

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 211.790 du 3 mars 2011

A. 163.895/XIII-3785

En cause :

1. **HERGOT** Monique,
 2. **VENDERPERE** Gérard,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

1. **la Ville de Soignies**,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **DEVREESE** Koen,
 2. **APPELMANS** Nadine,
- ayant tous deux élu domicile
rue Joseph Quintart 87
7063 Chaussée-Notre-Dame-Louvignies.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 juillet 2005 par Monique HERGOT et Gérard VANDERPERE, qui demandent l'annulation du permis accordé le 26 avril 2005 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Soignies à Koen DEVREESE pour la construction d'un hangar pour le stockage de paille sur un bien situé n° 87, rue Joseph Quintart à Chaussée-Notre-Dame-Louvignies (Soignies) et cadastré n° 422d;

Vu l'arrêt n° 152.655 du 13 décembre 2005, accueillant la requête en intervention introduite par Koen DEVREESE dans la procédure en référé, et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 3 janvier 2006 par les parties requérantes;

Vu la requête introduite le 9 février 2006 par laquelle Koen DEVREESE et Nadine APPELMANS demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 16 février 2006 accueillant la requête en intervention introduite par Koen DEVREESE et Nadine APPELMANS dans la procédure au fond;

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

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre valant poursuite de la procédure de la seconde partie adverse et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 20 janvier 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 février 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. BAZIER, loco N. TISON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse et les intervenants;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} MICHIELS, 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 1^{er} juin 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Soignies octroie à Koen DEVREESE un permis unique pour le maintien en activité d'une exploitation agricole et son extension par l'implantation et l'exploitation d'un hangar de stockage de paille, de foin et de matériel agricole, rue Joseph Quintart à Chaussée-Notre-Dame-Louvignies.

2. Le 24 juin 2004, Monique HERGOT forme un recours devant le Gouvernement.

3. Le 3 septembre 2004, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, statuant sur ce recours, autorise le maintien en activité de l'exploitation agricole de Koen DEVREESE moyennant certaines conditions mais refuse l'implantation d'un hangar de stockage de paille, de foin et de matériel agricole.

4. Le 13 décembre 2004, Koen DEVREESE demande un permis d'urbanisme pour construire un hangar d'une contenance de 1.500 m³ en vue d'y entreposer de la paille. Bien que la demande ne le précise pas explicitement, il ressort des plans produits et de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que l'intéressé souhaite également placer dans ce hangar du matériel agricole.

Le bien en question est situé en zone agricole au plan de secteur de La Louvière - Soignies.

5. Le 29 décembre 2004, la direction générale de l'agriculture du ministère de la Région wallonne émet un avis favorable au sujet de la demande.

6. Le 7 janvier 2005, le service d'incendie de la ville de Soignies estime que les mesures de sécurité sont respectées de manière satisfaisante moyennant la présence d'un extincteur d'un type qu'il précise.

7. Le 14 janvier 2005, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis favorable.

8. Le 18 janvier 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Soignies annule l'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme daté du 13 décembre 2004 et le remplace par un accusé de réception portant la même

date. Cette décision est justifiée par une erreur résultant de ce que l'autorité n'a pas perçu immédiatement que la demande avait également pour objet une dérogation au règlement communal d'urbanisme.

9. Une enquête publique est organisée du 19 janvier au 3 février 2005. Le collège des bourgmestre et échevins reçoit des courriers de trois réclamants.

10. Le 21 février 2005, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable conditionnel à propos de la demande de dérogation au règlement communal d'urbanisme.

11. Le 28 février 2005, le collège transmet la demande de Koen DEVREESE au fonctionnaire délégué qui juge le dossier incomplet et refuse, le 4 avril 2005, la dérogation au règlement communal d'urbanisme.

