

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 256.909 du 22 juin 2023

A. 237.984/XIII-9877

En cause :

- 1. la société anonyme SOCIETE AGRICOLE ET FORESTIERE D'ARVILLE,**
- 2. DUBOIS** Grégory,
- 3. HOUBION** Graziella,
- 4. BEAUDOINT** Antoine,
- 5. RIFFLARD** Catherine,

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Stéphane NOPERE et
Caroline MARCHAL, avocats,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Namur,

contre :

la commune d'Assesse,
représentée par son collège communal.

Partie requérante en intervention :

GERARD Delphine,
ayant élu domicile chez
M^e Thibaut BOUVIER, avocat,
avenue Reine Elisabeth 40
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 décembre 2022, la société anonyme (SA) société agricole et forestière d'Arville, Grégory Dubois, Graziella Houbion, Antoine Beaudoint et Catherine Riffard demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 17 octobre 2022 par laquelle le collège communal d'Assesse délivre à Delphine Gérard un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une écurie de huit boxes et d'un appartement sur un bien sis rue Surles-Sarts à Sart-Bernard et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 février 2023, Delphine Gérard demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 22 mai 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 juin 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Caroline Marchal, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nusrat Tabassum, *loco* M^e Thibaut Bouvier, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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

3. Le bien concerné par l'acte attaqué est implanté rue Sur-les-Sarts à Sart-Bernard, cadastré 4^e division, section A, n^{os} 77, 77/2 et 83/2.

Il se situe en zone agricole au plan de secteur de Namur, approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986. Il se trouve également en zone agricole au schéma de développement communal (SDC) d'Assesse, anciennement schéma de structure communal, adopté le 28 janvier 2010 et entré en vigueur le 21 juillet 2010.

4. Une première demande de permis d'urbanisme, portant sur la construction d'une écurie et d'un appartement, d'un hangar à foin, d'une fumière,

d'une piste extérieure et d'une zone de parking, fait l'objet d'une décision de refus du 19 octobre 2020 du collège communal d'Assesse.

Une deuxième demande de permis d'urbanisme sur un projet identique, introduite le 28 octobre 2020, donne lieu à la délivrance d'un permis d'urbanisme par le collège communal d'Assesse le 21 décembre 2020. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande en suspension. À la suite du retrait de la décision précitée du 21 décembre 2020 par une décision du collège communal du 22 novembre 2021, le Conseil d'État constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur ce recours par un arrêt n° 254.767 du 17 octobre 2022. Par une décision du 24 janvier 2022, le collège communal refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 12 mai 2022, une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant le même objet est introduite par Delphine Gérard.

La demande fait l'objet d'un accusé de réception de dossier complet le 31 mai 2022.

6. Les avis suivants sont émis dans le cadre de l'instruction de la demande :

- avis favorable conditionnel du 21 juin 2022 de la cellule Cours d'eau du service technique Environnement de la province de Namur;
- avis favorable du 4 juillet 2022 du service extérieur de la direction du Développement rural du Service public de Wallonie (SPW);
- avis favorable conditionnel du 11 août 2022 du service technique de la commune d'Assesse.

L'avis du fonctionnaire délégué, réceptionné hors du délai légal, est réputé favorable.

7. Le 13 octobre 2022, la SA société agricole et forestière d'Arville introduit une réclamation auprès du collège communal d'Assesse.

8. Le 17 octobre 2022, le collège communal décide d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

9. La requête en intervention introduite par Delphine Gérard, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Débats succincts

10. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les premier et troisième moyens sont fondés.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête unique

11. Le troisième moyen est pris de la violation des articles D.II.10 et D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT), des prescriptions contenues au point 3.4.1.3 du schéma de structure communal, devenu schéma de développement communal (SDC) d'Assesse, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, de l'insuffisance dans les motifs et du défaut de motivation.

12. Les parties requérantes considèrent que le projet autorisé par l'acte attaqué ne respecte pas les prescriptions contenues au point 3.4.1.3 du SDC, dès lors qu'il est implanté de manière isolée, à l'écart des villages existants et à une distance de plus de 650 mètres de la zone d'habitat la plus proche.

Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate pour justifier cet écart au regard de l'article D.IV.5 du CoDT. Elles critiquent tout d'abord le fait que la motivation de l'acte attaqué ne renvoie qu'aux justifications contenues dans la demande de permis d'urbanisme, qui ne leur paraissent pas adéquates. Elles indiquent qu'il ne peut être considéré que le projet est situé « à proximité » d'habitations et d'une zone « densément bâtie » en zone agricole, alors que le projet est isolé et que les habitations existantes datent d'avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, en sorte qu'elles ne peuvent être prises en compte. Au vu de l'isolement du projet litigieux, elles critiquent le motif de l'acte attaqué selon

lequel le projet « pourrait limiter le mitage de la zone agricole en densifiant le tissu bâti ».

