

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**XIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 243.858 du 1<sup>er</sup> mars 2019

A. 221.244/XIII-7905

En cause :

1. **CROUGHS** Nicolas,  
2. **HAZARD** Laurence,  
ayant tous deux élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel DELNOY et  
Zoé VROLIX, avocats,  
rue Simonon 13  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,  
boulevard du Midi 29  
6900 Marche-en-Famenne.

Parties intervenantes :

1. **VROMMAN** Pierre,  
2. **ROBERT** Bernadette,  
ayant tous deux élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard PAQUES, avocat,  
chaussée de Marche 458  
5101 Namur.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 17 janvier 2017, Nicolas CROUGHS et Laurence HAZARD demandent, d'une part, l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 3 novembre 2016 par le Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire à Pierre VROMMAN et Bernadette ROBERT, pour la construction d'une exploitation agricole avec habitation de l'exploitant, en ce compris l'aménagement des abords, sur une parcelle sise à Baisy-Thy, rue du Moulin et d'autre part, la suspension de son exécution.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 1<sup>er</sup> mars 2017, Pierre VROMMAN et Bernadette ROBERT demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Un arrêt n° 238.383 du 1<sup>er</sup> juin 2017 a accueilli la requête en intervention introduite par Pierre VROMMAN et Bernadette ROBERT, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 12 juin 2017 par les parties requérantes

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2019 à 09.30 heures.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Zoé VROLIX, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, loco M<sup>e</sup> Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>es</sup> Stéphane NOPERE et Miliana ALMAZOR, loco M<sup>e</sup> Bernard PAQUES, avocats, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 238.383 du 1<sup>er</sup> juin 2017. Il convient de s'y référer.

### *IV. Premier moyen*

#### *IV.1. Thèses des parties*

##### *A. La requête*

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de "l'article D.67 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, de l'effet utile de l'enquête publique et du principe de minutie".

Dans une première branche, elles soutiennent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement annexée à la demande de permis ne contient aucune esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées, en dépit des nombreuses nuisances (paysage, environnement, charroi,...) que le projet va immanquablement générer.

Dans une seconde branche, elles reprochent à l'auteur de l'acte de ne pas avoir examiné les solutions de substitution alors que la localisation du projet avait été critiquée au cours de l'instruction de la demande à travers les réclamations et l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) et, de ne pas avoir rendu compte de cet examen dans la motivation de l'acte attaqué.

##### *B. Le mémoire en réponse*

Sur la première branche, la partie adverse insiste sur le fait que l'acte attaqué reproduit l'opinion de la commission d'avis sur les recours, dont un passage mentionne expressément que "le choix de la parcelle a été opéré en collaboration avec les autorités communales ainsi que le fonctionnaire délégué". Elle mentionne également que l'auteur du permis a évoqué les démarches entreprises par les demandeurs de permis avec le centre public d'action sociale (C.P.A.S.) en vue de procéder à un échange de parcelles. La partie adverse reproduit en outre les extraits qu'elle estime pertinents du recours administratif introduit par les demandeurs de permis, desquels il ressort notamment que ceux-ci sont propriétaires de terres situées

au sein du site classé du Try au Chêne sur lesquelles le développement du projet n'est pas envisageable.

Sur la seconde branche, elle relève notamment que si la C.C.A.T.M. a effectivement critiqué l'emplacement du projet litigieux, elle n'a émis aucune proposition de localisation alternative.

### *C. Le mémoire en intervention*

Au sujet de la première branche, les parties intervenantes rappellent que l'existence de lacunes dans la notice d'évaluation des incidences ne peut aboutir à vicier la décision subséquente que dans la mesure où les requérants démontrent qu'elles ont abouti à empêcher l'autorité de statuer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur. Elles soutiennent que cette démonstration n'est pas faite en l'espèce.

Au sujet de la seconde branche, elles insistent sur le fait que les solutions de substitution ont été examinées dans leur recours administratif et elles reproduisent également un extrait de l'acte attaqué. Du reste, à leur estime, il ressort "de l'examen de l'acte que chacun des éléments abordés en cours d'instruction pour critiquer le choix d'implantation du projet ont été examinés par la partie adverse dans l'acte".

### *D. Le mémoire en réplique*

S'agissant de la première branche, les parties requérantes considèrent que les lacunes de la notice n'ont été compensées ni par d'autres éléments du dossier de demande de permis ni par les informations figurant dans le recours administratif formé par les demandeurs de permis. Elles constatent ainsi que les demandeurs de permis n'ont proposé et examiné aucune alternative de localisation concrète, en produisant des plans ou d'autres pièces probantes pour figurer ces alternatives. Elles soutiennent encore que la seule affirmation que le choix a été opéré en collaboration avec différentes autorités ne constitue pas un examen adéquat d'une alternative de localisation, parce qu'elle ne révèle pas où pourraient se trouver les éventuelles autres parcelles envisagées.