12. Le 7 avril 2005, le collège des bourgmestre et échevins communique au fonctionnaire délégué les documents manquants.

13. Le 18 avril 2005, le fonctionnaire délégué octroie la dérogation au règlement communal d'urbanisme.

14. Le 25 avril 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Soignies accorde à Koen DEVREESE le permis qu'il sollicitait. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 21-3 et 6 du règlement communal d'urbanisme (R.C.U.), de l'adage "patere legem quam ipse fecisti", de la ligne de conduite adoptée antérieurement par l'autorité, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation adéquate; qu'ils exposent que le projet déroge à l'article 21-3 du R.C.U. relatif à l'implantation, ce pour quoi une dérogation a été sollicitée; qu'ils précisent aussi que ce R.C.U. établit que les dérogations ne peuvent être accordées que si quatre conditions cumulatives établies à l'article 6 sont réunies; que, selon eux, les parties adverses n'ont nullement vérifié, comme l'article 6 du R.C.U. le leur imposait pourtant, que les conditions d'une dérogation à ce règlement étaient réunies; qu'ils estiment que les considérations contenues dans l'avis du fonctionnaire délégué selon lesquelles "l'extension est nécessaire pour répondre aux besoins de l'exploitation agricole" et "le projet ne met pas en péril l'option urbanistique visée par le règlement communal d'urbanisme et ne compromet pas le caractère

architectural et urbanistique des lieux" sont des formules creuses et sans signification; qu'ils font aussi valoir que la seconde partie adverse a modifié sans s'en expliquer la position qu'elle avait adoptée dans sa décision du 3 septembre 2004, en ce qui concerne l'opportunité du lieu d'implantation du projet; qu'ils notent, à ce sujet, que dans la décision du 3 septembre 2004, le ministre avait jugé que le terrain permettait des implantations plus acceptables et que, dans la présente affaire, ni le fonctionnaire délégué ni la première partie adverse n'ont examiné la question d'une autre implantation alors qu'ils l'avaient posée au cours de l'enquête, afin que le R.C.U. soit respecté et que leur vue sur le paysage soit préservée;

Considérant que la seconde partie adverse répond qu'il ressort de la décision prise par le fonctionnaire délégué d'octroyer la dérogation que celui-ci a eu égard aux conditions, édictées par l'article 6 du R.C.U., requises pour cet octroi; qu'à ses yeux, les requérants n'établissent pas que la position du fonctionnaire délégué serait inadéquate ou erronée;

Considérant que les intervenants exposent qu'il ressort de la décision du fonctionnaire délégué d'octroyer la dérogation que les quatre principes à respecter lors de la dérogation ont bien été pris en considération par le fonctionnaire délégué; qu'ils passent en revue ces quatre principes et font valoir :

- que, en ce qui concerne le premier principe aux termes duquel "l'importance de la partie du bâtiment doit rester relativement minime", la dérogation se justifie par la nécessité de manœuvrer les engins agricoles et que la surface est minime par rapport au reste des bâtiments de l'exploitation agricole,
- que, en ce qui concerne le deuxième principe qui requiert la vérification de "l'importance de la gêne pour l'environnement", il faut admettre que cette gêne est nulle, au vu de la distance par rapport aux jardins les plus proches,
- que, en ce qui concerne le troisième principe aux termes duquel "la dérogation doit porter sur un élément vital de la poursuite des activités", il faut admettre que la dérogation est nécessaire pour pouvoir implanter le bâtiment sans gêner les autres, car il y a déjà des silos couloirs implantés à proximité du futur hangar, ainsi que des bâtiments abritant le cheptel,
- que, en ce qui concerne le quatrième principe d'"inexistence d'autre solution technique", ils prétendent que la nécessité de manœuvrer et de tenir compte du profil du terrain et d'éventuels débordements de la rivière rendent impossible une autre solution;

qu'ils se prévalent aussi de l'avis de la C.C.A.T. selon lequel l'implantation répond à la nécessité de permettre les manœuvres du charroi agricole et à continuer à pouvoir