Elles contestent que l'écart et l'implantation du projet puissent être justifiés en raison des « contraintes de voisinage liées au type d'exploitation (nuisances olfactives, bruit, ombre, etc.) », dès lors que ces contraintes ne peuvent être prises en compte que dans la troisième hypothèse visée par le SDC, lorsque le projet est implanté à une « distance maximum de 125 à 300 mètres de la zone d'habitat ». Elles relèvent qu'en l'espèce, le projet se situe à une distance deux fois plus importante et elles considèrent que le « type d'exploitation » ne peut donc permettre de justifier l'écart relatif à l'implantation du projet à une distance plus importante que 300 mètres. Elles considèrent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de démontrer que l'écart est justifié en tant qu'il ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le SDC. Elles estiment que l'objectif de ce schéma est d'éviter la « dispersion des nouvelles constructions », lequel objectif n'a pas été préalablement identifié dans l'acte attaqué. Elles font valoir que la motivation de l'acte attaqué ne démontre pas que cet objectif n'est pas compromis par le projet qui est implanté de manière isolée et qui engendre un mitage de la zone agricole, ce qui a été relevé par la direction du Développement rural dans ses avis, ainsi qu'un « impact paysager négatif ». Elles considèrent que les motifs selon lesquels il existe des constructions situées en zone agricole qui ont « déjà [...] entraîné un mitage important » et qu'« il n'est pas rare de retrouver des exploitations agricoles isolées situées le long de chemins agricoles » ne font que démontrer que l'objectif du schéma est déjà compromis et aggravé par le projet.

Elles ajoutent que la motivation de l'acte attaqué ne comporte aucun motif quant à la condition de l'écart relative à la participation du projet à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis et elles considèrent que le motif selon lequel « le projet ne nuit pas à la destination générale de la zone et à son caractère architectural » est stéréotypé et ne démontre pas que l'autorité a concrètement apprécié l'écart au regard de la condition précitée.

Elles exposent encore qu'il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué de procéder à la vérification concrète de l'admissibilité de l'écart au regard des conditions légalement prévues et de répondre adéquatement à la réclamation du 13 octobre 2022 de la première d'entre elles.

B. La requête en intervention

13. La partie intervenante estime qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a bien pris en considération l'écart du projet au regard de l'implantation prévue au SDC, ainsi que les conditions légalement prévues pour admettre un tel écart. Elle observe que les écarts du projet litigieux aux prescriptions du SDC sont relatifs à l'implantation des constructions en zone agricole. Elle tire de ces prescriptions l'objectif d'éviter la dispersion des nouvelles constructions dans la zone agricole mais aussi celui de permettre l'intégration des nouvelles constructions dans le cadre rural bâti et non bâti existant, de sorte que la justification selon laquelle cet objectif n'est pas compromis se confond avec celle relative à la contribution du projet à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Elle trouve dans la motivation de l'acte attaqué l'identification de l'objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenu dans le SDC, plus particulièrement dans les prescriptions qui sont relatives à l'implantation de nouvelles constructions en zone agricole. Elle relève que l'auteur de l'acte attaqué s'est tout d'abord valablement référé à la justification de l'écart contenue dans le cadre 7 du formulaire de demande de permis d'urbanisme pour ensuite se rallier à cette justification en l'estimant fondée. Elle est d'avis que les parties requérantes tentent de substituer leur appréciation à celle de l'autorité, alors que celle-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à l'admissibilité d'un écart au regard des conditions prévues à l'article D.IV.5 du CoDT.

Elle soutient qu'en se référant à la justification de l'écart contenue dans le formulaire de demande, l'auteur de l'acte attaqué pouvait valablement avoir égard à l'existence de constructions au sein de la zone agricole en cause et ce, indépendamment du fait que ces dernières aient ou non été érigées avant l'entrée en vigueur du plan de secteur. Elle fait valoir que, quelle que soit leur origine et même leur affectation, ces constructions font partie du cadre bâti ou du « tissu bâti » existant qu'il y a lieu de prendre en considération pour apprécier l'intégration du projet dans son environnement le plus proche.

