

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.091 du 25 septembre 2001

A.62.755/XIII-1920

En cause : **BLONDIAUX** Alain,
ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue Tumelaire 93
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 mars 1995 par Alain BLONDIAUX qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme pour la Région wallonne du 10 janvier 1995, confirmant l'arrêté du 30 juin 1994 de la députation permanente du conseil provincial de Namur et refusant le permis de bâtir pour la construction d'une habitation de ferme (régularisation) et d'un hangar agricole, sur un terrain sis à Dinant (Sorinnes), rue de la Lisonette, et cadastré section A, n^{os} 1b et 2b;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 octobre 2000 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 24 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 juin 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur adjoint;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Alain BLONDIAUX est propriétaire d'un hôtel restaurant situé rue de la Lisonette, 60, à (5501) Dinant (Lisogne) dénommé "Le Moulin de Lisogne".

Il est aussi propriétaire de terrains situés non loin de son établissement hôtelier.

En vue d'y exercer une activité d'élevage de bovins de la race Angus, le 26 juin 1991, le requérant obtient une modification de son immatriculation au registre du commerce.

Son exploitation est immatriculée auprès du Ministère de l'Agriculture depuis le 25 août 1992.

La superficie des prairies exploitées représente environ 14 hectares.

Des factures de l'abattoir de Dinant produites par le requérant montrent que celui-ci a fait abattre trois bovidés en 1993 et un bovidé en 1994. Il justifie par ailleurs, pour l'année 1994, de la perte d'un veau.

Le requérant produit également une déclaration rectificative de revenus pour les exercices d'imposition 1992 et 1993, datée du 10 avril 1994, faisant apparaître des

variations de stock bétail pour des montants s'élevant respectivement à 64.415 francs et 162.896 francs.

Pour l'année 1995, le requérant a obtenu la prime spéciale aux producteurs de viande bovine, pour 4 bovins mâles.

2. Les 25 et 30 octobre 1991, le requérant introduit deux demandes de permis de bâtir tendant à la construction sur un bien sis rue Rémy Himmer à Dinant (Sorinnes), cadastré section B, n° 283h, respectivement d'un abri pour bétail et d'une maison d'habitation. Selon le requérant, la construction de la maison d'habitation à cet endroit doit permettre "d'atteindre un double objectif :

- a : ce bâtiment (devient) l'hébergement familial et (lui) perm(et) ainsi de libérer des espaces nécessaires pour l'hôtel;
- b : dans un souci de qualité, (il a) commencé un élevage de bétail destiné à la consommation de (sa) clientèle. Cette nouvelle construction (lui) perm(et) de surveiller cet élevage quotidiennement".

La première demande, qui tend à la construction de l'abri pour le bétail, fait l'objet d'un avis technique favorable donné par le service du Génie rural du Ministère de l'Agriculture de la Région wallonne le 13 décembre 1991. Cet avis porte sur un abri pour bovins d'une capacité d'accueil de 26 animaux.

Le collège des bourgmestre et échevins de Dinant octroie le permis pour la construction de l'abri pour bétail le 30 décembre 1991.

La seconde demande, qui tend à la construction d'une maison d'habitation, est dans un premier temps acceptée par le collège des bourgmestre et échevins, lequel délivre un permis de bâtir le 4 novembre 1991.

Dès la délivrance du permis, le requérant entame les travaux de construction de la maison. Le 5 décembre 1991, il reçoit un ordre verbal d'arrêt des travaux qui lui est confirmé par écrit le lendemain, et le 12 décembre 1991, le permis est suspendu par le fonctionnaire délégué.

Le 16 décembre 1991, le collège des bourgmestre et échevins retire le permis pour le motif suivant :

" (...) l'immeuble faisant l'objet du dit permis étant en cours de construction, non pas sur la parcelle cadastrée Dinant (1^{ère} Division), Son B, n° 283h comme dit ci-dessus, couverte par le plan particulier d'aménagement n° 7 dit «Rural», approuvé par l'arrêté royal du 6/10/1947, mais bien sur l'ancienne commune de Sorinnes, où il n'existe aucun plan particulier d'aménagement;

Attendu qu'en conséquence, le permis ne devait pas être délivré conformément à l'article 43, mais bien 42 du Code wallon de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme".

3. Après avoir terminé la construction, d'une part, de l'abri pour bétail, et, d'autre part, de la maison mais sans le hangar y attenant, le requérant introduit fin 1992 une demande de permis de régularisation pour l'habitation et une demande de permis pour le hangar.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979. Suivant le plan d'implantation, la maison et le hangar sont situés à environ 110 mètres de l'abri pour bétail.