utiliser l'accès existant dans la rue du Fouly; qu'ils concluent que les quatre principes de l'article 6 du R.C.U., ainsi que les articles 113 et 114 du CWATUP ont bien été pris en considération par le fonctionnaire délégué; qu'ils précisent, quant à l'intérêt de construire sur une autre parcelle, qu'il ne revient pas au fonctionnaire délégué d'examiner si une autre parcelle convient mieux à l'établissement du bâtiment; qu'ils ajoutent qu'une implantation au-delà du ruisseau poserait d'abord, un problème de modification du relief du sol, ce que le ministre voulait éviter, ensuite ne permettrait pas de respecter le règlement communal qui impose un bâtiment rectiligne parallèle à la rue du Fouly alors que la route présente une courbure, susciterait encore une difficulté de franchissement du ruisseau par les engins agricoles et requerrait soit des aménagements comme un pont avec buses sur le ruisseau, travaux que l'administration wallonne ne serait apparemment pas disposée à admettre pour des raisons de gestion de l'eau, soit une modification de l'accès à la route avec destruction d'une haie et création de problèmes de sécurité de la circulation, et conduirait enfin à méconnaître le principe de concentration des bâtiments agricoles établi par le ministère de la Région wallonne et à accroître le risque d'incendie, sans remédier au problème de vue soulevé par les requérants;

Considérant que les requérants répliquent que la ville de Soignies s'est contentée de reprendre la motivation de l'auteur du projet afin de justifier la dérogation, mais qu'elle n'a pas vérifié elle-même la compatibilité de la dérogation sollicitée au regard de l'article 6 du R.C.U. et la pertinence des arguments de l'auteur du projet; qu'ils ajoutent que la décision attaquée reprend l'avis du fonctionnaire délégué, que celui-ci n'a manifestement pas vérifié si les conditions de l'article 6 du R.C.U. étaient réunies, qu'il ne les cite même pas et qu'il s'est limité à répondre aux réclamations des riverains; qu'ils soutiennent aussi que l'argumentation de l'auteur du projet quant au respect des conditions établies à l'article 6 est erronée; qu'ils précisent que :

- en ce qui concerne "l'importance de la gêne pour l'environnement immédiat", écrire que cette gêne est nulle au motif qu'il n'y a pas de voisins proches est inexact, les habitations des riverains étant à proximité immédiate,
- en ce qui concerne "l'élément vital", c'est en rapport avec le confort du logement ou la poursuite de l'activité que ce critère doit s'apprécier et qu'un hangar de remisage de foin ne revêt pas de caractère vital,
- en ce qui concerne l'absence d'autre solution technique conforme au R.C.U., ils ont proposé de telles "alternatives" dans leur réclamation, à savoir l'implantation de l'autre côté du ruisseau, que le relief du sol permet une telle implantation, contrairement à ce qui est indiqué dans l'acte attaqué, qu'il n'est pas démontré que la division de l'eau du ministère de la Région wallonne interdirait l'installation de ponts à l'aide de buses et ce, d'autant moins que le ruisseau est en réalité un fossé, qu'il est

possible d'accéder au terrain dans l'implantation alternative, en supprimant un morceau de haie, sans danger pour la circulation, que cette implantation réglerait à leurs yeux, le problème du risque de propagation d'un éventuel incendie aux habitations voisines; qu'ils répètent, en ce qui concerne la violation de la ligne de conduite précédente de l'autorité, que les parties adverses n'ont pas tenu compte de la décision ministérielle du 3 septembre 2004 qui refusait l'implantation du hangar autorisé par l'acte attaqué et constatent que les parties adverses sont muettes, dans leurs réponses, quant à cette critique;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants estiment que la modification de l'implantation actuelle par rapport au projet de 2004, n'est pas significative si bien que les critiques dont elle avait fait l'objet en 2004 par l'autorité demeurent pertinentes; qu'ils précisent à ce sujet que dans le projet de 2004 l'implantation était à 17 mètres de la limite latérale droite alors que l'implantation actuelle est à 13 mètres et que le bâtiment actuel se rapproche encore davantage des jardins; qu'ils estiment que, sur le plan du changement d'attitude injustifiée, les modifications relatives au mur et à la hauteur n'entrent pas en ligne de compte car elles ne concernent pas l'implantation;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le projet déroge à l'article 21-3 du règlement communal d'urbanisme qui lui est applicable et qui concerne l'implantation du bâtiment;

Considérant que l'article 6 du R.C.U. dispose comme suit :

" Art. 6 : Dérogation

Il est permis de déroger aux dispositions du présent règlement conformément aux dispositions imposées par l'article 59 § 2 du CWATUP (Art. 113 et 114 du nouveau CWATUP).