Elle déduit des prescriptions du SDC que le cadre bâti qui est susceptible d'être pris en considération se situe dans un rayon d'environ 300 mètres, en sorte que l'implantation de nouvelles constructions « à l'écart du village, de manière isolée », n'est pas interdite mais, en principe, « avec une distance maximum de 125 à 300 mètres de la zone d'habitat ». Elle indique qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la référence à la distance du projet par rapport aux constructions

existantes en zone agricole et non pas par rapport à « la zone d'habitat » la plus proche est raisonnablement justifiée et elle soutient que les prescriptions du SDC permettent une implantation « à l'écart du village », qui peut, comme en l'espèce, se situer en dehors de toute zone d'habitat.

Elle fait valoir qu'il ressort des prescriptions du SDC que la distance de 300 mètres par rapport aux constructions existantes et l'implantation du projet de manière isolée, à l'écart de ces constructions, sont également justifiables au regard des incidences que le projet litigieux pourrait générer sur son environnement le plus proche.

Elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur considère que le projet est admissible à l'endroit considéré et ce, nonobstant l'avis favorable du service extérieur de Wavre de la direction du Développement rural.

IX.2. Examen

14. Conformément à l'article D.II.16, alinéa 1^{er}, du CoDT, le SDC a une valeur indicative.

Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un schéma – tel le SDC – ou d'un guide sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, lequel est rédigé comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

La démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions.

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité.

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée, sous la réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

Toute prescription ou indication d'un schéma ou d'un guide ne constitue pas nécessairement un objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. En effet, considérer que toute prescription définit un objectif revient à rendre impossible tout écart à ce guide alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu de l'article D.III.8. du CoDT.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de l'administration communale quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

15. En l'espèce, le SDC d'Assesse comporte les prescriptions suivantes en termes d'implantation (3.4.1.3) :

« L'extension d'exploitations existantes est toujours privilégiée. La dispersion des nouvelles constructions dans la zone agricole est à éviter.

L'implantation de nouvelles constructions peut se faire :

- Soit en bordure du village, en prolongement du bâti existant;

- Soit à l'écart du village, en extension d'une exploitation existante;
- Soit à l'écart du village de manière isolée, avec une distance maximum de 125 à 300 mètres de la zone d'habitat. La Commune peut préciser la distance sur [la] base du type d'activité et en référence à la liste des activités et installations soumises à permis d'environnement.

Les deux premières solutions sont à favoriser. La troisième solution peut se justifier par des contraintes de voisinage liées au type d'exploitation (nuisances olfactives, bruit, ombre, etc.).

À l'exception de l'extension d'un bâtiment existant, les nouvelles constructions éviteront de s'implanter sur les lignes de crêtes dégagées et plus particulièrement si ces dernières se situent dans un périmètre d'intérêt paysager.

Les constructions doivent, dans la mesure du possible, être groupées. Le logement de l'exploitant ne peut pas être isolé. La construction d'une nouvelle habitation répond aux recommandations formulées pour la zone d'habitat à caractère villageois de classe II.

[...] ».

Après avoir rappelé les prescriptions précitées du SDC, l'auteur de l'acte attaqué expose ce qui suit :

« Identification de l'écart

Le bâtiment principal, occupé par l'écurie et le logement de l'exploitant agricole, objet de notre demande s'implante à :

- +/- 650 m de la zone d'habitat à caractère rural; sise rue du Tronquoy, à Sart-Bernard;
- +/- 300 m de la première maison du hameau situé au début de la rue sur-les-sarts, composé d'une dizaine de maisons et d'une exploitation agricole, toutes sises en zone agricole.
- +/- 280 m d'une ancienne exploitation agricole reconvertie en logements, sise en zone agricole, au bout de la rue sur les Sarts n° 9 et 10.
- +/- 190 m d'une habitation; sise en zone agricole, rue Pré Mouchon, n° 2A, à Sart-Bernard.
- +/- 220 m d'une habitation; sise en zone forestière, rue Pré Mouchon, n° 2, à Sart-Bernard.

Attendu que le cadre 7 du formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe 4) justifie les demandes d'écarts comme [il] suit :

“ Différentes possibilités d'implantation sont détaillées dans le point 3.4.1.3 du SDC. En toute logique, les deux premières possibilités sont à écarter. Quant à la troisième, elle fait référence à une implantation comprise entre 125 m et 300 m par rapport à la zone d'habitat.

Or, la zone d'habitat (à caractère rural, telle que définie au Plan de Secteur), la plus proche est située de l'autre côté de l'autoroute E411, à +/- 650 m du terrain sur lequel s'implante notre projet.

