vers la réparation d'équipements agricoles; qu'il ne peut en être déduit que l'activité de "travail des métaux", non autrement décrite, constituerait bien en l'espèce une activité immédiatement en rapport avec l'agriculture ou destinée à celle-ci; que les passages de la décision concernant le caractère économiquement défavorisé de la région de Philippeville et l'absence de nécessité de transformation apparente des bâtiments existants sont sans aucune pertinence quant au caractère para-agricole de l'activité litigieuse; que le moyen est fondé;

Considérant que, dans la mesure où la députation permanente a agi dans le cadre de ses attributions d'intérêt général comme représentante de la Région, les dépens, hormis ceux qui sont afférents à l'intervention, doivent être liquidés à la charge de celle-ci,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Namur du 3 octobre 1996 confirmant l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Philippeville du 1^{er} août 1996 et octroyant à Monsieur et Madame VERHAEGHE-CARTRYSSSE un permis d'exploiter "un atelier de travail des métaux et commerce en gros et en détail", sis route Nationale 5, n° 13, à Jamagne.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 223,11 euros, sont mis à la charge de la Région wallonne à concurrence de 99,16 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf octobre deux mille quatre par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} BAGUET,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.