Le traitement de ces dossiers de demande de dérogation tient compte des quatre principes suivants :

6-1 l'importance de la partie du bâtiment en dérogation doit rester relativement minime par rapport à son ensemble;

6-2 l'importance de la gêne pour l'environnement immédiat que cette dérogation est susceptible d'entraîner doit être vérifiée;

6-3 la dérogation doit porter sur un élément vital pour le confort du logement ou de la poursuite de l'activité;

6-4 l'inexistence d'autre solution technique réaliste conforme au présent règlement doit être établie.

Le Collège demande l'avis de la CCAT";

Considérant que l'article 113, alinéa 1^{er}, du CWATUP disposait comme suit dans le texte applicable à l'acte attaqué :

- " Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions";

Considérant que l'article 114, alinéa 1^{er}, du même Code disposait comme suit dans le texte applicable à l'acte attaqué :

- " Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à l'avis de la commission communale, si elle existe, et qu'elle fasse l'objet d'une proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins";

Considérant que la compétence d'autoriser la dérogation revenait exclusivement au fonctionnaire délégué ou au Gouvernement; que dans le cas de demande de dérogation à un R.C.U., l'article 114, alors en vigueur, ne permettait au fonctionnaire délégué ou au Gouvernement d'accorder la dérogation que sur la proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins; que tant le collège dans l'exercice de sa compétence de proposition, que le fonctionnaire délégué pour décider disposent d'un pouvoir discrétionnaire; que la compétence du collège est limitée à la formulation de cette proposition; que le fonctionnaire délégué apprécie l'intérêt de permettre une dérogation au regard des conditions posées aux articles 113 et 114; qu'en tant qu'autorité destinataire de la proposition du collège, le fonctionnaire délégué doit avoir égard à celle-ci et en tenir compte dans la motivation de sa décision; que c'est lui qui, en tant qu'autorité compétente pour autoriser la dérogation, doit motiver la dérogation au regard des articles 113 et 114 et non le collège des bourgmestre et échevins lorsqu'il délivre le permis sous le bénéfice de cette dérogation;

Considérant qu'il ne revient pas au conseil communal, lors de l'établissement d'un règlement communal d'urbanisme, de prévoir d'autres conditions de dérogation à un R.C.U. que celles qui sont établies à l'échelon législatif, aux articles 113 et 114 du CWATUP; qu'il ne revient pas non plus au conseil communal de limiter la compétence de proposer des dérogations qui est attribuée au collège des bourgmestre et échevins; qu'en disposant, à l'article 6 du R.C.U., précité, que "[l]e traitement de ces dossiers de demande de dérogation tient compte des quatre principes suivants", le conseil communal n'a pu formuler que des principes qui ne

peuvent lier, en droit, les autorités compétentes pour proposer ou décider des dérogations;

Considérant que si le moyen est pris notamment de la violation des articles 113 et 114 du CWATUP, il n'indique cependant pas en quoi ces dispositions seraient violées, mais se limite à soutenir que la réunion des conditions établies à l'article 6 du R.C.U., précité, n'a pas été vérifiée et que l'acte n'est pas motivé au sens de la loi du 29 juillet 1991, précitée; que ces dispositions de l'article 6 du R.C.U., précité, ne correspondent pas nécessairement aux conditions de dérogation établies aux articles 113 et 114, précités, si bien qu'il n'est pas possible d'admettre que les critiques prises de la méconnaissance de celles-là sont également prises de la violation de ceux-ci; qu'à défaut d'exposer la manière selon laquelle les dispositions pertinentes, soit les articles 113 et 114 du CWATUP, sont violées ou de soutenir que l'acte attaqué ne serait pas motivé au regard de celles-ci, le moyen n'est pas recevable en sa première branche;

Considérant, quant à l'argument pris de la rupture de la ligne de conduite, que le fonctionnaire délégué vise un plan "revu" qui se réfère à la proposition du collège d'où il ressort que le projet actuel de hangar est différent du précédent à plusieurs points de vue, comme la suppression des murs, la réduction de la hauteur, et constate en outre que "par rapport au projet initial de 2004, l'implantation a été modifiée, le hangar est implanté à 13 m de la limite latérale droite"; que les requérants n'apportent pas la preuve de ce que cette considération serait erronée; que, au contraire, ils reconnaissent la réalité de cette modification, notamment dans leur dernier mémoire où ils la jugent non significative; que, dans la mesure où l'implantation du projet a été modifiée, il ne peut être reproché à la partie adverse de se prononcer différemment;