Cependant, et bien qu'elles soient reprises en zone agricole, d'autres zones d'habitat (se présentant sous la forme de constructions isolées ou d'un regroupement de maisons) sont implantées à proximité du terrain faisant l'objet de notre demande.

En effet, plusieurs constructions sont essaimées dans la zone agricole autour du terrain sur lequel s'implante notre projet. Que ce soit le petit hameau à l'entrée de la rue sur-les-Sarts, assez densément bâti; ou les anciens bâtiments agricoles reconvertis en logements qui occupent le fond du cul-de-sac; ou

encore les maisons de la rue Pré Mouchon; tous sont visibles depuis le terrain et situés à une distance comprise entre +/- 190 m et 300 m.

Aussi, l'implantation de notre projet, centrale par rapport à toutes ces entités, pourrait apporter un liant au bâti, ou à tout le moins constituer un jalon, un repère visuel supplémentaire dans le maillage des constructions existantes.

Mieux, du fait de son implantation centrale, notre proposition pourrait limiter le mitage de la zone agricole en densifiant le tissu bâti.

De plus, et comme c'est précisé dans la troisième possibilité d'implantation de nouvelles constructions en zone agricole, une plus grande distance entre le bâti existant et notre terrain peut être mise en œuvre afin de limiter les éventuelles nuisances inhérentes à l'exploitation agricole projetée (olfactives, sonores, ...).

Dans le cadre d'un élevage équin, avec, entre autres, la mise en œuvre de 8 boxes, d'une piste en plein air et d'une fumière couverte, le maintien d'une distance comprise entre +/- 190 m et 300 m semble opportun, aussi bien pour l'exploitant agricole que pour le voisinage.

Ainsi, notre demande ne compromet pas le bon aménagement des lieux, et par extension les objectifs poursuivis par le Schéma de Développement Communal".

[...]

Considérant que le Collège estime, au vu des éléments susmentionnés (cadre 7 du formulaire de demande de permis d'urbanisme), que la demande d'écart par rapport au point 3.4.1.3 du Schéma de Développement Communal est tout à fait fondée et que cette dernière n'entraînera pas un mitage important de la zone agricole et ne compromettra pas le bon aménagement des lieux.

Considérant [...] que cette demande d'écart respect donc bien l'article D.IV.5 du Code, vu que [la demanderesse] a clairement démontré que celle-ci :

- Ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation.
- Contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Considérant que les différentes constructions se développeront le long de la rue Sur-Les-Sarts, étant une voirie communale carrossable, équipée en eau, électricité et télécom.

Considérant que le projet se situera effectivement à +/- 700 mètres de la zone d'habitat la plus proche mais à moins de 300 mètres d'habitations existantes situées également en zone agricole et ayant déjà donc entraîné un mitage important de cette dernière.

Considérant que certaines de ces habitations ont fait l'objet de permis d'urbanisme (transformation-agrandissement) après l'entrée en vigueur du plan de secteur.

Considérant que dans nos paysages condruzien, il n'est pas rare de retrouver des exploitations agricoles isolées situées le long de chemins agricoles.

Considérant que la configuration proposée pour le bâtiment principal (logement situé au-dessus des écuries) permet de minimiser l'articulation des terres et de maximiser la compacité des volumes. Autour de celui-ci, graviteront les fonctions secondaires indispensables à l'activité d'élevage ainsi que les différents espaces extérieurs aménagés soit dans le cadre de l'activité d'élevage, soit dans le cadre privé.

Considérant que cette configuration respecte l'objectif suivant du Schéma de Développement Communal : "Les constructions doivent, dans la mesure du possible, être groupées. Le logement de l'exploitant ne peut pas être isolé".

Considérant que l'aménagement de la piste non-couverte et de la zone de stationnement nécessiteront certaines modifications superficielles du relief du terrain.

Considérant que le hangar à foin sera réalisé suivant les mêmes codes et matériaux (parallélépipède rectangle avec bardage bois et couverture en tôle métallique profilée) que le bâtiment principal afin de renforcer la cohérence architecturale de l'ensemble du projet ».

16. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a identifié comme objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme le fait, d'une part, d'éviter un « mitage important de la zone agricole » et, d'autre part, de ne pas compromettre le bon aménagement des lieux. Si le second objectif n'a pas de portée spécifique dès lors que tout projet urbanistique doit nécessairement poursuivre ce but, il reste qu'il n'apparaît pas déraisonnable de s'en autoriser, tant qu'il s'appuie sur un autre objectif admissible, lequel doit avoir une portée plus spécifique. Sur ce point, il n'est pas soutenu que la détermination du premier objectif poursuivi d'éviter un mitage important de la zone agricole repose sur une erreur manifeste d'appréciation. Partant, la motivation de l'acte attaqué doit faire apparaître à suffisance en quoi le projet litigieux n'emporte pas un mitage trop important de la zone agricole, en tant qu'il s'agit, ce faisant, de ne pas compromettre le bon aménagement des lieux.