4. Le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable le 9 novembre 1992.

L'administration de l'agriculture et de l'horticulture donne, le 8 avril 1993, l'avis favorable suivant :

" (...) l'enquête (...) a donné lieu aux constatations suivantes :

- le demandeur-exploitant est agriculteur à titre accessoire;

(...)

- les constructions projetées conviennent à l'activité normale de l'exploitation agricole/horticole existante;

(...)

- en vue de se conformer aux prescriptions de la S.P.A. l'intéressé se doit de construire un hangar pour héberger son troupeau. Les constructions tiennent compte de la topographie de l'environnement.

Avis favorable".

Sous la rubrique "objet et raisons de la nouvelle construction", il est précisé ce qui suit :

" L'intéressé malgré son métier d'hôtelier est intéressé par l'élevage bovin. Dans cette optique, il s'est orienté vers la race Angus. Dès lors il se doit de construire un hangar (S.P.A.) pour l'hébergement de son troupeau et une maison pour la surveillance de celui-ci.

Il bénéficie des primes VA + JB^o et est dès lors dans l'obligation de compléter une déclaration de superficie.

A noter qu'il réalise l'intégration verticale parfaite à savoir de la prairie à l'assiette du client".

L'avis mentionne l'existence de 15 bovins au 5 août 1994.

5. Le 4 mars 1994, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable tant au maintien de la maison d'habitation de ferme qu'à la construction du hangar agricole pour les motifs suivants :

" (...)

Considérant d'une part que le demandeur est agriculteur à titre accessoire et que la superficie restreinte de l'exploitation ne justifie pas l'implantation à cet endroit d'un logement pour l'exploitant;

(...)

Considérant d'autre part qu'il s'indique de regrouper les bâtiments d'exploitation et qu'il serait dès lors plus judicieux d'implanter le hangar agricole à proximité de l'abri pour bétail autorisé par le CBE de Dinant le 30 décembre 1991".

En conséquence, le 14 mars 1994, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis.

6. La députation permanente du conseil provincial de Namur rejette le recours introduit par le requérant, par un arrêté du 30 juin 1994. Cette décision est rédigée comme suit :

" Attendu que le projet du requérant consiste d'une part à la régularisation d'une habitation construite en zone agricole au plan de secteur en vigueur et d'autre part en la construction, non réalisée, d'un hangar, à usage d'étable, à côté de l'habitation;

ATTENDU que le requérant a construit l'habitation litigieuse sans attendre les autorisations requises et que suite au refus de permis de bâtir qui lui fut délivré le 06.04.1994, il présente son projet comme étant un projet d'exploitation agricole sous prétexte qu'il détient un petit cheptel de bovins (12) et possède quelques hectares de prairies (14 hectares);

ATTENDU que le requérant, hôtelier et restaurateur de profession, est éleveur à titre tout à fait secondaire et qu'il n'y a pas lieu d'assimiler cette activité accessoire à une exploitation agricole viable au sens de l'article 176 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

ATTENDU, de plus, en raison du caractère limité de l'entreprise accessoire du requérant, que le hangar projeté ne paraît pas indispensable à l'exploitation étant donné que l'abri pour le bétail construit et autorisé en 1991, à quelques 200/300 mètres du nouveau projet, est certainement suffisant actuellement pour accueillir les douze bovins du requérant;

ATTENDU, en conclusion, que le projet n'est pas conforme à la destination agricole de la zone telle que définie par le plan de secteur, lequel a valeur réglementaire;

(...)"

7. Le 8 août 1994, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon.

8. Par un arrêté du 10 janvier 1995, le Ministre rejette le recours et confirme la décision du 30 juin 1994 de la députation permanente du conseil provincial de Namur refusant le permis de bâtir. Cette décision, notifiée au requérant, le 19 janvier 1995, est rédigée notamment comme suit :

" Considérant que le demandeur est hôtelier-restaurateur de profession et qu'il désire, dans le cadre de cette activité, se spécialiser dans une certaine qualité de viande; qu'à cet effet, il possède un cheptel de 12 bêtes; qu'en l'espèce, cette activité complémentaire ne peut, en aucun cas, être assimilée à une exploitation agricole au sens de l'article 176 (du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine);