S'agissant de la seconde branche, elles soutiennent que la C.C.A.T.M. a proposé une alternative de localisation qui n'a pas été examinée par l'auteur de l'acte attaqué, à savoir être localisée "par exemple le long de la chaussée", c'est-à-dire le long de la RN237, où les demandeurs de permis disposent également de parcelles.

### *E. Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse soutient que l'annexe 5 au recours administratif introduit par les demandeurs de permis constitue un relevé non pas des propriétés de ceux-ci, mais des parcelles qu'ils exploitent (relevé dressé chaque année dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler les déclarations de superficie). Elle expose que, comme l'ont déclaré les demandeurs lors de l'audition organisée par la C.C.A.T.M. le 10 mars 2016, "pour pouvoir faire construire, il faut être propriétaire" et leurs principales terres sont situées dans le site classé du Try au Chêne où il n'est pas envisageable de construire le long de la chaussée.

Elle constate que ni les parties requérantes, ni les autorités publiques n'ont mis en doute cette affirmation.

Elle prétend encore que personne n'a également mis en doute le fait que le choix de la parcelle a été opéré en collaboration avec les autorités communales ainsi qu'avec le fonctionnaire délégué. Elle rappelle que le président du C.P.A.S. (C.P.A.S. qui a, en date du 16 septembre 2014, cédé la parcelle litigieuse en échange de plusieurs terrains appartenant au demandeur) a participé à la séance du collège communal du 2 mai 2016 et a dès lors nécessairement informé tout le collège tant du contenu de l'accord que de son historique.

Elle qualifie de pétition de principe l'affirmation que le choix de la parcelle "opéré en collaboration avec certaines autorités publiques" n'aurait pas été effectué en fonction de critères environnementaux. Elle voit dans le considérant suivant une illustration des préoccupations environnementales de l'autorité :

" considérant que la partie du terrain longeant le chemin de Pissebèche est marécageuse, qu'un recul de 30 mètres a été demandé par l'autorité communale; que le projet respecte cette demande; que cette zone sera valorisée par des plantations; qu'un recul de 20 mètres par rapport au chemin de Thy a également été demandé; que le projet respecte cette demandé".

Elle en déduit qu'elle avait une connaissance suffisante des principales solutions de substitution et que l'acte attaqué contient des motifs qui attestent de l'examen de celles-ci, spécialement quant à la localisation, et qui permettent de comprendre les raisons du choix d'implantation du projet par rapport aux principales solutions de substitution examinées.

## *F. Le dernier mémoire des parties intervenantes*

Les parties intervenantes exposent que, dans la décision de refus du permis d'urbanisme du 2 mai 2016, la ville de Genappe a procédé à une analyse des incidences notables du projet sur l'environnement, pour en conclure que la demande ne requerrait pas la réalisation d'une étude d'incidences. Elles déduisent de cette analyse que le projet a une faible portée environnementale.

Elles soutiennent qu'à l'instar de la ville de Genappe, la partie adverse a pu apprécier la demande en pleine connaissance de cause. Elles constatent que la ville a considéré que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement complète qui identifie, décrit et évalue "les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs".

Elles estiment, par conséquent, que la notice d'évaluation des incidences, les plans et les autres documents constitutifs du dossier ont été suffisants pour permettre à la partie adverse, tout comme à la ville de Genappe, d'être suffisamment éclairée sur les incidences possibles du projet sur l'environnement, malgré l'absence de l'esquisse des principales solutions de substitution.

Elles rappellent, par ailleurs, avoir fait réaliser une étude portant sur l'"évaluation de l'impact d'un projet d'implantation agricole sur les circulations locales", dont il ressort que le choix de l'implantation est optimal, dès lors que "la totalité des parcelles est regroupée dans un rayon de 1.500 m autour du site retenu", ce qui est "opportun pour minimiser l'impact des déplacements".

Elles ajoutent que lors de leur audition devant la C.C.A.T.M., elles ont rappelé que leurs principales terres sont situées dans le site classé du Try au Chêne, où il n'est pas envisageable de construire.

Elles affirment que c'est en pleine connaissance de cause que la partie adverse a choisi de leur octroyer le permis, eu égard au choix de la situation de la parcelle, étant entendu que la partie adverse détient dans son dossier administratif les différentes parcelles exploitées par les demandeurs de permis, localisées à proximité du site du projet, et a pu donc considérer, sur base de l'intégralité du dossier, que la parcelle choisie est celle qui correspond au choix optimal eu égard aux incidences sur l'environnement.

Elles rappellent encore que différentes instances d'avis ont été consultées afin de permettre à l'autorité statuant sur recours de statuer en connaissance de cause.