Afin d'apprécier dans quelle mesure ces objectifs ne sont pas compromis à la suite de l'admission de l'écart sollicité aux prescriptions reprises au point 3.4.1.3 du SDC, l'auteur de l'acte attaqué se fonde, notamment, sur la justification contenue dans le cadre 7 du formulaire de demande de permis d'urbanisme. Il fait toutefois précéder ces considérations d'un relevé des distances entre le projet, la zone d'habitat à caractère rural et les habitations les plus proches. Sur la base tant du cadre 7 que du relevé des distances précité, l'auteur de l'acte attaqué émet ensuite sa propre appréciation en fait et en opportunité. Il s'ensuit qu'il ne peut être tenu compte, de manière isolée, des considérations extraites du cadre 7 du formulaire de demande, sans les lier à l'appréciation propre à l'auteur de l'acte attaqué. Ainsi, s'il est allégué, dans le cadre 7 précité, que le projet litigieux se situe « à proximité » d'habitations, cette affirmation est nuancée par l'auteur de l'acte attaqué qui calcule, sans être démenti par les parties requérantes, que le projet « se situera effectivement à +/- 700 mètres de la zone d'habitat la plus proche mais à moins de 300 mètres d'habitations existantes situées également en zone agricole ».

Par ailleurs, le périmètre « densément bâti » dont s'autorise la demanderesse de permis se limite au « petit hameau à l'entrée de la rue sur-les-Sarts », ce qui n'est pas erroné en fait.

Il n'est pas inadmissible de tenir compte de l'existence d'habitations construites préalablement à l'entrée en vigueur du plan de secteur et du SDC pour apprécier le contexte bâti dans lequel s'implante le projet litigieux et, dans ce cadre, pour déterminer dans quelle mesure l'écart sollicité est de nature à ne pas compromettre les objectifs d'éviter un mitage important de la zone agricole et d'assurer le bon aménagement des lieux.

Enfin, s'agissant de motiver l'admissibilité d'un écart au SDC, l'auteur de l'acte attaqué n'est pas contraint de faire usage des motifs de justification qui y sont repris uniquement dans les cas de figure énoncés, tant que son appréciation n'est pas déraisonnable et ne repose pas sur une erreur en fait. Il s'ensuit qu'il peut tenir compte des contraintes de voisinage liées à l'exploitation litigieuse, quand bien même le projet n'entre pas dans la troisième hypothèse visée à l'alinéa 2 de la prescription 3.4.1.3.

L'auteur de l'acte attaqué, faisant tout d'abord siens les développements ressortant du cadre 7 du formulaire de demande de permis, prend en compte le cadre bâti existant dans lequel s'implante le projet. Ce faisant, il constate que plusieurs constructions ont essaimé dans la zone agricole autour du terrain litigieux, et il en précise les distances. Il estime qu'un tel projet « pourrait apporter un liant au bâti, ou à tout le moins constituer un jalon, un repère visuel supplémentaire dans le maillage des constructions existantes ». Il y voit la possibilité de limiter le mitage de la zone agricole en densifiant le tissu bâti. Il insiste encore sur l'intérêt de prévoir une plus grande distance entre le bâti existant et le terrain litigieux afin de limiter les nuisances inhérentes au projet concerné.

Il confirme ensuite largement, par les motifs qu'il a lui-même rédigés, la plupart des points qui précèdent, tout en objectivant les distances concernées. Il relève encore que les habitations existantes les plus proches du projet ont déjà entraîné un mitage important de la zone agricole visée. Il insiste sur la spécificité des paysages condruziens, où il n'est pas rare de retrouver des exploitations agricoles isolées situées le long de chemins agricoles.

Partant, il ne peut être conclu, aux termes de débats succincts, que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate quant à la démonstration de l'admissibilité de l'écart litigieux en tant qu'il ne peut pas compromettre les

objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le SDC, conformément à l'article D.IV.5, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoDT.