Considérant, par ailleurs, que ce type d'activité ne peut absolument pas justifier la construction d'une habitation; que, de plus, celle-ci contrevient au bon aménagement des lieux en ce qu'il convient de regrouper les bâtiments d'exploitation et non de les disperser; qu'en effet, la construction litigieuse, ainsi que le projet de hangar, sont éloignés de ± 100 m de l'abri pour bétail;

Considérant, enfin, que le hangar projeté n'a pas lieu d'être du fait que l'intéressé a déjà obtenu un permis de bâtir en 1991 pour un abri pour bétail, et que, vu le caractère très accessoire de l'exploitation, celui-ci s'avère amplement suffisant; qu'en plus, au regard des plans, ledit hangar est relié à l'habitation et présente comme matériaux d'élévation des murs en moellons et une toiture en ardoises naturelles; que, dès lors, la physionomie architecturale du projet s'apparente davantage à un car-port qu'à un hangar;

Considérant, par conséquent, qu'il ne peut être fait droit au recours du demandeur;

(...)"

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 176 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration qui implique l'examen complet des circonstances de

la cause et du défaut de motivation interne, en ce que la décision attaquée a examiné le caractère d'exploitation agricole viable au sens de l'article 176 du CWATUP uniquement au regard du caractère complémentaire de l'activité agricole qui s'inscrit dans le cadre de l'activité de restaurateur du requérant et de la faible importance du cheptel possédé; qu'il reproche à la décision attaquée de n'avoir pas examiné la notion d'exploitation agricole viable au regard des plans de construction déposés et donc d'un point de vue urbanistique, mais de l'avoir examinée au regard des critères économiques précités, totalement étrangers à la réglementation de l'urbanisme, donnant à la définition d'exploitation agricole viable, un sens qu'elle n'a pas et violant ainsi l'article 176 précité; qu'il ajoute qu'à supposer même que l'on puisse déduire de la motivation de l'arrêt attaqué que la partie adverse a estimé que l'exploitation agricole n'est qu'un prétexte pour ériger une construction qui n'est pas à sa place en zone agricole, encore faudrait-il constater dans ce cas l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en effet, selon le requérant, pour apprécier la réalité de la destination agricole des constructions envisagées, l'autorité qui délivre l'autorisation de bâtir doit accorder une importance toute particulière à l'avis émis par les services administratifs spécialisés en la matière quant à la réalité de l'activité agricole et qu'en l'espèce, les faits de la cause, et notamment l'avis des services spécialisés compétents, démontrent l'existence d'une activité agricole réelle et l'adéquation entre les constructions envisagées et une activité normale de l'exploitation agricole; que le requérant relève que rien dans les éléments du dossier ni dans les motifs de la décision attaquée ne permet de déterminer si la partie adverse a réellement examiné cet avis ni de connaître les raisons qui l'ont conduite, si elle a réellement examiné cet avis, à s'en écarter radicalement; que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que si les constructions ne sont pas indispensables à l'activité principale de restaurateur, elles le sont à l'activité accessoire d'agriculteur;

Considérant que la partie adverse répond qu'il y a lieu de tenir compte du but poursuivi par l'exploitant pour apprécier le caractère agricole d'un élevage; qu'elle estime qu'en l'espèce, les constructions projetées ne s'avèrent pas indispensables à l'exploitation du requérant qui est hôtelier-restaurateur de profession, et qu'il ne possède qu'un petit cheptel de douze bovins et seulement quatorze hectares de prairies, ce qui fait de son élevage une activité tout à fait complémentaire, le seul objectif étant de servir à ses clients de la viande d'une qualité particulière; qu'elle relève qu'en outre, le requérant dispose déjà d'un abri pour bétail depuis 1991, implanté à environ deux cents mètres du nouveau projet et que, dès lors, le Ministre a pu estimer valablement qu'un tel abri permettait facilement d'accueillir douze bovins; que la partie adverse fait encore valoir que le requérant est en défaut de démontrer qu'un tel projet s'avère indispensable à son exploitation; qu'elle conclut que l'administration doit apprécier le caractère d'exploitation

agricole non au regard des critères économiques mais en prenant en considération le caractère indispensable de la construction pour une telle exploitation; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que le motif critiqué par le requérant n'est pas de nature à justifier à lui seul l'adoption de l'acte attaqué, mais que le motif déterminant est bien celui relatif au bon aménagement des lieux et tenant à la dispersion des bâtiments d'exploitation, l'habitation et le hangar projeté, qui ressemble plus à un "car-port", s'implantant à environ 100 mètres du bâtiment qui abrite le bétail; qu'elle estime que les autres motifs, dont celui critiqué par le requérant, sont surabondants et que celui-ci n'a par conséquent aucun intérêt à les critiquer; qu'à supposer que ce motif ne soit pas le motif déterminant, la partie adverse s'interroge de toute façon sur l'effet utile de l'annulation de l'acte attaqué dans la mesure où elle serait amenée à adopter la même décision, eu égard au bon aménagement des lieux;