Considérant que, en sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le second moyen est pris de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, selon les requérants, la lecture de l'acte attaqué révèle que les parties adverses n'ont pas exercé leurs compétences et porté une appréciation propre; qu'ils soutiennent qu'elles se seraient limitées à reproduire les opinions des intervenants et que celles-ci sont inexacts et dénuées de pertinence; qu'ils prétendent encore qu'il n'a pas été répondu aux réclamations des riverains, notamment en ce qui concerne les quatre critères de dérogation au R.C.U. édictés par son article 6; qu'ils estiment, en outre, que certains éléments vantés par les intervenants dans leur note reproduite dans l'avis du collège des bourgmestre et

échevins du 21 février 2005 sont inexacts ou non pertinents; qu'ils reprochent au fonctionnaire délégué de se limiter à l'usage de formules stéréotypées et vides de sens; qu'ils dirigent la même critique contre la décision attaquée; qu'ils constatent, enfin, des contradictions dans la représentation des faits à propos de la distance qui sépare le hangar des maisons, des parcelles ou des jardins voisins;

Considérant que la seconde partie adverse répond que la motivation de la décision litigieuse laisse apparaître que le fonctionnaire délégué a bien exercé sa compétence et a répondu aux griefs soulevés par les riverains, notamment en se référant aux avis émis et en émettant des considérations précises, en ce qui concerne l'endroit d'implantation du projet litigieux et sa hauteur;

Considérant que les intervenants font valoir des motifs d'opportunité pour lesquels leur projet ne peut être déplacé de l'autre côté du ruisseau; qu'ils montrent la nécessité pour eux de développer leur activité; qu'ils soutiennent que les distances entre le bâtiment projeté et la propriété des voisins ressort clairement du plan d'implantation déposé avec la demande de permis d'urbanisme et que le fonctionnaire délégué a bien étudié le dossier et la portée de la demande;

Considérant que les requérants répliquent qu'il est incontestable que le fonctionnaire délégué n'a pas examiné les conditions d'application de l'article 6 du R.C.U. et que le hangar sera situé à faible distance du jardin des requérants; qu'ils ajoutent que les motifs énoncés par le fonctionnaire délégué lui-même ne sont pas des motifs pertinents et que les parties adverses n'ont pas pris les dispositions nécessaires pour statuer en connaissance de cause, notamment en ce qui concerne l'implantation du hangar litigieux;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants précisent qu'ils reprochent à l'autorité compétente de ne pas avoir répondu elle-même aux observations des riverains, ni vérifié leur pertinence; qu'ils maintiennent leur critiques et reprochent à l'administration de ne pas avoir perçu que la modification d'implantation était contraire à sa position antérieure et aggravait leur situation, que la modification de hauteur sous corniche laissait inchangée la hauteur au faîte, que la suppression des murs n'empêchait pas la paille elle-même de faire écran, que la possible vue à gauche et à droite du hangar n'est pas vraiment une atténuation de la nuisance causée par un bâtiment de 30 mètres de long et 9 mètres de haut, que les assertions des intervenants quant à l'impossibilité de construire de l'autre côté du ruisseau n'ont pas été vérifiées;

Considérant, en ce qui concerne les conditions de dérogation au R.C.U., que le second moyen se confond avec la première branche du premier moyen;

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que les parties adverses ont eu égard aux réclamations émises au cours de la procédure administrative et qu'elles les ont jugées infondées parce qu'elles ont été convaincues de la validité des réponses qui y furent apportées par l'intervenant; que l'autorité n'a pas l'obligation d'explicitier les motifs des motifs; que, de même, les requérants ne démontrent pas que l'autorité n'aurait pas pu statuer en connaissance de cause;

Considérant que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à la charge des requérants à concurrence de 475 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
trois mars deux mille onze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.