Concernant la condition ressortant du *secundo* de l'article D.IV.5, alinéa 1^{er}, du Code, s'agissant de contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, l'auteur de l'acte attaqué observe que « dans nos paysages condruziens, il n'est pas rare de retrouver des exploitations agricoles isolées situées le long de chemins agricoles ». Ce faisant, il fait le rapprochement entre le projet litigieux et le contexte paysager préexistant. Il explicite également les caractéristiques de la configuration du bâtiment principal qui permettent, à son sens, « de minimiser l'artificialisation des terres et de maximiser la compacité des volumes ». Les parties requérantes ne soutiennent pas que cette appréciation repose sur une erreur manifeste d'appréciation ou en fait. Sur cette condition non plus, les débats succincts ne permettent pas de conclure au bien-fondé du grief exposé par les parties requérantes.

17. Enfin, le grief par lequel les parties requérantes soutiennent qu'il n'a pas été répondu adéquatement à la réclamation du 13 octobre 2022 de la première d'entre elles se confond avec celui formulé à l'occasion de la seconde branche du premier moyen. Il y est donc renvoyé (points 26 et 27).

18. Partant, le troisième moyen ne peut pas, à ce stade, être jugé fondé.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête unique

19. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.36 et D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, plus particulièrement du principe de confiance légitime, de sécurité juridique et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence d'examen sérieux du dossier, du défaut de motivation, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs.

20. Dans une première branche, les parties requérantes considèrent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur a décidé d'autoriser le projet alors qu'il est identique à celui

présenté dans les précédentes demandes de permis d'urbanisme, qu'elle a refusées. Elles rappellent que l'auteur de l'acte attaqué a considéré, dans le cadre de ces précédentes demandes, que le projet litigieux entraîne un « important mitage de la zone agricole » et un « impact paysager négatif ». Elles exposent en quoi elles considèrent que les justifications contenues dans le dossier de demande de permis d'urbanisme à ce propos ne sont pas adéquates.

Elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le projet a été autorisé alors que, dans sa décision de refus du 24 janvier 2022, l'autorité a considéré que le caractère indispensable des constructions projetées n'était pas établi et qu'il n'était également pas démontré que l'activité d'élevage projetée constituait l'activité professionnelle de la demanderesse de permis.

Elles n'aperçoivent pas, dans les motifs de l'acte attaqué, les raisons ayant conduit son auteur à considérer le projet comme étant conforme à la destination de la zone agricole au plan de secteur alors qu'il n'y a aucun élément nouveau. Elles en concluent que, par rapport aux précédentes demandes de permis d'urbanisme refusées, l'auteur de l'acte attaqué a opéré un revirement d'attitude injustifié.

21. Dans une seconde branche, elles font valoir que la motivation de l'acte attaqué ne constitue pas une réponse adéquate à la réclamation du 13 octobre 2022 de la première d'entre elles, notamment quant aux critiques relatives au fait que le projet n'est pas conforme à la destination de la zone agricole au plan de secteur, que l'écart au SDC n'est pas justifié et que le projet a un impact paysager négatif qui va compromettre le cadre de vie des riverains ainsi que le bon aménagement des lieux.

B. La requête en intervention

22. Sur la première branche, la partie intervenante fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas opéré de revirement d'attitude injustifié, au vu de l'évolution administrative des demandes de permis d'urbanisme successives. Selon elle, la seule circonstance que ces demandes de permis aient eu le même objet ne suffit pas pour conclure à un tel revirement.

Elle fait valoir que si la première demande de permis a été refusée par une décision du 19 octobre 2020, c'est en raison, principalement, de l'avis défavorable du service extérieur de Wavre de la direction du Développement rural,

selon lequel la conformité de la demande à la destination de la zone agricole au plan de secteur n'était pas établie. Elle relève que, dans le cadre de la deuxième demande de permis ainsi qu'à la suite des précisions fournies par elle, le service extérieur a émis un avis favorable, de sorte que le motif principal de refus de la première demande de permis a été levé et le permis sollicité a alors été délivré par une décision du 21 décembre 2020. Elle précise que si ce permis a ensuite été retiré et finalement refusé par l'auteur de l'acte attaqué, c'est parce qu'il considérait que l'écart au SDC devait être justifié dans la demande, que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement devait être complétée s'agissant du charroi et que l'activité professionnelle d'élevage de chevaux ainsi que le caractère indispensable des constructions et installations devaient être précisés.

Elle renvoie à son argumentation sur les deuxième et troisième moyens, par laquelle elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué a apprécié et motivé adéquatement l'écart à l'implantation prévue au SDC, en ce compris l'intégration du projet dans son environnement bâti et non bâti, qu'il s'est fondé sur l'avis favorable du service extérieur de Wavre du 4 juillet 2022 précité et sur le dossier de demande de permis d'urbanisme pour prendre en considération l'activité professionnelle d'élevage de chevaux et le caractère indispensable des constructions et installations projetées. Elle considère que cette motivation permet de comprendre les raisons pour lesquelles le permis d'urbanisme sollicité a finalement été délivré.