Considérant que le requérant a bien intérêt au moyen; qu'en effet, à supposer que le bon aménagement des lieux, autre motif de la décision attaquée, constitue, comme l'affirme la partie adverse, un motif déterminant, le bien-fondé du moyen suffit cependant à entraîner l'annulation de l'acte attaqué; que sa lecture montre en effet que le motif critiqué est au moins, sinon le seul soutien nécessaire au dispositif;

Considérant que la demande de permis de bâtir porte sur la régularisation de la construction d'une habitation de ferme, d'une part, et sur la construction d'un hangar agricole, d'autre part, tous deux situés en zone agricole; que la zone agricole est définie comme suit par l'article 176 du CWATUP, tel qu'il était en vigueur au moment de l'acte attaqué :

" Article 176. 4.1. 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. (...)";

Considérant qu'une activité d'élevage de bovins constitue, par sa nature, une activité agricole; que l'article 176 du CWATUP ne précise pas si l'exploitation doit constituer la profession du demandeur de permis; que cette précision a été apportée - en ce qui concerne uniquement le logement des exploitants - à l'article 35 du nouveau CWATUP qui dispose que "la zone agricole (...) ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession (...)"; que le texte initial du projet de décret précisait que l'agriculture devait être la "profession principale" du demandeur mais que cette précision a été retirée suite à un amendement; que rien ne permet donc d'exclure qu'une activité agricole exercée

à titre secondaire puisse constituer une exploitation agricole au sens de l'article 176 du CWATUP;

Considérant que le caractère viable de l'exploitation n'est requis qu'à propos des installations d'accueil, mais non à propos des "constructions indispensables à l'exploitation" ou du "logement des exploitants"; que l'administration a uniquement à contrôler si, d'un point de vue urbanistique, il s'agit effectivement d'une véritable exploitation agricole, en d'autres termes si, au vu des plans de construction déposés, il peut être admis raisonnablement que l'exploitation qu'abriteront les bâtiments projetés n'est pas un prétexte pour ériger une construction qui n'est pas à sa place dans une zone agricole;

Considérant qu'à cet égard, l'avis des services spécialisés en la matière constitue un élément d'appréciation quant à la réalité de l'activité agricole; qu'en l'espèce, la réalité de l'activité complémentaire du requérant comme éleveur de bovins n'est pas contestée et se trouve attestée par le service Gestion des exploitations du Ministère de l'Agriculture; que, dès lors que l'article 176 du CWATUP n'exige pas que l'exploitation agricole constitue l'activité principale du demandeur ni même qu'elle constitue sa profession, l'élevage du requérant constitue bien, au sens de la disposition précitée, une exploitation agricole; que la circonstance que l'activité d'élevage soit exercée au profit de l'hôtel-restaurant du demandeur est une considération d'ordre économique étrangère à la réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;

Considérant que, s'il est vrai qu'au sens de l'article 176 du CWATUP, seules "les constructions indispensables à l'exploitation" peuvent être autorisées en zone agricole, cette exigence n'est pas formulée en ce qui concerne le logement de l'exploitant;

Considérant qu'enfin, les raisons pour lesquelles la partie adverse s'est départie de l'avis favorable émis par le service Gestion des exploitations du Ministère de l'Agriculture n'apparaissent ni de la motivation de la décision attaquée ni d'aucune pièce du dossier administratif; que la décision attaquée n'est dès lors pas correctement motivée et viole l'article 176 du CWATUP;

Considérant que le moyen est par conséquent bien fondé;

Considérant que l'examen des autres moyens invoqués par le requérant ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus; qu'il n'y a dès lors pas lieu de les examiner,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme pour la Région wallonne du 10 janvier 1995, confirmant l'arrêté du 30 juin 1994 de la députation permanente du conseil provincial de Namur et refusant le permis de bâtir pour la construction d'une habitation de ferme (régularisation) et d'un hangar agricole, sur un terrain sis à 5501 Dinant (Sorinnes), rue de la Lisonette, et cadastré section A, n^{os} 1b et 2b.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-cinq septembre deux mille un par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.