En ce qui concerne l'avis défavorable de la C.C.A.T.M., elles écrivent que la motivation de celui-ci révèle une "légèreté au niveau de l'analyse du dossier". Ainsi, quant à l'affirmation par exemple de la nature très humide du terrain, elles exposent que le dossier de demande de permis montre qu'il s'agit de terres agricoles, que "le bâtiment s'implante sur les terres agricoles existantes exemptes de végétations du type arbres, arbustes, ..." et que "la partie de la parcelle située côté étang (chemin de Pissebèche) est en zone humide", en "zone de passage d'eau moyen", de sorte le constat opéré par le comité est erroné.

Elles constatent que les opposants au projet spéculent quant à la quantité de bovins qui sera détenue dans l'exploitation agricole en se basant sur le fait que le permis d'environnement de classe 3 permet l'extension jusqu'à 150 bovins. Elles rappellent, sur ce point, qu'il est mentionné dans l'étude réalisée par EurECO Environnement, que "les surfaces exploitées ainsi que le bétail qui sera détenu sur le site sont d'importance limitée (...)".

Elles estiment que l'autorité a pris tous les éléments du dossier en considération, dont l'étude de mobilité produite, et a analysé les réclamations des riverains pour conclure que le permis a bien été délivré en connaissance de cause par la partie adverse.

#### *G. Le dernier mémoire des parties requérantes*

Les parties requérantes considèrent que les arguments des parties adverses et intervenantes, selon lesquelles les lacunes de la notice seraient compensées par d'autres éléments du dossier ne peuvent être retenues, et réitèrent les arguments de leur mémoire en réplique.

Par ailleurs, elles exposent que l'examen des principales solutions de substitution au projet est d'autant plus important lorsque le projet est situé en zone agricole d'intérêt paysager. Elles se réfèrent sur ce point à l'arrêt n° 239.835, du 9 novembre 2017.

En l'espèce, elles estiment que ni la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ni tout autre document de la demande de permis, ne démontre que les demandeurs de permis ont cherché la localisation la moins préjudiciable pour l'implantation de leur projet et ce, alors même que ledit projet se situe en zone

agricole d'intérêt paysager. Elles ajoutent qu'il ressort de la motivation stéréotypée de l'acte attaqué que l'autorité n'a pas cherché à réellement examiner le caractère adéquat du lieu d'implantation du projet au regard des incidences sur l'environnement. Selon elles, si elle l'avait fait, elle aurait nécessairement dû à tout le moins considérer que le dossier était lacunaire, précisément au vu du fait que les principales solutions de substitution au projet n'y sont pas examinées.

#### *IV.2. Examen*

L'article D.66 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement dispose comme suit :

- " § 1<sup>er</sup>. L'évaluation des incidences, qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences, identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur :
- 1° l'homme, la faune et la flore;
  - 2° le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage;
  - 3° les biens matériels et le patrimoine culturel;
  - 4° l'interaction entre les facteurs visés aux 1°, 2° et 3°, du présent alinéa".

L'article D.67, § 3, 4°, du même Code dispose comme suit :

- " § 3. La notice d'évaluation des incidences ou l'étude d'incidences comportent au minimum les informations suivantes : [...]
- 4° une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'auteur d'étude d'incidences ou par le demandeur et une indication des principales raisons du choix de ce dernier, eu égard aux effets sur l'environnement [...]".

Il ressort de ces dispositions précitées que si l'auteur de la notice n'est pas tenu d'exposer toutes les alternatives possibles, il se doit, en revanche, d'esquisser les principales solutions de substitution qui ont été examinées et d'indiquer les principales raisons de son choix eu égard aux effets sur l'environnement.

Cependant, en l'absence d'une telle esquisse, cette lacune n'est de nature à entraîner l'annulation du permis que s'il apparaît que son auteur n'a pu statuer en connaissance de cause sur la base d'autres éléments.

Il appartient à celui qui dénonce de tels défauts de rendre vraisemblable que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier adéquatement la demande.

L'examen des alternatives concerne l'impact paysager, spécialement lorsque, comme en l'espèce, le projet se trouve dans un périmètre d'intérêt paysager, mais également les autres éléments de l'environnement. Ainsi, le demandeur de

permis dans une zone agricole d'intérêt paysager doit au préalable chercher la localisation la moins préjudiciable à l'environnement, dans toutes ses dimensions, et rendre compte de l'examen des principales solutions de substitution au projet qu'il a envisagées, en tout cas sur les biens dont il a une maîtrise suffisante.

En l'espèce, la rubrique de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement consacrée à l'esquisse des principales solutions de substitution est complétée comme suit :

- " Étant donné l'absence d'effets négatifs sur l'environnement, et par la fonction conforme des bâtiments à la zone et le respect des normes et réglementations diverses établies par les différentes autorités, il n'y a pas lieu d'établir une esquisse de solutions de substitution".