Elle considère que les parties requérantes ne démontrent pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation quant à ce et tentent de substituer leur propre appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué.

23. Sur la seconde branche, elle fait valoir que les critiques contenues dans la réclamation du 13 octobre 2022 de la première partie requérante sont identiques à celles qui avaient été formulées lors du précédent recours. Elle en déduit que ces critiques ont déjà été prises en considération dans le cadre de la dernière demande de permis et dans le cadre de l'instruction de cette dernière par l'auteur de l'acte attaqué. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué permet de répondre adéquatement à l'ensemble de ces critiques, la réclamation ne contenant d'ailleurs aucun élément nouveau ou pertinent.

Elle ajoute que, conformément à l'article D.IV.33 du CoDT, l'accusé de réception de la dernière demande de permis d'urbanisme a été adressé le 31 mai 2022 et que le délai étant en l'espèce de 115 jours et ayant été prorogé de 30 jours conformément à l'article D.IV.46 du CoDT, il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué de statuer sur la demande de permis d'urbanisme pour le 23 octobre 2022 au plus

tard. Elle précise que la dernière séance utile pour statuer sur la demande étant le 17 octobre 2022 et la réclamation précitée ayant été adressée le 13 octobre 2022, soit seulement 4 jours avant cette dernière séance utile, l’auteur de l’acte attaqué aurait pu valablement considérer qu’il n’était pas en mesure de la prendre en compte. Elle souligne toutefois en quoi, selon elle, l’autorité a pris cette réclamation en considération.

VII.2. Examen

VII.2.1. Sur la première branche

24. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou similaires.

La motivation en la forme de l'acte attaqué doit cependant permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

25. Le projet autorisé par l'acte attaqué intervient dans le cadre d'une troisième demande de permis. Il n'est pas contesté qu'il est identique à celui ayant fait l'objet d'une décision de refus du 19 octobre 2020 au terme d'une première demande de permis et d'une décision de délivrance de permis du 21 décembre 2020, retirée le 24 janvier 2022, à l'occasion d'une deuxième demande de permis.

En effet, le projet visé par les trois demandes successives de permis porte sur la construction d'un bâtiment principal de +/- 120 m² (boxes et appartement), d'un hangar à foin de +/- 98 m², d'une fumière de +/- 23 m² avec fosse de rétention étanche, d'une piste extérieure de 600 m² et d'une zone de parking et ce, sur un même bien et avec la même implantation.

Toutes les décisions précitées sont l'œuvre du collège communal de la partie adverse.

Les parties requérantes concentrent leur grief quant au revirement d'attitude sur la question du mitage de la zone agricole et de l'impact paysager.

La décision de refus du 19 octobre 2020 du collège communal d'Assesse sur la première demande de permis repose sur l'avis défavorable du 31 juillet 2020 du service extérieur de la direction du Développement rural – qui conclut, faute de production des documents par la demanderesse, que « l'activité est un *hobby*, [...] effectuée à titre complémentaire », que « le mitage reste important avec l'impact paysager négatif que cela comporte » et que « les normes en termes de nombre de poulinières ne sont pas remplies » – et sur l'avis défavorable du 9 septembre 2020 de la commission consultative communale d'aménagement du territoire (CCATM) – qui déplore l'absence de démonstration par la demanderesse de sa qualité

d'agricultrice et que l'activité est agricole –. Le collège communal conclut sa décision de refus comme il suit :

« Considérant qu'au vu des éléments développés ci-dessus et au vu de la situation actuelle (la demande[resse] n'est pas agricultrice et la demande n'est pas agricole), le Collège ne peut que constater la non-compatibilité de la présente demande avec la zone agricole ».

Sur la deuxième demande de permis, la décision de délivrance du permis d'urbanisme du 21 décembre 2020 du collège communal a fait l'objet d'une décision de retrait le 22 novembre 2021, puis d'une décision de refus du 24 janvier 2022 aux motifs que « la demande de permis ne motive aucun écart par rapport aux choix d'implantation », que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire principalement quant au charroi, que « la demande ne justifie pas le caractère indispensable des constructions projetées pour l'activité agricole exercée et le statut professionnel de la demanderesse » et encore que cette dernière ne démontre pas que son activité professionnelle est agricole. Ces motifs de refus portent sur l'incomplétude de la demande de permis, sans qu'il n'en ressorte une prise de position de l'autorité quant à l'admissibilité du projet au regard du bon aménagement des lieux, encore moins sur les questions spécifiques du mitage de la zone agricole et de l'impact paysager.