Dans l'acte attaqué, l'autorité de recours reproduit et se rallie expressément à l'avis émis par la Commission d'avis sur les recours dans les termes suivants :

- " Compte tenu de ce que le choix de la parcelle a été opéré en collaboration avec les autorités communales ainsi que le fonctionnaire délégué;

Compte tenu de ce que le projet a l'avantage de ne pas miter la zone agricole dans la mesure où il s'implante non loin d'une zone urbanisée; qu'il y a lieu de privilégier cette option en terme paysager; que la plupart des terres du demandeur sont situées au sein du site classé du Try au Chêne".

Elle s'approprie également l'avis donné par son administration, comme suit :

- " Considérant qu'en décembre 2012, Mr et M<sup>me</sup> Vromman ont entamé des démarches avec le CPAS afin d'acquérir une de leurs parcelles; qu'un accord est intervenu après 2 ans de discussions; qu'en date du 16 septembre 2014, le CPAS de Genappe a cédé la parcelle sise rue du Moulin à Ways, cadastrée sous Baisy-Thy, section C, n° 290 L et ce, en échange de plusieurs terrains appartenant aux demandeurs".

Aucune partie ne conteste que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire quant à l'esquisse des principales solutions de substitution.

Par ailleurs, le projet d'exploitation agricole en cause, de par sa nature et son envergure, a indéniablement une incidence sur l'environnement. Le fait que la ville de Genappe a considéré, en première instance, que le projet n'avait pas "d'incidences notables" nécessitant la réalisation d'une étude d'incidences ne signifie pas qu'il n'en a aucune. Les demandeurs de permis ont une maîtrise suffisante de plusieurs autres biens et, s'ils ont affirmé devant la commission d'avis sur les recours que leurs "principales" propriétés se situent dans le site classé du Try du Chêne, ils

n'affirment pas et n'établissent pas davantage que ce sont là les seules possibilités dont ils disposeraient.

Or, la C.C.A.T.M. avait explicitement regretté l'absence de solutions de substitution et plusieurs réclamations avaient également soulevé pareille critique, ce qui appelait, de la part de l'autorité, un examen particulier du problème et un exposé des raisons pour lesquelles elle s'estimait suffisamment éclairée sur ce point.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se contente d'affirmer que "le choix de la parcelle a été opéré en collaboration avec les autorités communales ainsi que le fonctionnaire délégué" et se dispense d'apprécier la pertinence des éventuelles solutions de substitution possibles. Un tel motif n'est pas adéquat, d'autant que le collège communal a refusé de délivrer le permis sollicité et que les demandeurs de permis sont en litige avec les autorités du C.P.A.S. devant les juridictions civiles quant à la propriété de la parcelle sur laquelle le projet est prévu.

Par ailleurs, le dossier de demande ne révèle pas que le choix de la parcelle "opéré en collaboration" avec certaines autorités publiques a été effectué en fonction de critères environnementaux. Les demandeurs de permis font état de l'étude de mobilité qu'ils ont produite à la demande de l'autorité communale. Cependant, celle-ci n'évalue l'impact du projet que par rapport aux "circulations locales".

Enfin, le seul fait qu'une exploitation agricole vienne s'établir en zone agricole au plan de secteur ne dispense pas l'autorité d'examiner si d'autres endroits ne présentent pas moins d'inconvénients environnementaux que le site retenu, à plus forte raison lorsque le site sur lequel porte la demande de permis se trouve dans un périmètre d'intérêt paysager. De la même manière, le fait que l'autorité considère que les nuisances environnementales du projet sont faibles ne dispense pas celle-ci de l'obligation de statuer en ayant une connaissance suffisante des avantages et des inconvénients des solutions de substitution.

Ces différents éléments permettent de conclure que les lacunes de la notice ont empêché l'auteur de l'acte attaqué d'apprécier adéquatement la demande de permis.

Le premier moyen est fondé en ses deux branches.

## *V. Indemnité de procédure*

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 3 novembre 2016 par le Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire à Pierre VROMMAN et Bernadette ROBERT, pour la construction d'une exploitation agricole avec habitation de l'exploitant, en ce compris l'aménagement des abords, sur une parcelle sise à Baisy-Thy, rue du Moulin.

#### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.100 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 800 euros et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le premier mars deux mille dix-neuf, par :

|                       |                            |
|-----------------------|----------------------------|
| Diane DÉOM,           | président de chambre f.f., |
| Anne-Françoise BOLLY, | conseiller d'État,         |
| Marc JOASSART,        | conseiller d'État,         |
| Céline MOREL,         | greffier.                  |

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Diane DÉOM.