Les motifs de l'acte attaqué font, quant à eux, apparaître que la décision de délivrance du permis repose dorénavant sur un avis favorable du 4 juillet 2022 du service extérieur de la direction du Développement rural, qui estime, sur la base des informations reçues, que l'objet de la demande est bien conforme à la zone, tout en relevant que « [l]e mitage reste cependant important avec l'impact paysager négatif que cela comporte ».

Par les motifs reproduits sous le point 15, l'auteur de l'acte attaqué aborde la question du mitage de la zone agricole et de l'impact paysager. Il ne peut être conclu, aux termes de débats succincts, que de tels motifs ne permettent pas de justifier adéquatement le revirement d'attitude sur ces deux aspects spécifiques, ce revirement étant limité, du reste, au fait que l'auteur de l'acte attaqué a fait sien l'avis défavorable du 31 juillet 2020 du service extérieur dans sa décision de refus du 19 octobre 2020.

Il s'ensuit que la seconde branche du premier moyen ne peut pas, à ce stade, être jugée fondée.

VII.2.2. Sur la seconde branche

26. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été formulées en temps utiles par les riverains. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsque des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

27. En l'espèce, par sa réclamation du 13 octobre 2022, la première partie requérante soutient, en substance, que la délivrance du permis d'urbanisme emporte un revirement de position injustifiable, que le projet n'est pas compatible avec la zone agricole au plan de secteur faute de démonstration en ce sens de la demanderesse de permis, que la justification de l'écart au SDC apportée dans la demande de permis d'urbanisme ne permet pas de considérer qu'il peut être autorisé dans le respect des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT et, enfin, que le projet a un impact négatif sur le contexte environnant (mitage important de la zone agricole, dégradation du paysage agricole et du cadre de vie des riverains).

Après avoir résumé les griefs ressortant de la réclamation précitée, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que le Collège a justifié le précédent refus par une absence d'argumentaires concernant l'écart par rapport au SDC, par rapport à la compatibilité du projet avec la zone agricole (absence de justificatifs) ainsi que par le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Considérant que le Collège estime que la présente demande (et ses différentes annexes) répond maintenant tout à fait aux manquements et absence de motivation formulés ci-dessus.

Considérant que les réponses concernant le non-respect du plan de secteur (activité reconnue par la Direction du Développement Rural), de l'écart par rapport au SDC et l'impact négatif du projet dans son contexte environnant sont clairement détaillées ci-dessus.

Considérant que le SDC est un outil de stratégie Communal et que seuls le Collège Communal et le Fonctionnaire Délégué sont compétents pour se positionner sur les demandes d'écarts (et non pas une tierce personne) ».

Outre ces motifs, l'acte attaqué aborde, dans les motifs déjà exposés sous le point 15, l'admissibilité de l'écart sollicité aux prescriptions du SDC et la question du mitage allégué de la zone agricole.

Par ailleurs, la problématique de la démonstration de la compatibilité du projet avec la zone agricole ressort de l'avis favorable du 4 juillet 2022 du service extérieur de la direction du Développement rural, que fait sien l'auteur de l'acte attaqué en ces termes :

« Considérant que suivant les informations fournies par la direction du Développement rural, la présente demande est tout à fait conforme à la zone agricole et rentre donc bien dans le champ d'application de l'article D.II.36 du Code. L'activité de [la demanderesse] est donc maintenant bien reconnue comme activité professionnelle, vu que cette dernière est inscrite [auprès de la] BCE comme activité "d'élevage de chevaux et d'autres équidés" depuis le 15/06/2020.

Considérant que [la demanderesse] a bien démontré dans le cadre 6 du formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe 4) que les différentes fonctions détaillées ci-dessus (boxes, hangar à foin, fumière couverte, *paddock*, piste non couverte, logement de l'exploitant, jardin, parking et accès carrossable) sont indispensables à la pratique de l'activité professionnelle d'élevage et à la vie privée de l'exploitant ».

Ces différents éléments ne permettent pas de juger, aux termes de débats succincts, que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate en réponse aux griefs ressortant de la réclamation du 13 octobre 2022 de la première partie requérante. Partant, la seconde branche du premier moyen ne peut pas, à ce stade, être jugée fondée.

28. Les conclusions de l'auditeur rapporteur ne peuvent, par conséquent, être suivies. Il y a lieu de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Delphine Gérard est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
22 juin 2023 par :

Lionel Renders,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Lionel Renders